



INTERESSE PÚBLICO EM DISPUTA: A UTILIZAÇÃO DAS TERRAS DA UNIÃO NAS EXPERIÊNCIAS DE GPU NO CENTRO DO RECIFE E ADJACÊNCIAS

JÚLIA DE ARAÚJO XIMENES

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - FAUUSP
SÃO PAULO, 2023

INTERESSE PÚBLICO EM DISPUTA:

A UTILIZAÇÃO DAS TERRAS DA UNIÃO NAS EXPERIÊNCIAS DE GPU NO CENTRO DO RECIFE E ADJACÊNCIAS

JÚLIA DE ARAÚJO XIMENES

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Alberto Cusce Nobre

EXEMPLAR REVISADO E ALTERADO EM RELAÇÃO À VERSÃO ORIGINAL, SOB RESPONSABILIDADE DA AUTORA E ANUÊNCIA DO ORIENTADOR.

A versão original, em formato digital, ficará arquivada na Biblioteca da Faculdade.

São Paulo, 01 de junho de 2023

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço Técnico de Biblioteca
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Ximenes, Julia de Araújo

Interesse público em disputa: a utilização das terras da União nas experiências de GPU no centro do Recife e adjacências / Julia de Araújo Ximenes; orientador Eduardo Alberto Cuscé Nobre. - São Paulo, 2023. 228.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional.

1. Grande Projeto Urbano. 2. Reestruturação Urbana. 3. Interesse Público. 4. Terras Públicas.. I. Alberto Cuscé Nobre, Eduardo, orient. II. Título.

JÚLIA DE ARAÚJO XIMENES

INTERESSE PÚBLICO EM DISPUTA:

A UTILIZAÇÃO DAS TERRAS DA UNIÃO NAS EXPERIÊNCIAS DE GPU NO CENTRO DO RECIFE E ADJACÊNCIAS

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional

Aprovada em:

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Agradecimentos

Agradeço a todos os entrevistados, pela disponibilidade em conversar, compartilhar perspectivas e trocar informações. Aos membros da equipe atual e/ou antiga do ICPS, URB, SPU-PE, SPE Porto Novo Recife e Gabinete de Projetos Especiais, em especial a Zeca Brandão, Milton Botler, Buga e João Domingues. Aos moradores da Comunidade do Bode que toparam compartilhar suas visões e lutas, em especial a Karla e Pedro. Aos ativistas pelo direito à cidade e à moradia que trocaram experiências e toparam compartilhar informações, em especial a Vitor Araripe.

Ao meu orientador Professor Eduardo Nobre e aos membros da banca de qualificação, Professor Jorge Bassani e Professor Flávio Miranda de Souza, que contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço ao grupo da Professora Paula Santoro, que de forma generosa me deixou participar de discussões enriquecedoras ao longo do ano de 2021.

A equipe da Natureza Urbana, pela parceria na rotina ao longo desta jornada, em especial a Breno Pilot pelo trabalho gráfico.

Aos meus amigos, que de forma direta ou indireta, me ajudaram a seguir ao longo do desenvolvimento deste trabalho solitário e em parte pandêmico, em especial a Camila, Isadora, Itamar, Fernandinho, Beta, Carol, Mel, Luciana e Mateus.

A João e Mateus, pelas arengas, afeto e broderagem.

Aos meus pais, pelo amor e apoio incondicionais.

A Rodrigo, pelo amor e parceria no dia a dia (e por segurar as pontas em casa ao longo dessa dupla jornada).

E não poderia faltar tota, pela alegria e leseira nos dias.

Resumo

XIMENES, Júlia de Araújo. Interesse público em disputa: a utilização das terras da União nas experiências de GPU no centro do Recife e adjacências. 2023. 234 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023

O reescalonamento da política urbana nos países capitalistas centrais teve rebatimento no Brasil a partir dos anos 1990, com a difusão do planejamento estratégico e manuais de Grandes Projetos Urbanos (GPU). Sob a influência deste ideário, propostas de renovação urbana ganharam relevância na condução da política urbana no centro expandido do Recife e adjacências a partir dos anos 2000 e abarcaram as terras públicas da União enquanto base territorial, que têm representatividade na área central do município pelo processo de formação por meio de aterros sobre áreas alagadas e mangues. As propostas se adequaram ao contexto local de metrópole periférica e se distanciaram do marco referencial teórico. Apesar das diversas propostas, em apenas três situações a destinação da terra pública para a renovação urbana neste recorte territorial se concretizou: o Cais José Estelita, o Porto Novo e Porto Novo Recife e o antigo Aeroclube. Este trabalho parte do argumento de que o interesse público, inerente à propriedade pública, configura um conceito indeterminado e em disputa, apesar da sua relevância e operatividade no exercício da função administrativa. A pesquisa buscou compreender a quais noções de interesse público e atores a destinação das terras públicas atendeu nos três casos em que se efetivou. A dissertação, de caráter qualitativo, utilizou dados secundários, a partir da pesquisa bibliográfica e documental, e dados primários, coletados através de entrevistas com atores envolvidos nos projetos. A análise empírica demonstrou os impactos da indefinição do conceito e da falta de critérios claros para a destinação das terras públicas para a garantia do interesse público e para a promoção de uma discussão efetivamente democrática em torno da sua destinação.

Palavras-chave: Grande Projeto Urbano; reestruturação urbana; Interesse público; terras públicas; patrimônio da União; Recife.

Abstract

The rescaling of statehood and the introduction of new approaches in urban planning in central capitalist countries impacted Latin America and Brazil in the 1990s. Strategic plans and Large Urban Projects were disseminated as a strategy for repositioning cities in a context of global competition and fiscal crisis. Urban redevelopment projects have become an important issue in Recife's central area since the 2000s and often took place in national public lands. The presence of national public lands relates to the city's formation process through embankments over flooded areas and mangroves. The proposals were adapted to the context of a peripheral metropolis and distanced themselves from the theoretical framework. Although many proposals were made, only three large urban projects were implemented, José Estelita Waterfront renewal, Porto Novo and Porto Novo Recife projects and the Flying Club renewal. Our central argument is that public interest, inherent to public property, is an indeterminate and conflicting concept, despite its relevance and operability to public administration. The research sought to analyse actors and interests in dispute around public land's allocation in the three mentioned cases. We used both primary and secondary data, such as bibliographical and documentary research, interviews, and site visits. The empirical analysis demonstrated the impacts of public interest indeterminate definition and the lack of clear criteria on public lands' allocation to ensure public interest and an effectively democratic discussion around the matter.

XIMENES, Júlia de Araujo. Public interest in dispute: the use of Union lands in Large Urban Projects in Recife's central area and surroundings. 2023. 234 p. Dissertation (Master in Architecture and Urbanism) – Faculty of Architecture and Urbanism, University of São Paulo, São Paulo, 2023.

Keywords: Large Urban Projects; Urban renewal projects; Public interest; Public lands; Union properties; Recife.

Lista de mapas

Mapa 1: Delimitação da área de estudo e estudos de caso.....	22
Mapa 2: Áreas de Projetos Especiais de acordo com o Plano Diretor do Recife.....	64
Mapa 3: Propostas de GPU na área de estudo.....	68
Mapa 4: Áreas protegidas (ZEPHs e IEPs) na área de estudo.....	76
Mapa 5: Áreas de ZEIS de acordo com o Plano Diretor do Recife.....	78
Mapa 6: Mapeamento dos lançamentos imobiliários e projetos públicos.....	82
Mapa 7: Mapa com a delimitação das políticas de incentivo fiscal.....	88
Mapa 8: Mapeamento em elaboração dos imóveis da SPU (regime de ocupação).....	96
Mapa 9: Linha de Preamar de 1831.....	102
Mapa 10: Mapeamento do terreno da antiga RFFSA no Cais José Estelita.....	114
Mapa 11: Área dos projetos Porto Novo e Porto Novo Recife.....	140
Mapa 12: Terreno do antigo Aeroclubes.....	164

Lista de gráficos

Gráfico 1: Índice de Velocidade de Venda (IVV) na RPA 1 e RPA 6 e no Recife.....	83
Gráfico 2: Participação da RPA 1 e RPA 6 no Índice de Velocidade de Venda (IVV) do Recife.....	83

Lista de tabelas

Tabela 1: Objetivos específicos.....	27
Tabela 2: Projetos estratégicos do Plano Metrópole Estratégica.....	55
Tabela 3: Iniciativas de Grandes Projetos Urbanos na área de estudo.....	70
Tabela 4: Áreas de Projetos Especiais (Lei Nº 18.770/2020).....	87
Tabela 5: Usos e investimentos do Projeto Porto Novo Recife.....	149
Tabela 6: Imóveis e usos do Projeto Porto Novo Recife (Etapa 01).....	150
Tabela 7: Áreas dos Habitacionais Encanta Moça I e II.....	171
Tabela 8: Investimento previsto no Aeroclubes.....	179
Tabela 9: Avaliação da Caixa Econômica federal do Loteamento Parque Aeroclubes.....	182
Tabela 10: Desmembramento do terreno do antigo Aeroclubes.....	183
Tabela 11: Avaliação econômica dos lotes pela Caixa Econômica Federal.....	184
Tabela 12: Perfil dos entrevistados, preservando o anonimato dos atores.....	226

Lista de imagens

Imagem 1: Armazém 14, parte do Projeto Porto Novo Recife - na página anterior.....	32
Imagem 3: Mapa da Região Metropolitana do Recife (RMR).....	53
Imagem 2: Territórios de oportunidade do Plano Metrópole 2010 (PDRMR).....	53
Imagem 4: Projetos Estratégicos do Plano Metrópole Estratégica.....	55
Imagem 5: Área de atuação do PCTCRO.....	56
Imagem 6: Plano de massa do PCTCRO.....	57
Imagem 7: Zoneamento do PCTCRO.....	58
Imagem 8: Áreas de intervenção do PCTCRO.....	59
Imagem 9: Imagem do Moinho Recife - na página seguinte.....	70
Imagem 10: Edifícios Parque do Cais e Mirante do Cais em obras (Projeto Novo Recife) - na página anterior.....	74
Imagem 11: Rendimento nominal médio mensal (R\$) e áreas de CIS e ZEIS.....	79
Imagem 12: Densidade das linhas de ônibus e densidade populacional.....	80
Imagem 13: Mapeamento da expansão das fronteiras de atuação do mercado imobiliário.....	81
Imagem 14: Imagem do Hotel Motto by Hilton.....	84
Imagem 15: Imagem do empreendimento Moinho Recife.....	84
Imagem 16: Imagem do empreendimento Moinho Recife.....	84
Imagem 17: Imagem do empreendimento Edifício Líbano.....	84
Imagem 18: Imagem do empreendimento Oasis Boa Vista.....	84
Imagem 19: Imagem do Hospital Memorial Star.....	84
Imagem 20: Imagem do empreendimento Edifício Parque Shopping.....	84
Imagem 21: Imagem do empreendimento Edifício Mirante Capibaribe.....	84
Imagem 22: Edifício Jardins da Aurora.....	85
Imagem 23: Construção do Moinho Recife.....	85
Imagem 24: Imagem das obras do Hotel e Marina do Projeto Porto Novo.....	85
Imagem 25: Imagem da obra dos empreendimentos no Cais José Estelita.....	85
Imagem 26: Imagem do Moinho Recife - na página anterior.....	87
Imagem 27: Mapeamento dos lotes com potencial de transformação de uso.....	87
Imagem 28: Imagem de divulgação da SECOM da plataforma Vendasgov.....	99
Imagem 29: Proposta de aquisição de imóvel da plataforma Vendasgov.....	100
Imagem 30: Anúncio de imóveis em venda direta na plataforma Vendasgov.....	100
Imagem 31: Imagem das obras do Hotel do Projeto Porto Novo - na página anterior.....	112
Imagem 32: Planta do Setor 04 do PCTCRO.....	116
Imagem 33: Edifícios Píer Maurício de Nassau e Píer Duarte Coelho.....	117

Imagem 34: Galpões históricos no Cais José Estelita - na página anterior.....	120
Imagem 35: Demolição dos galpões no Cais José Estelita.....	121
Imagem 36: Imagem do Movimento Ocupe Estelita - na página anterior.....	132
Imagem 37: Edifícios em obras no Cais José Estelita - na página anterior.....	135
Imagem 38: Imagem do Movimento Ocupe Estelita - na página seguinte.....	137
Imagem 39: Planta do Setor 03 do PCTCRO.....	143
Imagem 40: Proposta do PCTCRO para a Comunidade do Pilar.....	143
Imagem 41: Imagem do masterplan do NTOU para a renovação do cais do Porto do Recife.....	145
Imagem 42: Fase 01 do masterplan do NTOU para o Cais do Porto do Recife.....	145
Imagem 43: Fase 02 do masterplan do NTOU para o Cais do Porto do Recife.....	145
Imagem 44: Centro de Artesanato de Pernambuco.....	147
Imagem 45: Terminal Marítimo de Passageiros.....	148
Imagem 46: Armazém 9 no Cais do Porto do Recife.....	150
Imagem 47: Foto no Armazém 12 no Cais do Porto do Recife.....	151
Imagem 49: Evento em estacionamento do Armazém 14.....	152
Imagem 48: Armazém 14 (Itaipava).....	152
Imagem 50: Ambulante no Porto Novo Recife - na página anterior.....	154
Imagem 52: Imagem 3D do Hotel Marina.....	154
Imagem 51: Imagem do masterplan do NTOU para a Fase 02.....	154
Imagem 53: Cais do Porto do Recife (Projeto Porto Novo Recife) - na página anterior.....	158
Imagem 54: Imagem aérea histórica do Bairro do Pina.....	163
Imagem 55: Shopping RioMar e empresariais do RioMar Trade Center.....	165
Imagem 56: Masterplan do NTOU para o antigo Aero clube.....	167
Imagem 57: Rua de acesso ao Aero clube (Rua Gago Coutinho) - na página anterior.....	169
Imagem 58: Imagem Vídeo de campanha do candidato Geraldo Júlio.....	169
Imagem 59: Protesto realizado pelo Movimento Habitacional Aero clube.....	169
Imagem 60: Material de divulgação do movimento #PeloparqueBV.....	170
Imagem 61: Imagem 3D do Projeto dos Habitacionais Encanta Moça I e II.....	171
Imagem 62: Foto do Compaz em obras com os Habitacionais Encanta Moça ao fundo - na página anterior.....	174
Imagem 63: Zoneamento da proposta de renovação do Aero clube.....	175
Imagem 64: Setorização e parcelamento da proposta de renovação do Aero clube.....	175
Imagem 65: Imagem da Comunidade Beira Rio, no Bode - na página anterior.....	178
Imagem 66: Maquete 3D do Compaz Aero clube.....	178
Imagem 67: Maquete 3D Creche Aero clube.....	178
Imagem 68: Imagem da audiência pública do projeto Rio Pina.....	179

Imagem 69: Imagem 3D do projeto do Aeroclube.....	179
Imagem 70: Tapume da obra do Compaz - na página anterior.....	182
Imagem 71: Planta dos 12 lotes da avaliação da Caixa Econômica Federal.....	182
Imagem 72: Imagem da planta do Projeto Rio Pina.....	184
Imagem 73: Setorização da urbanização do terreno do antigo Aeroclube.....	186
Imagem 74: Registro da audiência pública em setembro de 2021.....	187
Imagem 75: Material de divulgação do mandato do vereador Ivan Moraes (PSOL).....	187
Imagem 76: Imagem aérea do terreno do Antigo Aeroclube - na página anterior.....	190
Imagem 77: Reunião de mobilização social contra o Projeto Rio Pina.....	194
Imagem 78: Divulgação de ação do Coletivo Pão e Tinta.....	194
Imagem 79: Ação do Coletivo Pão e Tinta - na página anterior.....	196
Imagem 80: Imagem da Comunidade do Bode - na página anterior.....	200
Imagem 81: Foto do muro dos galpões no Cais José Estelita - na página anterior.....	206
Imagem 82: Imagem do Movimento Ocupe Estelita - na página seguinte.....	209

Siglas e abreviaturas

ACP - Ação Civil Pública
ADEMI - Associação das Empresas do Mercado Imobiliário
ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ARU - Área de Reestruturação Urbana
BID – Banco Interamericano Internacional
BNB - Banco do Nordeste
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH – Banco Nacional de Habitação
BTSA - Empresa Bairros do Tamanduateí S/A
CAPE - Comissão de Advocacia Popular da Ordem dos Advogados de Pernambuco
CDU - Conselho de Desenvolvimento Urbano
CDPH - Centro Popular de Direitos Humanos
CDRU - Direito Real de Uso
CEL - Comissão Especial de Licitação
Cepac – Certificados de Potencial Adicional de Construção
CCTU - Autarquia de Trânsito e Transporte Urbano do Recife
CCU - Comissão de Controle Urbanístico
CCDI - Camargo Corrêa Desenvolvimento Imobiliário
CGPE – Programa Estadual de Parceria Público-Privada
CGU - Controladoria Geral da União
Comul - Comissão de Urbanização e Legalização
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento
CONDEM – Conselho de Desenvolvimento Metropolitano
CONDEPE/FIDEM - Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco
CRAS - Centros de Referência da Assistência Social
CREAS - Centro de Referência Especializados de Assistência Social
CRLP - Comissão de Lideranças e Representantes do Pina
CUEM - Direito Real de Uso Especial para Fins de Moradia
CVM – Companhia de Valores Imobiliários
DIRCON - Diretoria Executiva de Controle Urbano do Recife
DGMI - Diretoria de Governança Metropolitana Interfederativa
DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DPOT - Diretoria de Planejamento e Ordenamento Territorial
DU - Grupo Direito Urbanos
EIA - Estudo de Impacto Ambiental
EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança
ESIG – Informações Geográficas do Recife
GPU – Grande Projeto Urbano
FC - Fundo Contingente

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FII - Fundo de Desenvolvimento Imobiliário
FIDEM – Fundação de Desenvolvimento Metropolitano
FMI – Fundo Monetário Internacional
FUNDARPE - Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco
FUNDERM – Fundo de Desenvolvimento Metropolitano
FNE - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
HIS - Habitação de Interesse Social
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICPS – Instituto da Cidade Pelópidas Silveira
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPS - Instituto Pelópidas Silveira
ITBI – Imposto sobre a Transição de Bens Imóveis
ITEP - Fundação Instituto Tecnológico do Estado de Pernambuco
IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ISSQN - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
IVV – Índice de Velocidade de Vendas
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
MIP – Manifestação de Interesse Privado
MOE - Movimento Ocupe Estelita
MPPE – Ministério Público de Pernambuco
MPF – Ministério Público Federal
MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto
NGPD - Núcleo de Gestão do Porto Digital
NTOU – Núcleo Técnico de Operações Urbanas
OS – Organizações Sociais
OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OUC – Operação Urbana Consorciada
OU – Operação Urbana
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG – Programa de Aceleração Econômica do Governo
PAI - Propostas de Aquisição de Imóveis
PCR – Prefeitura da Cidade do Recife
PCTCRO – Projeto do Complexo Turístico-Cultural Recife Olinda
PDI – Plano de Desenvolvimento Integrado
PDDI – Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado
PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Recife
PDRMR – Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife

PERPART - Pernambuco Participações e Investimentos
PFL - Partido da Frente Liberal
PIB – Produto Interno Bruto
PIU – Projetos de Intervenção Urbana
PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida
PME – Plano Metrópole Estratégica
PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse
PMPE - Polícia Militar de Pernambuco
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PNGPU – Plano Nacional de Gestão do Patrimônio da União
PP - Progressistas
PPP – Parceria Público Privada
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSC - Partido Social Cristão
PUE – Projeto Urbanístico Específico
PREZEIS – Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PRUISCP - Programa de Requalificação Urbanística e Inclusão Social da Comunidade do Pilar
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade
PT - Partido dos Trabalhadores
QGDI - Queiroz Galvão Empreendimentos Imobiliários
QGEMP - Queiroz Galvão Empreendimentos Imobiliários Ltda
REVAP - Programa de Revitalização de Áreas Portuárias
RFFSA – Rede Ferroviária Federal
RIP - Registro Imobiliário Patrimonial
RMR – Região Metropolitana do Recife
RPA –Região Político-Administrativa
REURB-S - Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
SCDUO - Secretaria Controle e Desenvolvimento Urbano e Obras
SD - Partido Solidariedade
SECOPA – Secretaria Extraordinária da Copa
SEDDM - Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados
SEMAS – Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade
SEPLAG - Secretaria de Planejamento e Gestão
SEPLAM - Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH – Sistema Financeiro Habitacional
SIAPA - Sistema Integrado de Administração Patrimonial
SIC - Setor de Intervenção Controlada
SINDUSCOM - Sindicato da Construção Civil
SIS – Síntese de Indicadores Sociais

SGM – Sistema Gestor Metropolitano
SNH - Sistema Nacional de Habitação
SPE - Sociedade de Propósito Específico
SPIUnet - Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União
SPR - Setor de Preservação Rigorosa
SPU – Secretaria de Patrimônio da União
SPV – Veículo para fins especiais
STF - Supremo Tribunal Federal
STJ - Superior Tribunal de Justiça
Sudene – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TAC - Termo de Ajuste de Conduta
TCE - Tribunal de Contas do Estado
TCU - Tribunal de Contas da União
TIF – Título de financiamento baseado no incremento fiscal
TIR – Taxa Interna de Retorno
TJPE – Tribunal de Justiça de Pernambuco
TRF - Tribunal Regional Federal
TSE - Tribunal Superior Eleitoral
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
URB – Autarquia de Urbanização do Recife
VGV - Valor Geral de Vendas
ZAC Orla - Zona do Ambiente Construído Orla
ZEDE – Zona Especial de Dinamização Econômica
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social
ZEPA - Zona Especial de Proteção Ambiental
ZEPH – Zona Especial de Patrimônio Histórico Cultural
ZA - Zona de Abrangência
ZI - Zona de Intervenção

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
-------------------------	-----------

NOTAS METODOLÓGICAS	25
----------------------------------	-----------

1 REESCALONAMENTO DA POLÍTICA URBANA E OS GRANDES PROJETOS URBANOS	31
---	-----------

1.1 Declínio do modelo fordista-keynesiano e o reescalonamento da política urbana nos países capitalistas centrais.....	33
---	----

1.2 Grande Projeto Urbano: uma exploração conceitual.....	38
---	----

1.3 Reescalonamento da política urbana na periferia do capitalismo.....	41
---	----

1.4 Reescalonamento da política urbana no Recife.....	50
---	----

2 TERRAS PÚBLICAS DA UNIÃO NO CENTRO EXPANDIDO DO RECIFE E ADJACÊNCIAS	73
---	-----------

2.1 O centro expandido do Recife e adjacências.....	74
---	----

2.2 Terras da União: breve contexto histórico, conceitos e delimitação.....	91
---	----

2.3 Terras da União: função social, interesse público e função socioambiental.....	103
--	-----

3	TERRA PÚBLICA DA UNIÃO E INTERESSE PÚBLICO NA EXPERIÊNCIA DE GPUS NO CENTRO EXPANDIDO DO RECIFE E ADJACÊNCIAS	111
	3.1 Alienação do patrimônio: o caso do Cais José Estelita.....	113
	3.2 Renovação Portuária: o Porto Novo e o Porto Novo Recife.....	137
	3.3 Renovação do Aero clube e Projeto Rio Pina.....	162
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	199
	REFERÊNCIAS	212
	ANEXOS	226

Introdução

No centro expandido do Recife e adjacências há uma grande presença de terrenos de propriedade direta da União e de terrenos da Marinha e acrescidos, localizados na frente d'água marítima e ao longo dos cursos d'água sob a influência das marés. A presença se dá pelo processo de formação da cidade, por meio de sucessivos aterros sobre áreas alagadas e mangues (BORGES, 2015). Cerca de 98% dos imóveis da União no Recife correspondem a terrenos de Marinha ou acrescidos, que totalizavam 67.912 imóveis cadastrados em 2015 e foram definidos com base na Linha de Preamar de 1831 (BORGES, 2015). Aproximadamente 2% dos imóveis são de propriedade direta da União, enquanto outros correspondem simultaneamente às duas categorias.

1. Em 2003, durante a gestão de Jarbas Vasconcelos, o Instituto de Planejamento de Pernambuco (CONDEPE) se funde à FIDEM (Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife), conformando a agência CONDEPE/FIDEM (Lei Complementar nº 049/03).

Nos anos 2000, as terras públicas de grande dimensão da União no centro expandido ganharam evidência com os planos metropolitanos elaborados pela CONDEPE/FIDEM¹, com destaque para o Metrôpole 2010 e Metrôpole Estratégica, influenciados pelo ideário do planejamento estratégico, e o Projeto Capital, promovido pela Prefeitura da Cidade do Recife (PCR) com a participação de consultores catalães. As terras públicas têm o potencial de promover a reestruturação urbana, devido à capacidade de sofrer transformações sob o controle do Estado, e funcionar como base territorial para a implantação de políticas urbana. No início dos anos 2000, as terras públicas da área central da Região Metropolitana do Recife (RMR) foram objeto do Projeto do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda (PCTRO), que propunha a sua renovação a partir de uma ação consorciada com a iniciativa privada. O projeto representou um marco na condução da política urbana metropolitana e abrangeu uma gama de atores estatais e não estatais, incluindo a consultoria da empresa portuguesa Parque Expo, responsável pela implantação do Parque das Nações em Lisboa. A proposta foi influenciada pelo ideário do planejamento estratégico e pelos princípios da Nova Gestão Pública e impulsionada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que reduziu a capacidade de endividamento do Estado.

A condução da política urbana na esfera local foi impactada pelo fluxo de ideais internacionais. Na década de 1980, nos países capitalistas centrais, as políticas urbanas distributivas e compreensivas, características do keynesianismo, deram lugar a uma abordagem com foco na transformação de áreas específicas da cidade, em ações consorciadas com a iniciativa privada (SWYNGEDOUW *et al*, 2002). As mudanças políticas e econômicas geraram uma reorganização das hierarquias escalares mundiais (BRENNER, 2013). As cidades e regiões metropolitanas assumiram um papel central na transformação do Estado em substituição à escala nacional característica do fordismo-keynesiano, se tornando laboratórios de iniciativas neoliberais.

Os Grandes Projetos Urbanos (GPU) foram apresentados pelos seus defensores (PORTAS, 1990; BORJA; CASTELLS, 1997; DÍAZ, 2004) enquanto estratégia para a reestruturação econômica das cidades em um cenário de competitividade urbana e ajuste fiscal. Os projetos se concentraram em áreas impactadas pela reestruturação do capitalismo, como antigas áreas industriais e portuárias, nas quais antigos usos foram substituídos por outros mais rentáveis, vinculados ao setor financeiro, de serviços e turismo (FAINSTEIN², 2001 apud STROHER, 2019). Para Swyngedouw *et al* (2002), os GPU são mais do que produtos da nova política urbana, se configurando como o meio pelo qual os novos arranjos políticos e econômicos que operam em diferentes escalas são produzidos.

As mudanças na política urbana nos países capitalistas centrais foram difundidas pelos municípios brasileiros a partir da década de 1990 sob a alcinha do planejamento estratégico, apesar do contexto distinto da periferia do capitalismo, que nunca atingiu o bem-estar social. A Constituição Federal de 1988 ampliou a competência do governo local no desenvolvimento e implantação da política urbana (ALVIM *et al.*, 2011), caracterizado por Klink (2013) como reescalonamento da política urbana. O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10257/2001), ao regulamentar no âmbito federal o instrumento da Operação Urbana Consorciada (OUC), permitiu maior participação do setor privado na governança urbana. Nos anos 2000, a aprovação das Parcerias Público Privadas (PPP), do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e da Manifestação de Interesse Privado (MIP) ampliou o leque de instrumentos utilizados pelas iniciativas de GPU no Brasil e permitiu maior entrada do capital imobiliário, não só pela estratégia de financiamento, mas enquanto ator chave no processo de concepção e desenvolvimento das iniciativas.

No contexto do Recife, o PCTRO não se concretizou, mas as áreas públicas abarcadas pelo projeto foram objeto de sucessivas iniciativas posteriores de renovação urbana, que não se vincularam à utilização de um instrumento específico. A proposição de GPU pautados em novos híbridos público-privados não ficou restrita a um viés ideológico conservador ou liberal. Entre os anos de 2007 e 2010 se destacou a atuação do Núcleo Técnico de Operações Urbanas (NTOU), vinculado ao Governo do Estado de Pernambuco, que promoveu propostas de renovação de terrenos públicos a partir da proposição de Operações Urbanas Consorciadas. Com o enfraquecimento da CONPEDE/FIDEM e o fim do NTOU, as iniciativas de renovação urbana na última década têm sido conduzidas pelo executivo municipal e têm abrangido terrenos públicos de forma individual. Na esfera municipal, se destaca a atuação do Instituto da Cidade Pelópidas Silveira (ICPS).

No âmbito da regulação municipal, os instrumentos urbanísticos previstos pelo Plano Diretor (Lei Nº 18.770/2020) vinculados à viabilização de

2. FAINSTEIN, S. The City Builders: property development in New York and London, 1980-2000. 02. ed. University Press of Kansas, 2001, 310p.



LEGENDA:

- ① Aeroclube
- ② Cais José Estelita
- ③ Porto Novo e Porto Novo Recife

Mapa 1: Delimitação da área de estudo e estudos de caso
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do ESIG (2023)



projetos de reestruturação urbana são a Operação Urbana Consorciada (OUC), nunca implementada no município, e as Áreas de Projetos Especiais, ambos introduzidos pelo Plano Diretor de 2008 (Lei Nº 17.511/2008) e consolidados pela sua revisão (Lei Nº 18.770/2020)³. As áreas de Projetos Especiais permitem flexibilizar a legislação urbanística através de planos específicos que admitem a alteração dos parâmetros de uso e ocupação do solo. O Plano Diretor (Lei Nº 18.770 /2020) as define como “áreas que podem ser objeto de intervenções destinadas a promover a requalificação urbana, a dinamização econômica com inclusão socioespacial e cuidados ambientais” e devem ser regulamentadas por meio de um Projeto Urbanístico Específico (PUE).

Apesar das diversas propostas ao longo do XXI para a renovação das terras públicas de grande escala no centro expandido e adjacências, poucos foram os casos nos quais a destinação de fato ocorreu. No contexto de uma metrópole periférica, as iniciativas se distanciaram do marco referencial teórico, mas foram influenciadas pelas transformações ocorridas a nível global e local. Os processos de neoliberalização (tradução livre de *neoliberalization processes*) ocorrem de formas específicas e desiguais em cada contexto local, se mesclando aos contextos regulatórios e político-econômicos preexistentes (BRENNER; THEODORE, 2002).

Os três casos nos quais a destinação de grandes terrenos públicos para a renovação urbana se efetivou no século XXI no centro expandido e adjacências foram o Cais José Estelita, o Porto Novo Recife e o Porto Novo e o antigo Aeroclub. O Cais José Estelita, uma área da União e de Marinha, foi alienado e deu lugar a um grande projeto imobiliário, o Projeto Novo Recife. No caso do Porto Novo e Porto Novo Recife, terrenos da União e área de Marinha, o Estado promoveu a renovação dos armazéns e do cais portuário através do financiamento público e de um arrendamento. O projeto foi inicialmente concebido pelo NTOU e seu contexto de implantação esteve vinculado à preparação do Recife para a Copa do Mundo de 2014, dialogando com o contexto internacional de preparação para grandes eventos. O terceiro caso se refere ao terreno do antigo Aeroclub, de propriedade do município e área de Marinha, que está passando por um processo de renovação urbana. O projeto foi proposto enquanto uma ação consorciada com a iniciativa privada, mas sua implantação tem ocorrido com financiamento estritamente público. Este foi idealizado pelo ICPS em parceria com a Autarquia de Urbanização do Recife (URB).

Apesar da utilização do patrimônio da União ser orientada por um marco regulatório nacional progressista, que traz a função socioambiental como fundamental para a destinação dos imóveis e o interesse público como condição, na prática as decisões se submetem aos interesses de diversos atores que conformam a governança urbana e esbarram

3. No plano recém aprovado foram previstas 17 áreas de Projetos Especiais, que possuem grande diversidade de escala, usos e ocupação. As áreas somam 2.966 hectares, o equivalente a 13,29% da área do município. A revisão do Plano Diretor (LEI Nº 18.770 /2020) incluiu novas áreas de Projetos Especiais, que correspondem ao Parque do Caiara e Parque de Exposição de Animais, Aeroclub, Jockey Club, Cidade Universitária/Várzea e o Centro Urbano do Curado (XIMENES, 2022).

em dificuldades técnicas, administrativas e financeiras da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) (PAIVA *et al*, 2017). O Estado, influenciado ou até cooptado por esses interesses, atua como um mediador que definirá, em cada situação concreta, o conteúdo e desfecho do interesse público, o que por vezes significa o distanciamento do seu verdadeiro objetivo, enquanto representante do interesse coletivo.

O argumento central da dissertação é que o interesse público configura um conceito indeterminado, que está em constante disputa pelos diferentes atores que atuam no espaço urbano e utilizam suas posições sociais enquanto recurso de poder (MARQUES, 2013). A análise empírica busca demonstrar os impactos da indefinição do conceito e da falta de critérios claros para a destinação das terras públicas, atrelados a um plano de gestão, para o planejamento da utilização das terras da União, o que pode ser estendido para o estado e município. O objetivo da pesquisa não é o de estabilizar a noção de interesse público ou eliminar a sua natureza indeterminada, mas revelar os atores e interesses que conformam a governança urbana e que estão em constante disputa e os diferentes níveis de penetração no Estado.

A pesquisa elegeu enquanto estudo de caso as três situações nas quais a destinação das terras públicas para a renovação urbana se concretizou. A escolha se deu por estes terem chegado até a etapa de implantação, o que possibilitará uma análise mais aprofundada, não apenas dos objetivos delineados no desenvolvimento da política urbana, mas da sua efetiva implantação. Apesar do caso emblemático do Cais José Estelita não se configurar como um GPU, de acordo com o conceito adotado pela presente pesquisa, mas, sim, como um grande projeto imobiliário, ele será abordado devido à sua relevância para a compreensão do tratamento da terra pública no contexto recifense e enquanto exemplo de distanciamento do interesse público. Apesar das particularidades de cada situação analisada, consideramos que o recorte é representativo de um conjunto maior, por permitir a análise das relações institucionais e de diversos atores que compõem a governança urbana no Recife. Eles exemplificam e explicitam disputas que estão presentes na produção do espaço urbano no município.

4. Os bairros que integram a RPA 1 são o Bairro do Recife, Santo Amaro, Boa Vista, Cabanga, Ilha do Leite, Paissandu, Santo Antônio, São José, Coelhos, Soledade e a Ilha Joana Bezerra

A área de estudo compreende o centro expandido do Recife, a Região Político-Administrativa 1 (RPA 1)⁴, e os bairros do Pina e Brasília Teimosa adjacentes ao sul, localizados na RPA6. O centro expandido, centralidade formal e simbólica, tem passado por um processo de valorização após décadas à margem da produção imobiliária. A delimitação se justifica pela forte presença de terrenos da União com mais de 3 hectares, pelo número de propostas de GPU elaboradas no século XXI e pela concentração de Áreas de Projetos Especiais, instrumento do Plano Diretor do Recife (Lei Nº 18.770/2020) que permite a flexibilização dos parâmetros de uso e ocupação do solo para a promoção da reestruturação urbana. O

critério para a definição de terrenos com mais de 3 hectares se dá em acordo com o Caderno de Propostas da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da Prefeitura do Recife, que prevê o parcelamento na modalidade loteamento para glebas com tal dimensão, com previsão de abertura de novas vias e a destinação de áreas públicas, o que configura um processo de transformação urbanística.

O recorte temporal, a partir dos anos 2000, foi definido pela identificação de que a influência do planejamento estratégico começou a ter rebatimento no Recife a partir do final na década de 1990 e que as primeiras iniciativas de GPU influenciadas por esse ideário ocorreram no início do século. Para compreender esse rebatimento realizamos um resgate dos planos e projetos impactados pelo fluxo internacional de ideias, buscando mapear as iniciativas mais relevantes.

A relevância da pesquisa está vinculada à importância que a terra pública tem enquanto bem da coletividade, fundamental para a implantação de políticas públicas inclusivas. A falta de um planejamento adequado para a destinação das terras públicas tem interferência nos processos decisórios e na capacidade de planejamento e participação social na gestão dessas áreas. Esta realidade inviabiliza uma discussão efetivamente democrática e com a participação de atores da sociedade civil em torno da destinação da terra pública.

Notas metodológicas

Os principais conceitos que nortearam o desenvolvimento do trabalho foram o de Grande Projeto Urbano (GPU), interesse público vinculado à terra pública e governança urbana. O conceito de Grande Projeto Urbano utilizado ao longo da pesquisa foi o proposto por Nobre (2019), que o caracteriza (i) pela participação da iniciativa privada enquanto ator chave; (ii) pelo alinhamento ao ideário neoliberal de empreendedorismo urbano; (iii) pela flexibilização da regulação urbana e utilização de novos instrumentos e mecanismos de gestão e (iv) pela escala e impacto no entorno. A utilização do conceito teve como objetivo situar os objetos em um debate mais amplo e contribuir para a identificação do trânsito nacional e internacional de ideais. Reconhecemos que em se tratando de uma metrópole periférica, as iniciativas se adequaram a um contexto histórico, político e institucional específico e, de forma recorrente, se distanciaram do marco referencial teórico, mas foram influenciadas pelas transformações ocorridas a nível global e local.

O conceito de interesse público foi utilizado pela compreensão de que, apesar de juridicamente indeterminado, é inerente à propriedade pública e possui grande operatividade jurídica, inclusive nos processos que envolvem a disponibilização das terras públicas. O interesse público comprovado aparece enquanto condição necessária para a alienação do patrimônio da União, de acordo com o Código Civil brasileiro (Lei Nº

10.406/02) e com a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nº 14.133/21, que substituiu a Lei Nº 8.666/93). Apesar do entendimento da impossibilidade de fixar o conceito, utilizamos enquanto norte uma das conceituações mais difundidas no âmbito do Direito Administrativo, de Mello (2009), segundo o qual o interesse dos cidadãos se expressa de duas formas: uma particular, que corresponde aos interesses pessoais, e outra pública, representada pelo interesse do indivíduo enquanto membro da coletividade na qual está inserido.

Por fim, o conceito de governança urbana foi delimitado a partir de Marques (2013), como “conjunto de atores estatais e não estatais interconectados por ligações formais e informais operando no processo de fazer políticas e inseridos em cenários institucionais específicos”. Como aponta o autor, o processo de elaboração de políticas urbanas “quase nunca é autárquico, no sentido do poder emanar de um único tomador de decisões ou implementador” (MARQUES, 2013). A participação dos atores nos processos políticos reflete suas desigualdades econômicas.

A presente pesquisa qualitativa se insere na linha do materialismo histórico-dialético, que busca a compreensão da realidade dentro de um contexto histórico e social e de acordo com as relações materiais da sociedade. Esta tem como **objeto** de estudo as iniciativas de Grandes Projetos Urbanos em terras públicas da União no centro expandido do Recife e adjacências no século XXI e se situa no campo do Planejamento Urbano e Regional, mobilizando literaturas da economia política, estudos urbanos e direito público. A pesquisa busca contribuir, por meio de estudos de caso múltiplos, para a discussão teórica acerca da utilização das terras públicas por iniciativas de renovação urbana e das disputas entre atores que conformam a governança urbana.

A dissertação tem como **objetivo geral** compreender a quais atores e interesses (noções de interesse público) a destinação de terras públicas atendeu nas iniciativas de renovação urbana que se concretizaram no centro expandido do Recife e adjacências. Para alcançar o objetivo geral delineado, propomos enquanto **objetivos específicos**:

As primeiras duas partes do trabalho foram elaboradas com base em revisões bibliográficas e análises documentais. Buscou-se construir o arcabouço teórico e histórico para conduzir a análise dos estudos de caso. No primeiro capítulo o levantamento e a articulação da revisão bibliográfica buscaram compreender como as transformações na condução da política urbana nos países capitalistas centrais tiveram rebatimento na periferia do capitalismo, mais especificamente como o ideário do planejamento estratégico influenciou o desenvolvimento de iniciativas de GPU na área central do Recife no início do século XXI. A revisão bibliográfica também contribuiu para a delimitação do conceito de GPU. No segundo capítulo, a revisão bibliográfica contribuiu para a compreensão da relevância das terras públicas no centro expandido

Tabela 1: Objetivos específicos
 Fonte: Elaboração própria (2022)

Objetivo específico	Método
Contextualizar a transposição e incorporação pelas instituições do Recife do conceito de Grande Projeto Urbano vinculado ao planejamento estratégico, influenciado pelo fluxo internacional de ideias dos países capitalistas centrais.	Pesquisa bibliográfica e documental
Caracterizar a origem, conceitos e quadro regulatório que incidem no patrimônio fundiário da União no centro expandido do Recife e adjacências e delimitar os conceitos norteadores da gestão do patrimônio público, com destaque para o interesse público.	Pesquisa bibliográfica e documental
Identificar os principais atores e interesses envolvidos nas disputas pela utilização das terras públicas nos estudos de caso e quais as justificativas apresentadas pelo Estado para a sua mobilização.	Pesquisa documental, visita de campo e entrevista
Analisar a significação específica que o interesse público assumiu em cada estudo de caso e apontar as implicações da indefinição do conceito e suas contradições inerentes.	Pesquisa documental e entrevista

do Recife e adjacências e para a breve sistematização da sua delimitação jurídica e origem. Buscou-se o aprofundamento teórico do conceito juridicamente indeterminado de interesse público, vinculado à propriedade pública, utilizado na pesquisa.

Para os estudos de caso foi realizada a coleta de dados a partir de pesquisa documental, através de fontes secundárias como documentos, revistas e jornais, além de entrevistas e pesquisa de campo nas áreas de intervenção, fontes primárias. Os dados coletados foram analisados qualitativamente, buscando identificar os atores que participaram das disputas quanto à destinação da terra pública e seus interesses.

Foram realizadas 12 entrevistas semiestruturadas com gestores que participaram na elaboração das propostas, representantes de movimentos sociais e do capital imobiliário envolvidos nos projetos. Além destas, foram feitas conversas informais com 4 gestores da Secretaria de Patrimônio da União de Pernambuco (SPU-PE) para maior conhecimento acerca do processo de registro dos imóveis, gestão e destinação das terras públicas. As entrevistas foram concedidas com a anuência dos participantes de acordo com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Optou-se por não identificar parte dos entrevistados para conferir maior liberdade às opiniões expressas e clareza quanto aos interesses. O perfil dos entrevistados será apresentado no Anexo 1.

Organização do trabalho

Esta dissertação foi estruturada em quatro capítulos, além desta introdução. O **primeiro capítulo** promove uma revisão bibliográfica acerca do reescalonamento da política urbana e a ascensão dos Grandes Projetos Urbanos (GPU) e se estrutura em quatro seções. A **primeira seção** faz um resgate de como a transformação do modelo fordista-keynesiano em direção a um regime de acumulação flexível impactou a política urbana dos países capitalistas centrais. Em seguida, discute como os GPU adquiriram destaque enquanto estratégia de reposicionamento das cidades, em um cenário de competição global. A **segunda seção** realiza uma revisão dos múltiplos conceitos de GPU e dos principais elementos que o compõe à luz de bibliografia especializada, buscando estabelecer uma sistematização conceitual para a pesquisa. A **terceira seção** analisa a transposição do conceito de GPU e do ideário do planejamento estratégico no Brasil, país de capitalismo periférico, e os principais instrumentos mobilizados pela experiência brasileira. A **quarta seção** explana como as transformações na política urbana ocorrem no Recife, em um contexto não só de capitalismo periférico, como de profundas desigualdades regionais. São analisadas as primeiras iniciativas de GPU influenciadas pelo ideário do planejamento estratégico.

O **segundo capítulo** discute a temática das terras da União no centro expandido do Recife e adjacências e está estruturado em três seções. A **primeira seção** faz uma delimitação e caracterização da área de estudo, que perpassa o seu processo histórico de formação, as características quanto ao uso e ocupação do solo e a dinâmica imobiliária. A segunda seção faz um breve resgate histórico da instituição da propriedade pública enquanto categoria jurídica do Direito Público, aborda o quadro regulatório ao qual os terrenos da União estão submetidos e as mudanças na direção da gestão do patrimônio público. A **terceira seção** discute os conceitos de "função social", "interesse público" e "função socioambiental" e sua aplicabilidade aos bens imóveis da União.

No **terceiro capítulo** é realizada a análise empírica dos três estudos de caso selecionados, que perpassa a investigação do contexto urbano, do processo de elaboração e implantação do projeto e a análise dos atores e interesses envolvidos. A **primeira seção** analisa o processo de alienação e transformação urbanística do terreno da antiga Rede Ferroviária Federal (RFFSA) no Cais José Estelita. A **segunda seção** analisa o GPU Porto Novo Recife no cais leste do Bairro do Recife e de São José. A **terceira seção** analisa o GPU em curso no antigo Aeroclube e o Projeto Rio Pina, no Bairro do Pina.

Por fim, o **quarto capítulo** se refere às considerações finais, que promovem reflexões a partir dos três estudos de caso analisados em diálogo com o referencial teórico abordado no primeiro e segundo

capítulo. Neste capítulo discutimos as contribuições da presente pesquisa, assim como suas limitações.

ARMAZEM
FRIGORIFICO

1

REESCALONAMENTO DA POLÍTICA URBANA E OS GRANDES PROJETOS URBANOS

Introdução

Imagem 1: Armazém 14, parte do Projeto Porto Novo Recife - na página anterior
Fonte: Foto da autora (2022)

Este capítulo não pretende esgotar a discussão teórica acerca do processo de reescalonamento da política urbana e da experiência de GPU, mas contextualizar e situar a discussão dos capítulos seguintes, que têm como objeto a experiência recifense, que dialoga com os conceitos e discussões destas abordagens.

O presente capítulo discute como as transformações políticas e econômicas, decorrentes do declínio do modelo fordista-keynesiano, levaram ao reescalonamento da política urbana e à ascensão dos Grandes Projetos Urbanos (GPU), a partir de uma revisão bibliográfica. O capítulo se estrutura em 4 seções.

A primeira seção faz um resgate de como a transformação do modelo fordista-keynesiano em direção a um regime de acumulação flexível impactou a política urbana dos países capitalistas centrais, em função da reorganização das hierarquias escalares mundiais, nas quais as cidades e regiões metropolitanas assumiram papel central na transformação do Estado. Em seguida discutimos como os Grandes Projetos Urbanos adquirem destaque enquanto estratégia de reposicionamento das cidades em um cenário de competição global.

Considerando que a definição dos Grandes Projetos Urbanos (GPU) é ampla e historicamente condicionada, a segunda seção realiza uma revisão dos múltiplos conceitos de GPU e dos principais elementos que o compõe, buscando estabelecer uma sistematização conceitual e de atributos constitutivos para subsidiar o desenvolvimento da pesquisa.

A terceira seção aborda o reescalonamento da política urbana no contexto brasileiro, com as transformações decorrentes da passagem de um modelo de planejamento tecnocrático e centralizador, característico do regime militar, para uma maior autonomia municipal, com o processo de redemocratização. Será analisada como se deu a transposição do conceito de GPU e a difusão do ideário do planejamento estratégico no Brasil, país de capitalismo periférico, na década de 90 e os principais instrumentos mobilizados pela experiência brasileira.

Por fim, a quarta seção analisa como as transformações da política urbana e a ascensão dos GPU ocorrem no Recife, em um contexto não só de capitalismo periférico, como de profundas desigualdades regionais. São analisadas as transformações institucionais no âmbito do planejamento e o fortalecimento das iniciativas de GPU.

1.1 Declínio do modelo fordista-keynesiano e o reescalonamento da política urbana nos países capitalistas centrais

No início dos anos 1970, o modelo fordista-keynesiano de desenvolvimento entrou em declínio nos países capitalistas centrais, em função da diminuição da lucratividade dos setores fordistas, intensificação da competição internacional, aumento da desindustrialização, desemprego em massa e fim do acordo de Bretton Woods (BRENNER; THEODORE, 2002). O regime de acumulação que garantiu o crescimento econômico estável do norte global desde o pós-guerra teve como base um tenso equilíbrio entre o grande capital corporativo, o Estado-nação e o trabalho organizado⁵ (HARVEY, 1992).

Brenner e Theodore (2002) caracterizam o modelo fordista-keynesiano pela (i) negociação coletiva em escala nacional do trabalho assalariado com a disseminação da produção em massa; (ii) concentração e centralização corporativa nos principais setores industriais nacionais; (iii) regulamentação financeira e monetária em escala nacional por meio do sistema de taxas de câmbio fixas de Bretton Woods; (iv) envolvimento dos estados nacionais no controle da demanda agregada, diminuindo as oscilações econômicas, generalizando o consumo de massa e garantindo benefícios sociais que minimizam insatisfação social; (v) relação de interdependência global entre os espaços econômicos nacionais e (vi) regulação do desenvolvimento espacial desigual, através de políticas de diminuição das desigualdades regionais no espaço intranacional e manutenção da hegemonia dos Estados Unidos e da geopolítica da guerra fria no âmbito global.

O baixo crescimento econômico no início nos anos 1970 indicou o declínio do modelo fordista-keynesiano, aprofundado pelo primeiro choque da crise do petróleo em 1973. O rompimento do acordo de Bretton Woods em 1971, levou à substituição de uma taxa de câmbio fixa, com base no dólar americano como moeda padrão para transações internacionais, por um câmbio flutuante. A estagflação, caracterizada pelo baixo crescimento econômico e alta inflação, e o fim do acordo de Bretton Woods comprometeram a base regulatória e institucional do fordismo, culminando em uma crise mundial dos mercados imobiliários e das instituições financeiras (HARVEY, 1992). Para Harvey (2005), a crise estrutural se deu pela sobreacumulação do capital frente à escassez de áreas produtivas com investimentos lucrativos.

O cenário de crise acarretou mudanças no modelo de desenvolvimento capitalista, em direção a um regime de acumulação flexível (HARVEY, 1992). Enquanto autores apontam para uma mudança do regime de acumulação (HARVEY, 1992⁶), outros (THEODORE; BRENNER, 2002; PECK; TICKELL, 1994) defendem um processo de reestruturação

5. O grande capital foi responsável por ganhos contínuos na produtividade, através de investimentos em capital fixo, e padronização dos produtos. O Estado atuou na melhoria dos padrões de vida dos trabalhadores e aumento indireto do salário, através de investimentos públicos em transporte, habitação, educação e saúde e na manutenção das condições de consumo e controle dos ciclos econômicos. Os sindicatos ganharam poder na esfera da negociação coletiva nas indústrias e atuaram no controle do trabalho.

6. Harvey coloca em questão a formação de um novo regime de acumulação no livro "A condição pós-moderna" (1992), mas afirma ter havido uma transição em direção a uma acumulação flexível.

econômica, social e política não acabado. As mudanças configuram processos de neoliberalização (tradução livre de neoliberalization processes), que ocorreram de formas específicas e desiguais em cada contexto local, se mesclando aos contextos regulatórios e político-econômicos preexistentes (BRENNER; THEODORE, 2002).

7. No original: The notion of actually existing neoliberalism is intended to illuminate the complex, contested ways in which neoliberal restructuring strategies interact with pre-existing uses of space, institutional configurations, and constellations of socio-political power. As indicated, neoliberal programs of capitalist restructuring are rarely, if ever, imposed in a pure form, for they are always introduced within politico-institutional contexts that have been molded significantly by earlier regulatory arrangements, institutionalized practices, and political compromises. (BRENNER e THEODORE, 2002, p. 361).

A noção de neoliberalismo realmente existente pretende iluminar as formas complexas e contestadas pelas quais as estratégias de reestruturação neoliberal interagem com usos preexistentes do espaço, configurações institucionais e de poder sociopolítico. Como indicado, os programas neoliberais de reestruturação capitalista raramente, ou nunca, são impostos de forma pura, pois são sempre introduzidos em contextos político-institucionais que foram significativamente moldados por arranjos regulatórios anteriores, práticas institucionalizadas e compromissos políticos. (BRENNER e THEODORE, 2002, p. 361, tradução nossa)⁷.

Apesar das divergências em torno da configuração de um novo regime de acumulação acabado, autores convergem quanto às transformações significativas ocorridas rumo à austeridade fiscal e erosão das políticas de bem-estar social nas décadas de 1970 e 1980, cujos maiores representantes políticos foram Margaret Thatcher (1979-1990) e Ronald Reagan (1980-1989). Os processos de neoliberalização tiveram como objetivo eliminar barreiras para a valorização do capital excedente (HARVEY, 1992) e garantir o domínio do mercado em relação aos demais campos.

Dentre as transformações mais marcantes desse período estão a mudança na forma atuação do Estado, com cortes nos gastos públicos e novos híbridos público-privados; a flexibilização dos mercados de trabalho, produtos e padrões de consumo; o fortalecimento de novos setores de produção, com destaque para o setor de serviços; e a desregulamentação e inovação financeira, com a criação de novos instrumentos e a formação de um mercado global de ações (HARVEY, 1992). Os processos de neoliberalização foram muitas vezes integrados aos programas de governo como um processo supostamente inevitável e apolítico.

Quanto à atuação do Estado, este mudou seu foco e forma de atuação da execução direta de políticas públicas voltadas para o bem-estar social, para o desenvolvimento econômico e o fomento ao empreendedorismo, em um contexto de crise fiscal e inflacionária. A transferência da execução direta de determinadas políticas públicas para o setor privado se baseou na crença de que este garante uma governança mais eficiente do que os modelos tradicionais com maior participação estatal (RACO, 2014). A proposição e implementação de políticas públicas passou a

contar com novas relações e mecanismos com níveis mais profundos de imbricamento entre o público e o privado (RACO, 2014).

A noção de diminuição do papel do Estado no neoliberalismo é contestada por autores (AALBERS, 2016; RACO, 2014; LEVI-FAUR, 2005) que apontam para o caráter imprescindível da intervenção estatal na facilitação do funcionamento dos mercados. Para Aalbers (2016), a comum utilização do termo desregulação para caracterizar a atuação do Estado neoliberal oculta a sua verdadeira participação. Para o autor, o momento inicial de desmantelamento do quadro regulatório fordista-keynesiano foi seguido por uma “reregulação” (tradução livre de *reregulation*) ou regulação da desregulamentação (tradução livre de *regulated deregulation*), com a criação de novos marcos legais para garantir o funcionamento do mercado com novos arranjos público-privados.

Quanto à inovação financeira, o novo contexto global viabilizou um fluxo de capital sem precedentes em escala mundial, o que fortaleceu o mercado financeiro e possibilitou uma ampliação significativa do mercado dos detentores de títulos de propriedade de crédito. A valorização do capital fora da esfera produtiva levou a um processo de autonomização crescente, de valorização pela incidência de juros ou por estratégias monetárias e financeiras, com base no valor presente de uma expectativa de fluxo de rendimentos futuro materializado em um título financeiro precificado pelo mercado (LENCIONI, 2015). Lencioni (2015) aponta para a associação entre o capital financeiro e o imobiliário, colocando em evidência a dimensão espacial das estratégias de valorização do capital, que abarca não só os rendimentos financeiros, fruto do patrimônio monetário, mas também os rendimentos imobiliários.

As mudanças políticas e econômicas geraram uma reorganização das hierarquias escalares mundiais (BRENNER, 2013). As cidades e regiões metropolitanas assumiram um papel central na transformação do Estado em substituição à escala nacional característica do fordismo-keynesiano, tornando-se laboratórios de iniciativas neoliberais, como aponta Brenner e Theodore, (2002):

Nesse contexto, as cidades – incluindo suas periferias suburbanas – tornaram-se alvos e laboratórios institucionais cada vez mais relevantes para uma variedade de experimentos de políticas neoliberais, desde o *marketing* de lugares, zonas de empreendimento e empoderamento, abatimentos de impostos locais, empresas de desenvolvimento urbano, parcerias público-privadas, e novas formas de impulsionamento das políticas trabalhistas, esquemas de redesenvolvimento de propriedades, projetos de incubadoras de empresas, novas estratégias de controle social, policiamento e vigilância e uma série de outras modificações institucionais dentro do

8. No original: In this context, cities—including their suburban peripheries—have become increasingly important geographical targets and institutional laboratories for a variety of neoliberal policy experiments, from place-marketing, enterprise and empowerment zones, local tax abatements, urban development corporations, public-private partnerships, and new forms of local boosterism to workfare policies, property-redevelopment schemes, business-incubator projects, new strategies of social control, policing, and surveillance, and a host of other institutional modifications within the local and regional state apparatus. (BRENNER e THEODORE, 2002, p. 367).

9. CASTELLS, Manuel. The world has changed: can planning change? (Keynote Speech, ACSP Annual Meeting). Austin, Texas, 1990, mimeo.

10. No original: The flexibility, globalization, and complexity of the new world economy require the development of strategic planning, able to introduce a coherent, adaptive methodology in the multiplicity of meanings and signals of the new structure of production and management” (Castells, 1990 p. 14 apud Vainer, 2000).

aparato estatal local e regional. (BRENNER e THEODORE, 2002, p. 367, tradução nossa)⁸.

As políticas urbanas socialmente inclusivas e distributivas com foco nas pessoas, características do keynesianismo, deram lugar a uma abordagem com foco na transformação de áreas específicas da cidade e na promoção indireta do empreendedorismo, através da desregulamentação seletiva, simplificação da burocracia e parcerias público-privadas (SWYNGEDOUW *et al*, 2002). A visão total e normativa da cidade, característica do planejamento moderno, é então substituída por uma visão fragmentária e *ad hoc* (ASCHER, 2010).

A mudança de paradigma do planejamento foi cunhada por Harvey (1989) como uma mudança (não completa) de uma abordagem administrativa para uma de empreendedorismo urbano, na qual planejadores, governo local e atores selecionados assumem uma visão de mercado voltada para o desenvolvimento econômico e a reestruturação competitiva das cidades, com o objetivo de projetar globalmente a imagem da cidade e atrair investimentos do capital internacional (BORJA; CASTELLS, 1998; PORTAS, 1990). Os Governos locais do norte global lançaram mão de diferentes estratégias, como a provisão de vantagens locacionais, através de investimentos públicos em infraestrutura, isenções fiscais e qualificação da mão de obra; investimentos para atrair o consumo com foco na valorização de áreas urbanas degradadas e inovação cultural; disputa pela alocação de atividades de comando e controle e vantagem competitiva na redistribuição de superávits através de governos centrais (HARVEY, 2005).

O novo modelo de gestão urbana foi apregoadado pelos seus defensores (PORTAS, 1990; BORJA; CASTELLS, 1998; DÍAZ, 2004) sob a alcunha do planejamento estratégico, conceito transposto do planejamento de ações militares para o planejamento empresarial e, posteriormente, para o planejamento urbano (VAINER, 2000). O planejamento estratégico se apresenta em substituição ao planejamento moderno, que vinha sendo alvo de críticas no norte global por ser generalizante e excessivamente tecnocrático (ASCHER, 2010).

A flexibilidade, globalização e complexidade da nova economia mundial exigem o desenvolvimento de um planejamento estratégico, capaz de introduzir uma metodologia coerente e adaptativa na multiplicidade de significados e sinais da nova estrutura de produção e gestão” (Castells⁹, 1990 p. 14 apud Vainer, 2000, tradução nossa)¹⁰.

A flexibilização característica do planejamento estratégico é tida como fundamental para o aproveitamento de oportunidades, em linha com a velocidade das transformações de um mundo globalizado (PORTAS,

1990). Autores alinhados ao planejamento estratégico assumem uma postura prescritiva, produzindo manuais para a difusão do novo modelo de planejamento e a realização dos Grandes Projetos Urbanos (VAINER, 2000). Os Grandes Projetos Urbanos (GPU) são colocados como alternativa de reestruturação econômica das cidades, em busca do consenso em torno das iniciativas:

Muitos macroprojetos são vistos como a única alternativa ou o custo inevitável para a cidade ou a sociedade para gerar um ambiente atrativo em um contexto no qual as cidades competem cada vez mais por um número reduzido de investimentos externos. (DÍAZ¹¹, 2007, p. 296, apud NOBRE, 2019, tradução nossa)¹².

A difusão dos GPUs na década de 1980 se deu em um período de crescimento do mercado financeiro e imobiliário nos países anglosaxões, com facilidade para obtenção de empréstimos com baixas taxas de juros (FAINSTEIN, 1994, apud NOBRE, 2019). Dentre as experiências mais emblemáticas do norte global estão as Docklands em Londres, Battery Park City em Nova Iorque, La Défense em Paris, a Vila Olímpica em Barcelona e Potsdamer Platz em Berlim (NOBRE, 2019).

Para Swyngedouw *et al* (2002), os Grandes Projetos Urbanos são mais do que produtos da nova política urbana, se configurando como o meio concreto pelo qual os novos arranjos políticos e econômicos que operam em diferentes escalas são produzidos. Os GPUs refletem uma nova relação entre as forças econômicas e níveis de governo, em arranjos cada vez mais glocalizados (SWYNGEDOUW, 2018).

A experiência de GPUs no norte global foi objeto de estudos empíricos que buscaram confrontar a realidade teórica com as experiências práticas e analisar os efeitos da sua implantação (FAINSTEIN, 2009, 1994; GUIRONNET; HALBERT, 2015; SWYNGEDOUW *et al*, 2002). Dentre os estudos empíricos, a análise de 13 Grandes Projetos Urbanos desenvolvida por Swyngedouw *et al* (2002) se destaca pela abrangência da amostragem e pela aplicação de uma metodologia comparativa que apontou para resultados relevantes da experiência europeia. As principais conclusões do estudo afirmam que (i) os GPU são utilizados como meio de flexibilização da regulação e política urbana; (ii) os mecanismos de participação social não são devidamente respeitados; (iii) os GPU não se articulam com a política urbana mais ampla e com o sistema de planejamento; (iv) a maior parte das experiências contribui para o aprofundamento das desigualdades socioeconômicas e beneficiam o mercado imobiliário e (v) os GPU refletem e carregam mudanças nas escalas de governança. O estudo aponta o Estado enquanto ator chave dos projetos analisados, responsável de forma recorrente pelo financiamento, assunção dos riscos e a condução dos processos. Como

11. DÍAZ, M. L. Grandes proyectos urbanos. El Salvador: UCA editores, 2004. Disponível em: <https://www.lincolnst.edu/pt-br/publications/articles/grandes-proyectos-urbanos>. Acesso em: 28 jun. 2019.

12. No original: Muchos macroproyectos son vistos como la única alternativa o el costo inevitable que tiene que pagar la ciudad o la sociedad para generar un ambiente atractivo en un contexto en el que las ciudades compiten cada vez más por un número reducido de inversionistas externos. (DÍAZ, 2007, p. 296, apud NOBRE, 2019)

os GPU possuem um caráter inerentemente especulativo, devido à natureza imobiliária, déficits são bastante recorrentes, o que de forma frequente configura processos de socialização dos riscos e dos custos e privatização dos lucros (SWYNGEDOUW *et al*, 2002).

Nas últimas décadas, novos mecanismos financeiros foram aplicados na produção dos GPU no norte global (STROHER, 2019). As novas estratégias utilizam métricas do mercado financeiro como a Taxa Interna de Retorno (TIR) e a relação risco-retorno (*risk-adjusted return*) e permitem a participação do mercado financeiro com diferentes papéis (STROHER, 2019). Stroher (2019) levantou mecanismos utilizados em países capitalistas centrais, como o TIF (Título de financiamento baseado no incremento fiscal) em Chicago; o SPV (Veículo para fins especiais) na Região Metropolitana de Milão; o Value Capture Financing (VCF) no @22 em Barcelona; e a securitização da renda dos aluguéis por meio de Fundos de Desenvolvimento Imobiliário (FII) em Saint Ouen na Região Metropolitana de Paris.

13. SAVINI, F; AALBERS, M. The de-contextualisation of land use planning through financialisation: Urban redevelopment in Milan. *European Urban and Regional Studies*, p. 1-17, 2015.

Segundo Savini e Aalbers¹³ (2015, apud STROHER, 2019) a utilização de mecanismos financeiros na produção dos GPU tem acarretado o distanciamento do interesse público, levando a um processo de descontextualização do planejamento urbano. A geração de renda, enquanto objetivo principal dos projetos, tem gerado um descolamento da política urbana do contexto local. A complexidade dos mecanismos financeiros também tende a reduzir o acompanhamento da política urbana pela sociedade civil e aumentar a participação de agentes do mercado financeiro, distanciando o processo decisório dos atores públicos (STROHER, 2019). A utilização de mecanismos financeiros na produção dos GPU não ocorre de forma homogênea nos países capitalistas centrais, variando de acordo com cada contexto local (STROHER, 2019).

1.2 Grande Projeto Urbano: uma exploração conceitual

A definição dos Grandes Projetos Urbanos é ampla e historicamente condicionada, se modificando de acordo com o país em que foi instituído (PORTAS, 1990; NOVICK, 2012; SOMEKH; CAMPOS NETO, 2005). Sua denominação também varia de acordo com a literatura, assumindo o nome de *Large-Scale Urban Development Projects* (SWYNGEDOUW *et al*, 2002), *Mega-Projects* (ORUETA; FAINSTEIN, 2008), *Grandes Projetos Metropolitanos* (OLIVEIRA, 2012) e *Grandes Projetos Urbanos* (VAINER, 2000; NOBRE, 2019; NASCIMENTO; FREITAS, 2018; DÍAZ, 2005). Os GPU possuem lógicas e escalas de ação muito diferentes, que obedecem a distintos contextos socioeconômicos e múltiplos interesses (DÍAZ, 2005).

Apesar de ser um conceito polissêmico, diversos autores críticos ou apologistas colaboram de forma significativa para a sua delimitação conceitual, vinculando-os a uma perspectiva histórica e geracional (ASCHER, 2010; DÍAZ, 2005; PORTAS, 1990), a região em que foi desenvolvido (DÍAZ, 2005), aos elementos constitutivos (DÍAZ, 2002; NOBRE, 2019; FAINSTEIN; ORUETA, 2008), ao tamanho do projeto e porte do investimento (ALTSHULER; LUBEROFF, 2003; SMOLKA, 2004) e às rupturas que provoca (VAINER *et al*, 2012).

Portas (1990) apresenta uma leitura geracional com base na experiência europeia para distinguir e situar a noção difundida pelo planejamento estratégico. A primeira geração surgiu na década de 1960, com os projetos unitários de arquitetura de grande escala do Team X, que buscavam representar a forma exemplar da cidade moderna. A segunda com a crise fiscal dos anos 1970, que impulsiona intervenções de caráter pontual no tecido urbano existente, promovidas pela esfera municipal. As intervenções buscam ampliar o efeito de requalificação na cidade existente e mantém a marca de autoria do arquiteto. A terceira geração se diferencia pelo programa de intervenção urbanística, pelos novos mecanismos de financiamento e gestão, processos e oportunidades para sua promoção.

Ezquiaga¹⁴ (apud DÍAZ, 2005) apresenta outra leitura geracional, que possui maior aproximação com a experiência latino-americana, considerando diferentes tipos de intervenção enquanto projeto urbano. Segundo o autor, a primeira geração é marcada pela construção de infraestrutura ou serviços urbanos, recuperando e ampliando o conceito de obra pública enquanto motor da transformação urbana e recuperação ambiental. A segunda diversifica o objeto de intervenção e amplia os limites territoriais das intervenções urbanísticas tradicionais. Introduz novos critérios de rentabilidade econômica, incorporando o setor privado à gestão. A terceira geração se diferencia pela concepção do projeto urbano enquanto motor do desenvolvimento metropolitano, capaz de promover a recuperação integrada de centros históricos e contribuir para a transformação da periferia através da criação de novas centralidades.

Conceituar as experiências de projeto urbano na América Latina representa um desafio ainda maior, devido à grande diversidade programática e de objetivos dos projetos desenvolvidos nas últimas décadas (DÍAZ, 2004). Díaz (2005) contrasta a diversidade de conteúdo temático da experiência latino-americana à norte-americana e à europeia, onde prevalecem, respectivamente, grandes construções de infraestrutura urbana e grandes projetos de caráter emblemático.

Além da definição de GPU vinculada ao local em que foi desenvolvido, Díaz (2004) os caracteriza a partir de quatro elementos constitutivos: (i) uma estrutura de gestão urbana que requer a atuação de atores públicos e privados, nacionais e internacionais; (ii) um financiamento robusto que

14. EZQUIAGA, J. M. Projetos de transformação urbana na Madri do fim do século. P. Abramo (Coor.), Cidades em transformacao: entre o plano e o mercado, IPPUR-Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2001

cria conexões complexas entre os atores; (iii) a concepção e introdução de novos processos com o objetivo de transformar a cidade e (iv) o questionamento das perspectivas tradicionais do planejamento urbano, extrapolando as normas e políticas vigentes. Para Nobre (2019), a caracterização dos GPU se dá (i) pela participação da iniciativa privada enquanto ator chave; (ii) pelo alinhamento ao ideário neoliberal de empreendedorismo urbano; (iii) pela flexibilização da regulação urbana e utilização de novos instrumentos e mecanismos de gestão e (iv) pela escala e impacto no entorno.

A definição dos GPU associada ao volume de investimento é proposta por Altshuler e Luberoff (2003), que estabelecem um volume mínimo de 250 milhões de dólares (valor base de 2002) destinados à construção de infraestruturas, equipamentos, áreas de desenvolvimento ou uma combinação destes. No entanto, a definição de um valor referencial único não considera os contextos locais, sobretudo se transposto para países do sul global. Smolka (2004) também vincula os GPUs à dimensão da escala territorial e ao volume de investimento, mas sem definir um valor referencial, destacando o impacto da intervenção no mercado de terras através da criação de mais-valias fundiárias e imobiliárias.

Por fim, Vainer *et al* (2012) caracteriza os GPU como intervenções urbanas que promovem nas cidades enquanto espaço social multidimensional rupturas (i) institucionais, pela introdução de novos arranjos institucionais e administrativos; (ii) urbanísticas, pela criação de descontinuidades no espaço urbano; (iii) legais, pela criação de regras *ad hoc*; (iv) no mercado imobiliário e no gradiente de valores fundiários, pelo impacto no preço da terra; (v) políticas, por instalar ou reconfigurar coalizões políticas; (vi) simbólicas, por produzir novas representações e imagens da cidade e (vii) escalares, por promover novas relações entre as esferas local, nacional e internacional no âmbito financeiro-econômico e cultural.

Reconhecendo a inexistência de um conceito único, a fim de estabilizar a noção de Grande Projeto Urbano para o desenvolvimento da pesquisa, adotaremos o conceito de Nobre (2019). A utilização do conceito de GPU busca situar os objetos de estudo em um debate mais amplo, contribuir para a identificação do trânsito nacional e internacional de ideais e para a identificação de aspectos similares a outras experiências. Reconhecemos que no contexto de uma metrópole periférica, as iniciativas se adequaram a um contexto histórico, político e institucional específico e, de forma recorrente, se distanciaram do marco referencial teórico, mas foram influenciadas pelas transformações ocorridas a nível global e local.

1.3 Reescalonamento da política urbana na periferia do capitalismo

A transformação do regime de acumulação fordista-keynesiano em direção a uma acumulação flexível nos países capitalistas centrais teve uma trajetória bastante distinta na periferia do capitalismo. O Brasil não vivenciou um regime de acumulação fordista-keynesiano nos moldes europeus e norte americano, tampouco alcançou um Estado de Bem-Estar Social, com a melhoria dos padrões de vida dos trabalhadores e acesso a serviços públicos de transporte, habitação, educação e saúde (STROHER, 2014). O início do regime militar, com o golpe que destituiu o Presidente João Goulart em 1964, interrompeu um período de forte mobilização social em torno das Reformas de Base. A ditadura, que se estendeu de 1964 até 1985, foi marcada por um modelo de desenvolvimento Nacional-desenvolvimentista e autoritário, com forte concentração de renda e aprofundamento das desigualdades sociais, apesar de taxas de crescimento aceleradas, sobretudo no período do “milagre econômico”, entre os anos de 1968 e 1973 (STROHER, 2014).

Durante o regime militar, as regiões metropolitanas assumiram importante papel enquanto polos de desenvolvimento e locais prioritários dos investimentos em infraestrutura, atreladas a uma estratégia de integração regional para fortalecimento da economia nacional (KLINK, 2013). Em 1973 as primeiras regiões metropolitanas foram regulamentadas no âmbito federal (LEI COMPLEMENTAR Nº 14/1973)¹⁵. A criação de órgãos nacionais com macrofinanciamentos setoriais também teve papel central na estratégia de desenvolvimento do período, sendo instituídos para áreas temáticas como habitação, planejamento urbano, transporte e saneamento básico (KLINK, 2013). Dentre os órgãos estão o SFH (Sistema Financeiro Habitacional), o BNH (Banco Nacional de Habitação) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau). No âmbito do planejamento urbano, a Serfhau foi criada enquanto autarquia para elaborar e coordenar a política urbana nacional, tendo como atribuição o apoio aos municípios no desenvolvimento dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e o assessoramento do Banco Nacional de Habitação (BNH). A criação de uma entidade responsável pela coordenação do planejamento no âmbito federal teve pouco efeito prático e os planos desenvolvidos no período foram caracterizados por Villaça (2015) como planos-discurso. Os planos desenvolvidos no período do governo militar não guiaram a ação efetiva do Estado a nível local, metropolitano ou federal, gerando um grande distanciamento entre o planejamento e a realidade, de aprofundamento da exclusão socioespacial (VILLAÇA, 2015).

No campo das infraestruturas, as empreiteiras de Grandes Obras Públicas que hoje dominam o mercado brasileiro tiveram crescimento significativo, beneficiadas por políticas públicas, como financiamento

15. Em 1973 foram regulamentadas oito regiões metropolitanas no Brasil, que correspondem a São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

subsidiado, reserva do mercado nacional e isenções fiscais (CAMPOS, 2015). O investimento em infraestrutura ultrapassou gastos em áreas como educação e saúde e contou com o aumento dos fundos públicos, através de reformas no Programa de Aceleração Econômica do Governo (PAEG) e a criação do FGTS. As empresas assumiram a forma de oligopólios no mercado nacional e expandiram sua atuação para fora do país no fim da década de 1960, com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). As empresas que dominaram a maior parcela do mercado no período foram a Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Odebrecht e Mendes Júnior (CAMPOS¹⁶ 2013, apud STROHER, 2019). O crescimento das empreiteiras no período se deu não só pelo alinhamento ao projeto de modernização capitalista da ditadura, mas também pelo apoio deste segmento ao golpe militar (CAMPOS, 2015).

O crescimento econômico alcançado durante o período militar contrastou com o aprofundamento das desigualdades sociais e a pouca efetividade das políticas setoriais que buscavam a universalização de direitos sociais, marcando uma profunda diferença entre o modelo desenvolvimentista brasileiro e o regime espacial keynesiano dos países capitalistas centrais (STROHER, 2014). O processo de modernização capitalista durante a ditadura se deu de forma excludente, com grande concentração de renda. O planejamento tecnocrático e centralizador não alcançou o campo prático (KLINK, 2013; DÉAK, 2015) e a atuação do governo militar priorizou o crescimento econômico de alguns espaços-polo, sem alcançar os espaços periféricos.

O rápido processo de urbanização desigual que o Brasil passou entre as décadas de 1960 e 1980, atingindo uma população urbana de 68,86% dos brasileiros em 1980, se deu com grande segregação socioespacial, concentração de riqueza e aprofundamento da pobreza urbana (MARICATO, 1996). As classes dominantes se restringiram às “ilhas de primeiro mundo”, onde se concentraram os investimentos, as infraestruturas e os equipamentos públicos, contrastando com a grande precariedade das áreas informais (MARICATO, 1996). Maricato (1996) aponta a piora da condição de vida urbana como parte inerente da reprodução do capitalismo periférico, fruto de uma industrialização de baixos salários, que impossibilitava o acesso dos trabalhadores às moradias produzidas pelo mercado. À classe trabalhadora não restou alternativa senão a autoconstrução em áreas irregulares. Ferrara (2018), destaca, ainda, a centralidade do monopólio da terra no processo de marginalização da população urbana.

O declínio do crescimento econômico brasileiro a partir de 1973, impactado pela crise do regime de acumulação fordista-keynesiano dos países capitalistas centrais e pelo choque do petróleo, aumentou o índice inflacionário e a dívida externa do país. Em resposta, o governo

Geisel reformulou a estratégia desenvolvimentista no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) em 1974, com propostas anticíclicas para a superação da crise (DÉAK, 2015). Após o II PND, a busca por uma estratégia de desenvolvimento econômico endógeno deu lugar à adesão ao Consenso de Washington nas décadas seguintes (STROHER, 2014).

Para Paulani (2012), as transformações do regime de acumulação do capital nos países capitalistas centrais na década de 1980, em direção à dominância financeira, levou a inserção do Brasil nessa nova fase como um dos protagonistas da “crise das dívidas dos países latino-americanos”, que acarretou duas décadas de estagnação econômica. A busca do capital pela valorização fora da esfera produtiva em um contexto de crise de sobreacumulação no norte global encontrou no Brasil e na América Latina a demanda por empréstimos, capazes de gerar retornos significativos.

Fortalecido nos anos 1980, ao encontrar no neoliberalismo o discurso e a prática de política econômica condizentes com as necessidades dessa nova etapa da história capitalista mundial, o crescente movimento de financeirização vai transformar o Brasil em plataforma internacional de valorização financeira (...). A forma encontrada pelo país para escapar da armadilha constituída pelo binômio “crise da dívida-alta inflação” (...) foi a completa submissão de sua política econômica às exigências dos credores, em outras palavras a adoção do discurso e da prática neoliberais. (PAULANI, 2012).

No fim da década de 1980, o Consenso de Washington propalou a agenda neoliberal nos países do sul global, defendendo a realização de ajustes estruturais, programas de austeridade fiscal e privatizações (MARICATO, 2000). As agências multilaterais como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Interamericano Internacional (BID) se constituíram como importantes agentes de um neoliberalismo transnacional, que se tornou a forma política e ideológica dominante de globalização capitalista (BRENNER; THEODORE, 2002).

No âmbito da política urbana, o fim do regime militar significou o esvaziamento institucional do planejamento metropolitano tecnocrata, sendo a esfera local priorizada enquanto escala de planejamento no período de redemocratização (KILNK, 2013). A Constituição Federal de 1988 ampliou a competência do governo local no desenvolvimento e implantação da política urbana, identificada como de cunho mais democrático. A transformação foi caracterizada por Klink (2013) como de reescalonamento da política urbana.

A relevância atribuída pela regulação federal aos Planos Diretores e a introdução de temas relevantes da reforma urbana foram encarados como um aceno progressista em meio a difusão do ideário neoliberal. No

17. Instrumentos vinculados ao cumprimento da função social da propriedade ainda encontram forte resistência para a sua implantação, como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC), IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública.

entanto, a dependência da regulamentação municipal dos instrumentos de caráter progressista¹⁷, a aplicação não vinculante e a tardia regulamentação federal por meio do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10257/2001) reduziram o potencial de garantia do direito à cidade (OLIVEIRA, 2011). O Estatuto da Cidade também incorporou instrumentos que permitiram novas entradas da iniciativa privada na governança urbana, como o instrumento da Operação Urbana Consorciada (OUC). Segundo Oliveira (2011), os Planos Diretores tiveram pouco impacto na atuação dos municípios brasileiros, que mantiveram os grandes investimentos fora da previsão dos planos.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), o Brasil adotou o ideário neoliberal, atendendo às exigências dos credores internacionais, e promoveu o ajuste fiscal, a abertura da economia, o fim de políticas protecionistas, a privatização de estatais e recuos nas políticas sociais. Em 1995, no primeiro mandato de FHC, foi elaborado o Plano de Reforma do Aparelho do Estado, comandado pelo Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, à frente do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). A reforma gerencial se inspirou nas reformas administrativas dos países capitalistas centrais, como a Inglaterra, seguindo os princípios da Nova Gestão Pública (MENDONÇA, 2014). A reforma proposta por Bresser-Pereira apresentou enquanto objetivo a “reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais”, em contraposição a um modelo “racional-burocrático” do passado, pautado no controle dos processos e não nos resultados (BRASIL, 1995). Segundo o ministro, a reestruturação da administração pública buscava dar uma resposta aos novos desafios de um mundo globalizado (BRASIL, 1995).

A reforma propunha uma mudança no papel do Estado, de condutor do desenvolvimento econômico e social para promotor e regulador do desenvolvimento (BRASIL, 1995). Dentre as mudanças, o plano de reforma previa a transformação de autarquias e fundações em agências autônomas, para a implantação de atividades exclusivas do Estado, e a criação de entidades públicas não-estatais, as Organizações Sociais (OS), nas atividades não exclusivas do Estado (MENDONÇA, 2014). Assim, a consecução do interesse público deixava de ser uma prerrogativa exclusiva do Estado e se estendia às entidades de direito privado sem fins lucrativos e aos novos arranjos institucionais.

O Plano de Reforma do Aparelho do Estado não chegou a ser plenamente implantado, mas teve papel relevante em suscitar discussões acerca do papel do Estado e em impulsionar a promulgação da Emenda Constitucional Nº 19/1998, que acrescentou o quinto princípio da Administração Pública, a eficiência. A emenda constitucional modificou o regime e dispôs sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas

e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal. A inclusão do princípio de eficiência representou uma mudança de paradigma da gestão pública brasileira.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) também teve impacto relevante na administração pública municipal, estadual e federal, ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, através da definição de limites e metas orçamentárias. A limitação do nível de endividamento municipal levou a busca dos governos locais por novas formas de financiamento e gestão para as políticas urbanas, com maior entrada da iniciativa privada (MARICATO; FERREIRA, 2002).

Roteiros de planejamento estratégico e manuais de projetos urbanos se difundiram pelos municípios brasileiros na década de 1990, vinculados à noção de *city marketing* e de competição global entre cidades. A difusão do planejamento estratégico contou com forte participação de consultores internacionais, dentre os quais Jordi Borja e Manuel Castells assumiram o papel de principais autoridades, difundindo a experiência das Olimpíadas de 1992 em Barcelona (VAINER, 2000; FERREIRA, 2003). No Rio de Janeiro a difusão do planejamento estratégico se deu pela atuação de consultores catalães nos anos 2000 (VAINER, 2000), em São Paulo pela atuação de catalães (FERREIRA, 2003) e pela influência francesa na criação do instrumento da Operação Urbana (OU) no Plano Diretor de 1985/2000 (NOBRE, 2019) e no Recife pela ação de consultores portugueses, através da empresa pública Parque Expo 98, e de consultores catalães, no desenvolvimento do Projeto Capital.

Segundo Maricato (2000), a difusão do planejamento estratégico provocou a dissociação da agenda urbana do contexto local, gerando um descompasso entre a matriz ideológica do planejamento e a produção concreta do espaço. No Brasil, os direitos fundamentais nunca foram universalizados e as ações de planejamento urbano sempre estiveram restritas às áreas da cidade dita formal, onde se localizam as classes dominantes (MARICATO, 2002). A mudança do paradigma de planejamento não foi responsável pela mudança de uma atuação compreensiva para ações fragmentárias, mas trouxe novos contornos e apoio nas teorias de cidade global. Para Stroher (2014), houve uma aproximação do referencial teórico de planejamento das históricas práticas seletivas do Estado. No entanto, é importante destacar que o planejamento estratégico e os projetos urbanos não significaram o abandono dos planos, fortalecidos pela constituição de 1988.

Buscando extrapolar o recorte de análise municipal dos GPU, a pesquisa "*Grandes projetos urbanos: o que se pode aprender com a experiência brasileira?*", coordenada por Vainer *et al* (2012), promoveu um estudo comparativo que abrange nove projetos localizados em Salvador, São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Belém, Palmas, Fortaleza e Niterói.

Apesar da dificuldade em promover uma análise comparativa abrangendo contextos tão distintos, a pesquisa apresenta resultados relevantes, contribuindo para a compreensão da experiência brasileira. A partir dos estudos de caso analisados, foi identificado que (i) a implementação dos GPU é um campo privilegiado de legitimação de projetos políticos ou de projetos de poder; (ii) as condições institucionais não pesam muito no processo de decisão, implementação e gestão dos projetos; (iii) os GPU referem-se mais a processos eminentemente locais, apesar dos discursos de legitimação referirem-se a representações sobre o mundo globalizado; (iv) os investimentos e a assunção dos riscos são em grande maioria públicos; (v) o compromisso político com o projeto torna o poder público vulnerável e sujeito a maiores riscos e (vi) a regra de agilidade e do aproveitamento de oportunidades tende a isentar o GPU de formas efetivas de controle social.

A grande variedade de projetos desenvolvidos nas últimas décadas no Brasil dificulta a compreensão da experiência brasileira. Diferentes instrumentos vêm sendo utilizados para viabilizar as iniciativas, como a Operação Urbana (OU) / Operação Urbana Consorciada (OUC), o Projeto de Intervenção Urbana (PIU), a Operação Urbana Simplificada, a Concessão Urbanística e a Parceria Público-Privada *stricto sensu*. Dentre estes, a OUC se destaca nacionalmente pela sua regulamentação no âmbito federal pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), tendo sido incorporado pelos Planos Diretores de 71% dos municípios brasileiros, parte sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município (SANTOS JR; MONTANDON, 2011). O instrumento foi aplicado em diversas capitais brasileiras, como Belo Horizonte, Brasília, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo (HISSA; ARAUJO, 2017).

A experiência das Operações Urbanas adquire destaque em São Paulo, onde o instrumento foi difundido como “fórmula mágica” para a transformação urbana, pautado na justificativa do autofinanciamento da reestruturação urbana em um contexto de falta de recursos municipais (FIX, 2004). As OUC permitiram a flexibilização da legislação de determinadas áreas da cidade como estratégia para a obtenção de recursos a partir da venda do potencial construtivo adicional, o que viabilizaria a implantação de um programa de obras e serviços sem aportes financeiros do Estado. A natureza do instrumento está vinculada à maximização da renda da terra (STROHER, 2019)

O instrumento foi aplicado pela primeira vez em 1991 durante a gestão da prefeita progressista Luiza Erundina (PT), com a Operação Urbana Anhagabaú (Lei 11.090/91), de breve duração e baixa adesão dos agentes imobiliários (FIX, 2004). As primeiras iniciativas em São Paulo não eram consorciadas, a compra do potencial construtivo adicional

se dava junto a prefeitura no momento de aprovação dos projetos. Na Operação Urbana Faria Lima foi introduzida uma inovação quanto ao mecanismo de financiamento. A venda do potencial adicional passou a ser feita por meio de títulos do mercado financeiro de Cepac¹⁸ (Certificados de Potencial Adicional de Construção), leiloados pela prefeitura por meio da CVM (Companhia de Valores Imobiliários), que poderiam ser comercializados no mercado secundário (STROHER, 2019).

Após uma disputa jurídica acerca da legalidade do instrumento¹⁹, o Cepac passou a ser utilizado nas Operações Urbanas Consorciadas (OUC) paulistanas a partir de 2004, depois de ter sido regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10257/2001) e pela CVM. O título foi adotado nas OUC Faria Lima, Água Branca e Água Espreiada em São Paulo, não sendo utilizado na OU Centro. A utilização do Cepac promoveu a utilização de métricas, racionalidades e instituições do mercado financeiro nos projetos de reestruturação urbana, mas não favoreceu a penetração dos investidores financeiros (STROHER, 2019). Para a autora, a criação do Cepac representa uma participação ativa do Estado brasileiro no processo de financeirização da produção do espaço urbano.

Atualmente estão em vigor em São Paulo quatro operações urbanas – a OU Centro, OUC Faria Lima, OUC Água Branca e OUC Água Espreiada, que juntas cobrem 3.070 hectares do território paulistano. O instrumento foi criticado por flexibilizar a legislação urbanística, concentrar recursos públicos em áreas não prioritárias, investir majoritariamente em obras viárias e depender de investimentos robustos do Estado em Grandes Obras Públicas para alavancar a valorização da área. O Plano Diretor de São Paulo (Lei 16.050/14) buscou minimizar o caráter concentrador das OUC, prevendo a criação de perímetro expandido para ampliar a distribuição dos recursos, a obrigatoriedade de destinação de 25% para a produção de HIS e a constituição de conselho gestor paritário.

Em 2004, durante o primeiro mandato do governo Lula (PT), o marco regulatório das PPPs foi aprovado no âmbito federal (Lei Federal Nº 11.079/2004), o que ampliou o leque de instrumentos utilizados pelas iniciativas de Grandes Projetos Urbanos no Brasil. O Decreto Federal nº 5.977/2006 regulamentou a utilização nas modelagens de PPPs de projetos, estudos, levantamentos ou investigações elaboradas pela iniciativa privada. Em 2015 (Decreto Nº 8.428/2015), já no governo de Dilma Rousseff (PT), a participação da iniciativa privada foi regulamentada sob os mecanismos de Manifestação de Interesse Privado (MIP) e o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), o que permitiu uma maior entrada do setor privado nos GPU não só como estratégia de financiamento, mas enquanto ator chave no processo de concepção e desenvolvimento das iniciativas. As regulamentações representaram um marco da nova relação entre o Estado e as empreiteiras nas intervenções

18. Após a obtenção do Cepac, o título pode ser vinculado ao setor da OUC e convertido em um determinado número de metros quadrados de potencial adicional de construção, de acordo com o índice de conversão de cada setor. O Cepac também pode ser utilizado pelo município para pagamento de obras por empreiteiras.

19. Houve uma disputa jurídica acerca da legalidade do CEPAC. O título não poderia ser emitido caso fosse considerado uma dívida, mas a interpretação dada foi de que se trata de um recebível, o que levou ao reconhecimento da sua legalidade e regulamentação pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10257/2001) (SANDRONI, 2008).

urbanas.

A experiência de Operação Urbana Consorciada também obtém destaque no Rio de Janeiro, com a realização da OUC Porto Maravilha, já após a regulamentação federal das PPP, MIP e PMI. O modelo carioca foi conceituado por Stroher (2019) enquanto OUC 2.0, por possuir várias distinções em relação à experiência paulistana. A OUC Porto Maravilha complexificou o instrumento e o associou a outros mecanismos, como a criação de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) de economia mista, a elaboração de um contrato de PPP para a realização de obras e a criação de um Fundo de Investimento Imobiliário (FII) (STROHER, 2019). A OUC contou com a participação ativa das grandes incorporadoras, responsáveis inclusive pela realização da modelagem técnica do projeto. O governo federal assumiu um papel central no desenho da OUC PM, através da provisão de terras da União, recursos e participação na regulação. Na OUC PM a utilização de terra pública teve papel central na viabilização do GPU.

No caso da OUC PM, Santos Junior *et al* (2020) apontam que a destinação das terras públicas se deu em benefício do mercado imobiliário, com o objetivo de garantir a viabilização da modelagem financeira do projeto. A privatização das terras públicas na área portuária, contudo, não foi suficiente para garantir a atratividade para o mercado imobiliário. Para os autores, o interesse público ficou subordinado à lógica do mercado imobiliário, o que inclui os interesses das empreiteiras de grandes obras públicas.

A experiência carioca é fortemente criticada devido à aquisição de todos os Cepac pelo FII Porto Maravilha, fundo cujo cotista único é o FGTS (STROHER, 2019). Assim, os riscos financeiros associados à intervenção foram assumidos exclusivamente pelo fundo público e não pela iniciativa privada. Stroher (2019) aponta que o modelo de OUC 2.0 deu início a uma nova fase de desenho financeiro e institucional das OUC, que foi difundido por cidades brasileiras, apesar do fracasso da experiência carioca. A autora identificou cinco cidades nas quais se pretendia replicar o modelo, sendo elas Belo Horizonte, Niterói, Salvador, São Bernardo e São Paulo. No entanto, as iniciativas não foram implementadas até 2019, provavelmente devido à crise política e econômica nacional, às disputas pelo FGTS e à flexibilização da utilização do fundo (STROHER, 2019).

Desde 2014 outro instrumento urbanístico tem tido papel relevante na promoção de projetos urbanos em São Paulo, o Projeto de Intervenção Urbana (PIU), introduzido pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo (Lei Municipal no 16.050/14) e não previsto pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01). O PIU promove um maior imbricamento entre o público e o privado no desenvolvimento dos GPUs, através da utilização dos mecanismos de PMI e MIP, e uma maior entrada das racionalidades

e mecanismos do mercado financeiro no processo de produção do espaço urbano, como a concessão de ativos públicos.

A criação do PIU tinha como intenção garantir maior protagonismo ao projeto urbano, em resposta às frequentes críticas quanto à ausência de projeto nas OUC, e a falta de articulação na aplicação de instrumentos urbanísticos existentes (SANTORO; NUNES, 2018). O PIU (regulamentado pelo Decreto 56.901/16) é conceituado enquanto procedimento que define um programa de intervenções e parâmetros urbanísticos específicos, além de propostas econômico-financeiras e de gestão para a reestruturação de uma determinada área da cidade. Para sua implantação, podem ser utilizados os instrumentos de (i) Operação Urbana Consorciada, (ii) Concessão Urbanística, (iii) Áreas de Intervenção Urbana e (iv) Áreas de Estruturação Local, o que deverá ser definido ao longo dos estudos técnicos de elaboração.

Desde 2016, diversos Projetos de Intervenção Urbana (PIU) foram colocados em discussão pela Prefeitura de São Paulo, provenientes de Manifestações de Interesse Privado (MIP) e de iniciativas do poder público (SANTORO; NUNES, 2018). A generalização da aplicação dos PIU tem se dado em uma administração que tem como agenda a desestatização de ativos do governo municipal, em um contexto de busca do Estado por novos agentes interessados em atuar nos projetos de reestruturação urbana, após o enfraquecimento das empreiteiras de Grandes Obras Públicas no contexto da Operação Lava Jato (D'ALMEIDA, 2019).

Os PIU permitem a flexibilização da regulação urbanística vigente, otimizam a disponibilização de terras públicas para projetos urbanos e propõem engenharias econômico-financeiras para viabilização de propostas definidas ao longo do seu processo de formulação. O PIU pode ser aplicado a diferentes escalas territoriais, que vão de projetos de menor porte à reestruturação de grandes áreas da cidade.

Segundo Stroher (2019), novos mecanismos influenciados pela agenda neoliberal vêm sendo experimentados na gestão urbana dos municípios brasileiros, a exemplo das PPPs habitacionais e da proposta de criação da empresa Bairros do Tamanduateí S/A²⁰ (Projeto de Lei 723/2015) em São Paulo e da criação da empresa PBH Ativos S/A (Lei Municipal 10.003/2010) em Belo Horizonte. A PBH Ativos S/A, sociedade de economia mista, tem como objetivo oferecer “suporte técnico especializado na execução das políticas públicas, por meio da estruturação de operações de captação de recursos e modelagens de concessões e PPPs” no Município de Belo Horizonte. Dentre as competências da PBH Ativos está a gestão dos Cepac da primeira OUC a ser implantada no município (OUC-ACLO). A proposição da BTSA e a PBH Ativos são exemplos de empresas de economia mista, integralizadas por terras públicas, que representam inovações na condução dos GPUs. O panorama de como as transformações da política urbana decorrentes

20. A criação da empresa Bairros do Tamanduateí S/A (BTSA) se daria sob a forma de sociedade anônima de economia mista, que teria como finalidade a implantação do PIU da OUCBT. Segundo a proposta de lei, a integralização do capital social da BTSA seria por intermédio dos Cepac emitidos na OUCBT, pelas glebas e lotes municipais dominiais situados no Perímetro de Adesão da OUCBT, bem como em dinheiro, bens ou direitos cedidos pelo Município ou pela empresa SP-Urbanismo.

de processos de neoliberalização ocorreram no Brasil, em um contexto de capitalismo periférico, contribuem para a compreensão das especificidades da experiência brasileira de GPU. Apesar da política urbana tradicionalmente já privilegiar áreas ocupadas pelas elites, o Planejamento Estratégico e o ideário neoliberal legitimaram as intervenções em áreas “estratégicas” da cidade, com uma grande mobilização de recursos e ativos públicos e uma maior entrada da iniciativa privada em modelos de financiamento e gestão. Os modelos de financiamento foram impactados por atores, instituições e lógicas financeiras com diferentes graus de penetração, a depender do contexto local.

É importante ressaltar, ainda, que as experiências paulistana e carioca, grandes metrópoles brasileiras, se efetivaram por contar com um governo com grande capacidade técnica e regulatória e um mercado imobiliário-financeiro robusto. Em outras cidades brasileiras, diversas propostas de GPU se inviabilizaram por não considerar a pertinência em relação ao território, à capacidade de gestão do município e à produção do mercado imobiliário, como veremos a seguir no caso do Recife.

1.4 Reescalonamento da política urbana no Recife

O processo de industrialização brasileiro se concentrou predominantemente no Sudeste desde os anos 1930, enquanto o Nordeste passou por um processo de industrialização parcial, centralizado no fornecimento de insumos e equipamentos para a agroindústria e indústria têxtil. A tentativa de reverter o subdesenvolvimento da região levou à criação em 1959 da Sudene (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), durante o governo de Juscelino Kubitschek, comandada por Celso Furtado. A Sudene tinha como base o projeto de integração nacional do Governo Federal, buscando fortalecer outros pólos de desenvolvimento para além do Sudeste e do Sul e diminuir a crescente desigualdade entre as regiões. A Sudene teve papel central para o desenvolvimento da região nas décadas de 1960 e 1970, através de incentivos fiscais e outros mecanismos (SANTOS, 2017).

Até 1978, Pernambuco concentrou a maior parte dos investimentos realizados na região e um terço dos empregos diretos gerados, o que contribuiu para o seu desenvolvimento industrial (BRANDÃO, 1985). Recife e municípios vizinhos concentraram a maior parte dos investimentos, em detrimento do interior do estado, bastante dependente do setor primário (LIMA *et al.*, 2007). Apesar da atuação da Sudene, as desigualdades continuaram a se aprofundar entre o Nordeste e o Centro-Sul até a década de 1970, em termos de renda, nível de industrialização e taxa de emprego (BRANDÃO, 1985).

Durante a ditadura militar, a governança metropolitana é instituída, com a regulamentação da Região Metropolitana do Recife (RMR) em 1973, junto às outras sete regiões metropolitanas do Brasil (Lei complementar Nº 14/1973), e a criação de um novo quadro institucional. A RMR inicialmente abarcou nove municípios, sendo eles Recife, Olinda, Jaboatão, Paulista, Igarassu, Itamaracá, Cabo, Moreno e São Lourenço da Mata. A condução do planejamento metropolitano foi assumida pela Fundação de Desenvolvimento Metropolitano (FIDEM) e financiada pelo Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FUNDERM).

A FIDEM, vinculada à Secretaria de Planejamento do Governo do Estado, passou a ter como atribuição a articulação dos diferentes níveis de governo aos municípios da RMR, o apoio técnico e administrativo aos conselhos deliberativo e consultivo, a modernização da administração municipal dos municípios e a execução de obras e serviços de interesse da RMR (Lei Nº 6.890/1975). A criação da FIDEM configurou um marco institucional da gestão metropolitana da RMR, estabelecendo as bases para a condução da política metropolitana. A instituição da governança metropolitana consolidou um relevante arcabouço legal, técnico, institucional e financeiro (RAMALHO, 2009), conectado à estratégia de integração regional para fortalecimento da economia nacional. Durante o regime militar, a atuação da agência seguiu um modelo autoritário e centralizador, com pouca autonomia e participação dos municípios integrantes da região metropolitana (DINIZ; ROCHA, 2015).

Na década de 1970, a RMR passou por um período de dinamização econômica, se fortalecendo enquanto metrópole industrial regional, o que foi acompanhado pelo desenvolvimento e modernização do setor terciário (SANTOS, 2017). Nesta década, a FIDEM exerceu um relevante papel na condução do planejamento metropolitano, capitaneando a elaboração dos planos de desenvolvimento. Em 1976 foi realizado o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) para o horizonte de 1979, que definiu estratégias para o desenvolvimento da RMR, classificadas por Palmeira (2019) em planos, propostas de intervenções e ações institucionais. No início da década de 1980, durante o governo de Marco Maciel (PDS), o PDI foi revisado e atualizado pelo Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM), que também estabeleceu estratégias de desenvolvimento e propostas de intervenção semelhantes ao PDI. Apesar de ambos os planos proporem a implantação de importantes intervenções, como o Complexo Industrial Portuário de Suape, a implantação de conjuntos habitacionais e do metrô do Recife, os projetos não estavam vinculados ao conceito de planejamento estratégico ou de GPU, com a previsão de novos mecanismos de gestão, fluxos de financiamento público-privado e utilização de novos instrumentos.

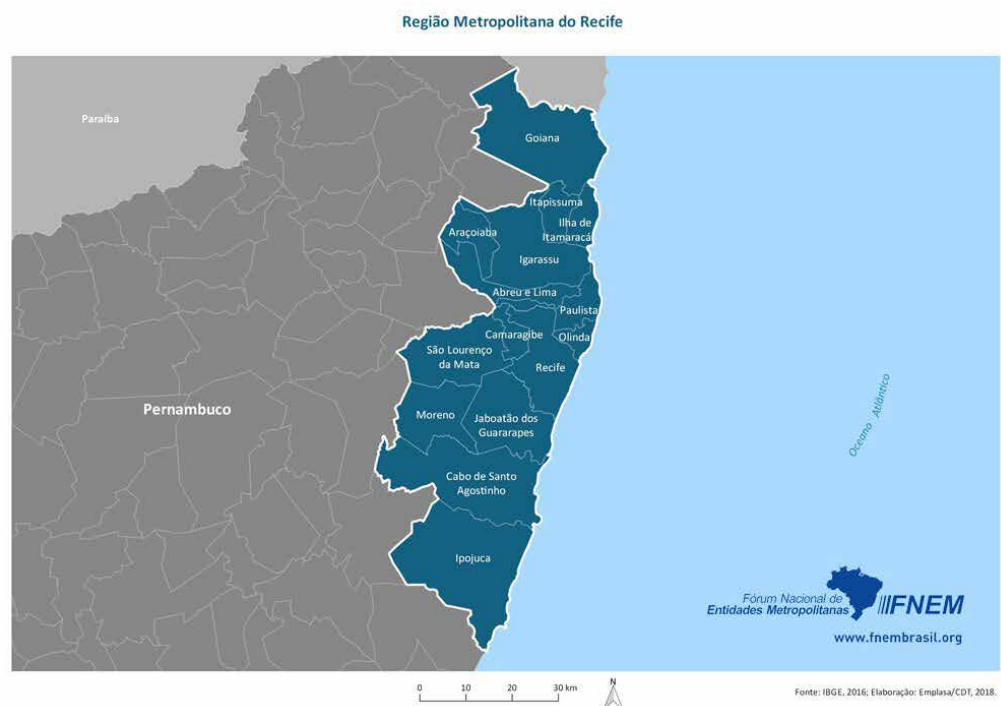
Com a constituição de 1988, há uma ruptura na gestão da política metropolitana, que fica associada ao autoritarismo do período militar

(RAMALHO, 2009). Os municípios passam a configurar como as entidades formadoras do regime federativo, com autonomia administrativa, organizativa, legislativa, financeira e tributária (RAMALHO, 2009). A criação das regiões metropolitanas fica a cargo dos estados, sem definição a nível federal de um modelo de gestão. A descentralização da política urbana desestrutura a gestão metropolitana, em termos de legitimidade institucional dos organismos metropolitanos e fontes de financiamento (DINIZ; ROCHA, 2015).

21. Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ipojuca, Ilha de Itamaracá, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata.

O processo de reescalonamento da política urbana se deu em um contexto de estagnação econômica e de abertura comercial e financeira da economia brasileira. Na década de 1990, o contexto político nacional, somado à recessão estadual, incentivaram os governos locais a disputarem por investimentos de capital nacional e internacional e aderirem ao *city-marketing* como estratégia de superação da crise de acumulação (LACERDA; FERNANDES, 2015). A oferta de vantagens locacionais, através do investimento em infraestrutura e serviços modernos, impulsionou o resgate da governança metropolitana em 1994, com a reinstitucionalização da RMR pelo Estado (Lei complementar Nº 10/1994), que no momento passou a contar com 13 municípios²¹. A FIDEM foi uma das poucas entidades metropolitanas que não foi extinta com a redemocratização (RAMALHO, 2009). Junto à regulamentação da RMR, foi criado o Sistema Gestor Metropolitano (SGM), compreendendo a FIDEM e o FUNDERM e o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CONDEM) como órgão consultivo e deliberativo, atendendo aos novos dispositivos constitucionais sobre a questão metropolitana (DINIZ; ROCHA, 2015).

Imagem 2: Mapa da Região Metropolitana do Recife (RMR)
Fonte: Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (2023)



Planejamento metropolitano estratégico

Em 1998 o conceito de planejamento estratégico aparece pela primeira vez nos planos metropolitanos da RMR, com o desenvolvimento do Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife (PDRMR) para o horizonte de 2010, que ficou conhecido como Plano MetrÓpole 2010. O plano associou o desenvolvimento econômico da RMR a propostas de investimentos sociais e políticas de inclusão social visando a redução das desigualdades. O plano estruturou a região metropolitana em “territórios de oportunidade” específicos, em substituição às nucleações²² consideradas pelos planos anteriores, caracterizando o perfil dos polos em (a) turismo e lazer náutico/ecológico; (b) produtivo/industrial; (c) turismo ecológico/rural; (d) terciário moderno/turismo cultural/ formação profissional e científica; (e) terciário moderno/turismo de negócio/ cultural; (f) turismo ecológico/rural/cultural; (g) turismo e lazer/náutico/ ecológico; (h) portuário/industrial; (i) turismo e lazer náutico/ecológico; e (j) produtivo/industrial (CONDEPE/FIDEM, 2014). Diferentemente dos planos PDI e PMI, o MetrÓpole 2010 não resultou em um conjunto de normas legais (BITOUN, 2001).

22. O PDI estruturou o território da RMR em quatro nucleações: (1) Núcleo metropolitano do Recife; (2) Nucleação II Polo Metropolitano; (3) Núcleo Metropolitano do Cabo; e (4) Nucleação de Paulista-Igarassu, enquanto o PDM dividiu em (1) Nucleação Centro; (2) Nucleação Sul; (3) Nucleação Norte e (4) Nucleação Oeste.



Imagem 3: Territórios de oportunidade do Plano MetrÓpole 2010 (PDRMR)

Fonte: CONDEPE/FIDEM (1998)

Durante o mandato do prefeito Roberto Magalhães (1997-2000), do Partido da Frente Liberal (PFL) e aliado do governador Jarbas Vasconcelos (PMDB), a abordagem do planejamento estratégico se fortaleceu no âmbito do planejamento municipal, com a elaboração do Plano Estratégico do Recife, o Projeto Capital (NUNES, 2013). O Plano Estratégico do Recife (1999) foi desenvolvido pela Prefeitura da Cidade do Recife (PCR) em cooperação com o Instituto de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico e Científico da Universidade de Pernambuco (IPAD/UPE) e a participação de consultores nacionais e internacionais, como o geógrafo Milton Santos e os catalães Jordi Borja e Manuel Castells. O plano foi desenvolvido sem articulação com o Plano Diretor vigente e foi fortemente influenciado pelo Plano Estratégico de Vitória e do Rio de Janeiro, que também contaram com a participação dos catalães (PALMEIRA, 2019).

O Projeto Capital apresentou o Recife enquanto “cidade empreendedora e competitiva” e propôs investir em vantagens locais, “produzir sinergias” e fortalecer a relação entre os setores público e privado para atrair capitais e inserir o município no “ambiente competitivo global” (RECIFE, 1999). Uma das estratégias elencadas é a criação de um plano de *marketing* que divulgue uma imagem positiva do Recife, com atrativos ambientais e pujança cultural. Para atingir os objetivos do plano, o Projeto Capital apresenta estratégias, projetos e ações, que se agrupam em cinco eixos: (i) Recife, Cidade Cidadã; (ii) Recife, Cidade Competitiva; (iii) Recife, Cidade das Águas; (iv) Recife, Capital Cultural; e (v) Recife, Cidade Eficiente (RECIFE, 1999).

A elaboração do Projeto Capital se deu no contexto de difusão dos planos estratégicos pelo Brasil, buscando romper com o paradigma do planejamento tecnocrático e normativo do planejamento. Bitoun (2001) critica a forma como os conceitos do planejamento estratégico e do *marketing* urbano foram incorporados ao planejamento recifense, promovendo a importação de ideias dos países capitalistas centrais ao contexto local bastante desigual. O Projeto Capital aborda a pobreza da cidade como um “ponto fraco” para a competição do Recife por investimentos e capital no cenário competitivo global de disputa entre cidades. O projeto não considerou as instâncias participativas instituídas, como os conselhos e fóruns do PREZEIS (BITOUN, 2001).

Apesar da grande mobilização e *marketing* do projeto, este não chegou a ser implantado, devido à mudança da gestão com a eleição do Prefeito João Paulo (PT) em 2001. Apesar de não ter sido implementado, o Projeto Capital destacou áreas que posteriormente foram objeto de intervenções, como o Bairro do Recife, o Polo Médico Hospitalar na Ilha do Leite, a área do Shopping Rio Mar e o Cais José Estelita (BARBOSA, 2014). Os projetos foram executados quase uma década depois, devido ao contexto econômico favorável nos anos 2000, pela maior concentração das atividades terciárias modernas no Recife e a intensificação da industrialização dos municípios vizinhos.

23. Em 2003, durante a gestão de Jarbas Vasconcelos, a gestão metropolitana sofre uma nova transformação institucional, com a fusão do Instituto de Planejamento de Pernambuco (CONDEPE) à FIDEM, conformando a atual agência CONDEPE/FIDEM (Lei Complementar nº 049/03).

Nos anos 2000, a CONDEPE/FIDEM²³ foi responsável pelo desenvolvimento do Plano Metrópole Estratégica (PME), que incorporou o ideário do planejamento estratégico e a noção de competitividade urbana, associados à equidade social. O PME foi realizado em colaboração com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a *Cities Alliance*/ Banco Mundial, definindo diretrizes para o desenvolvimento da RMR em um horizonte de 10 anos, de 2003 a 2015. O plano propunha metas “estratégicas” de competitividade e inclusão social para a RMR, pautando as bases para o posterior desenvolvimento de projetos urbanos, a partir da identificação de “territórios de oportunidade”, definidas como “áreas concentradoras de oportunidades ou territórios irradiadores de desenvolvimento”.

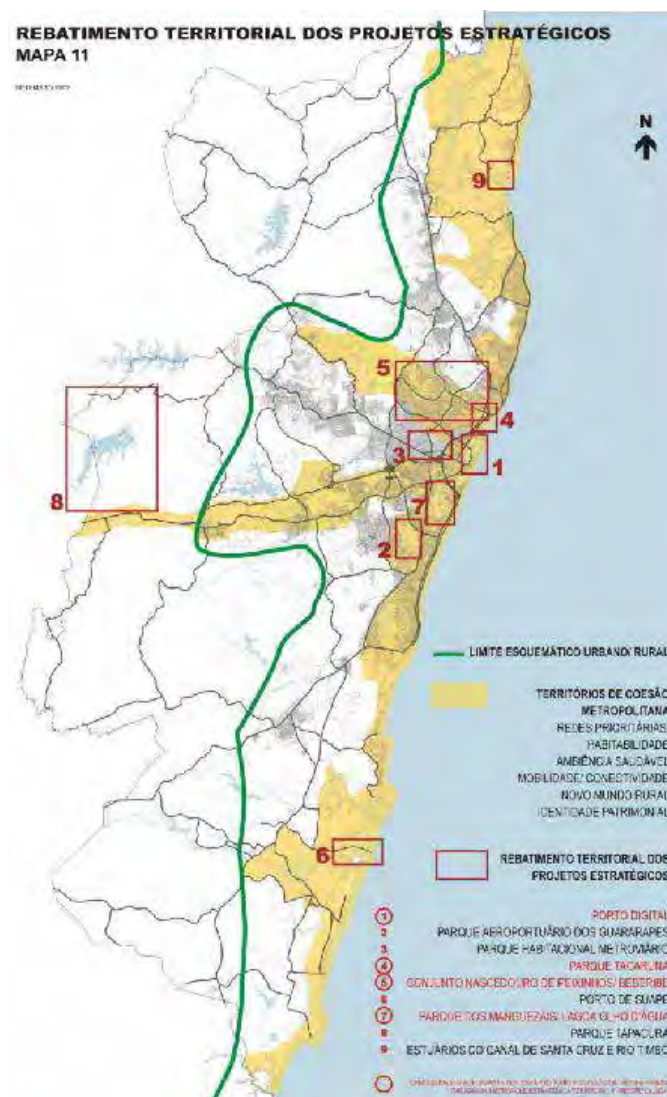


Imagem 4: Projetos Estratégicos do Plano Metrópole Estratégica
 Fonte: CONDEPE/FIDEM (2014)

Projetos estratégicos

1	Porto Digital
2	Parque Aeroportuário dos Guararapes
3	Parque Habitacional Metroviário
4	Parque Tacaruna
5	Conjunto Nascedouro de Peixinhos / Beberibe
6	Porto de Suape
7	Parque dos Manguezais / Lagoa Olho D'água
8	Estação Ecológica Tapacurá
9	Estuários do Canal de Santa Cruz e Rio Timbó

Tabela 2: Projetos estratégicos do Plano Metrópole Estratégica
 Fonte: CONDEPE/FIDEM (2014)

O plano propõe a realização de projetos territoriais, não só diretrizes e estratégias, vinculados a investimentos em infraestrutura básica e no terciário moderno. De acordo com Santos (2017), retoma-se a ideia dos grandes projetos do período desenvolvimentista, agora sob um capitalismo de dominância financeira, colonizado pelas lógicas e mecanismos desse mercado. Os projetos agora dependem das oportunidades de alcançar os resultados esperados. Os projetos propostos foram o Porto

Digital, o Parque Aeroportuário dos Guararapes, o Parque Habitacional Metroviário, o Parque Tacaruna, o Conjunto Nascedouro de Peixinhos / Beberibe, o Porto de Suape, Parque dos Manguezais / Lagoa Olho d'água, a Estação Ecológica Tapacurá e os Estuários do Canal de Santa Cruz e Rio Timbó.

Projeto do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda

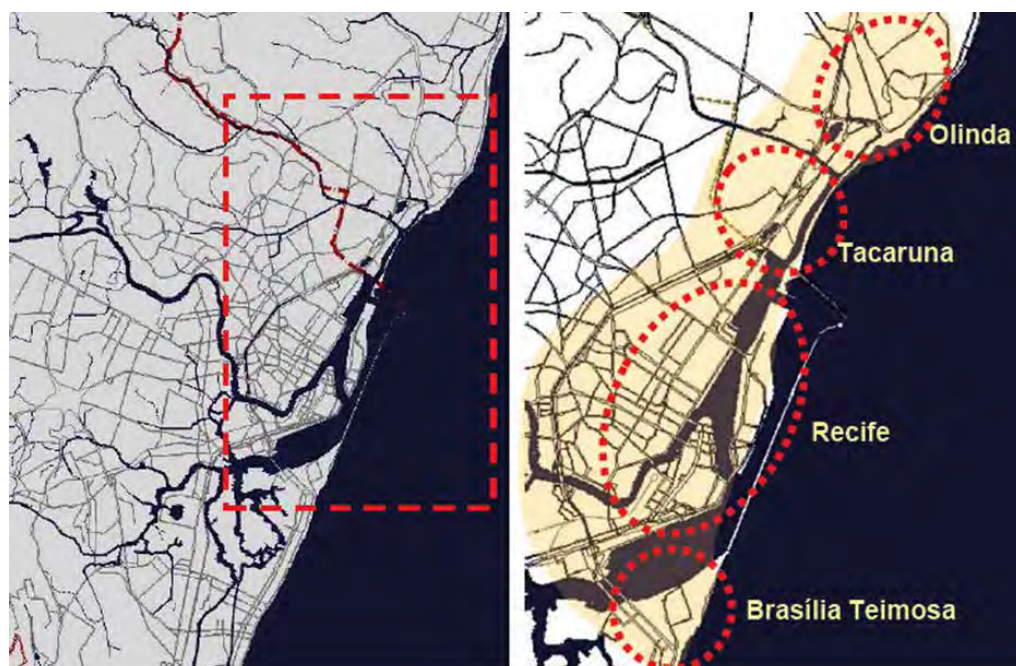
24. Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente e Secretaria da Cultura do Recife.

25. Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente e Secretaria de Patrimônio, Ciência e Cultura.

Em 2003 foi realizado o Plano Urbanístico do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda, desenvolvido pelas Prefeituras do Recife²⁴ e Olinda²⁵, com o apoio do Governo do Estado de Pernambuco, por meio da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco Condepe/Fidem, sob a influência do ideário do planejamento estratégico. O plano abrangeu quatro territórios com dinâmicas e configurações distintas no núcleo central da RMR: (i) a colina histórica de Olinda; (ii) o centro do Recife; (iii) Tacaruna e (iv) Brasília Teimosa. A intenção de intervir e requalificar a área central da RMR, de grande importância histórico-cultural, já estava presente desde a década de 90, nos planos metropolitanos Metrópole 2010 (1998) e Metrópole Estratégica (2005).

A partir da realização de um extenso diagnóstico, o Plano apresentou três estratégias de atuação: indicativos de gestão, diretrizes de uso do solo e ações prioritárias. A primeira estratégia consistiu no mapeamento dos principais agentes presentes na área do complexo, recomendações de ações e propostas de arranjos institucionais para viabilizar a cooperação entre os atores. Quanto ao uso e ocupação do solo, foram apresentadas recomendações de alterações de instrumentos urbanísticos e parâmetros construtivos. Enquanto ações prioritárias foi proposto um conjunto de intervenções para promover a integração, a dinamização do complexo e a criação de uma rede de equipamentos culturais.

Imagem 5: Área de atuação do PCTCRO
Fonte: Plano Urbanístico do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda (2003)



Dentre as ações prioritárias consideradas estruturadoras foram propostas duas operações urbanas, uma no território Tacaruna e outra no Cais José Estelita. O plano simulou diretrizes de ocupação do solo nas áreas objeto de renovação urbana, buscando minimizar o impacto da transformação da frente d'água na preservação dos sítios históricos. Como diretriz para a realização das operações urbanas, o plano listou como ação prioritária a elaboração de estudos de viabilidade, formação de plano urbanístico estratégico e constituição de grupo de trabalho específico. A participação da empresa portuguesa Parque Expo era vista como um meio de captar investidores internacionais, como vemos no trecho transcrito abaixo:

A ideia vem sendo discutida em parceria entre o Governo do Estado e as prefeituras de Olinda e Recife, prevendo envolver a empresa Parque Expo, de Portugal, responsável pela implantação do Parque das Nações em Lisboa. À semelhança daquele empreendimento europeu, **a ideia é mobilizar investidores internacionais na realização de negócios imobiliários de grande porte, capitaneados pela instalação de equipamentos âncora de caráter público destinados a atividades.** (RECIFE, 2003)



Imagem 6: Plano de massa do PCTCRO

Fonte: Projeto Recife-Olinda (2006)

Em 2003, como desdobramento do plano, o Governo do Estado de Pernambuco firmou um contrato de cooperação técnica e financeira com a empresa pública portuguesa Parque Expo 98 S.A. para o desenvolvimento da modelagem técnica, institucional e jurídica para a requalificação urbanística do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda, mais especificamente o Projeto Recife-Olinda (PORTO DIGITAL, 2005). A empresa portuguesa foi responsável pela implantação do Parque das Nações em Lisboa, o que demonstra um alinhamento da iniciativa de transformação do território com a experiência internacional. O governo também estabeleceu uma cooperação técnica com o Porto Digital para apoiar, implementar e acompanhar o desenvolvimento do projeto. Este contou ainda com a participação das Prefeituras de Recife e Olinda e do Governo Federal, através do Ministério das Cidades.

O projeto propôs a reestruturação urbana da orla do centro metropolitano do Recife, abrangendo desde a Colina Histórica de Olinda até o bairro do Pina, ao sul do centro expandido. O projeto previa a transformação urbanística de diversos terrenos da União na frente d'água, promovendo seu parcelamento, urbanização e a implantação de novos usos. Foi

delimitado o zoneamento da área, classificando o território em zona de Intervenção, Enquadramento e Abrangência. A Zona de Intervenção (ZI) corresponde aos terrenos da União com baixa ocupação ou ociosos e aos assentamentos precários, que seriam objeto de urbanização e reabilitação urbana. A Zona de Enquadramento compreende as áreas contíguas à Zona de Intervenção, que segundo o projeto, poderiam ser objeto de futuras operações urbanas ou novas propostas. Por fim, a Zona de Abrangência corresponde a uma área mais ampla, que engloba o polígono do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda, que poderia ser objeto de investimentos e programas futuros.

A modelagem da operação urbana foi desenvolvida para a Zona de Intervenção, que corresponde a uma área de 470 hectares (RECIFE, 2006). A frente d'água é marcada pela presença de grandes glebas da União com baixa ocupação, cedidas à Rede Ferroviária Federal SA (RFFSA), ao Porto do Recife e à Marinha do Brasil, que correspondem a 229 hectares e possuíam grande potencial de transformação urbanística. Em proporção semelhante, 217 hectares são ocupados por territórios populares, que constituem as ZEIS Santo Amaro, Ilha do Maruim, Brasília Teimosa, Joana Bezerra e Coelho (RECIFE, 2006).

Imagem 7: Zoneamento do PCTCRO
 Fonte: Projeto Recife-Olinda (2006)



O Projeto Recife-Olinda desenvolveu uma modelagem técnica e urbanística para a realização de uma Operação Urbana na área, que abarcou não só a renovação dos vazios urbanos, como a ampliação das redes de infraestrutura, melhoria das condições de habitabilidade das áreas de vulnerabilidade social, provisão de novas unidades habitacionais, moradia popular, implantação de equipamentos comunitários e turísticos e urbanização. As áreas de renovação urbana constituíam um contínuo urbano com cerca de 8 quilômetros de extensão e correspondem ao Istmo, Coqueiral e Milagres (i), Vila Naval (i), Porto do Recife (iii) e Cais José Estelita e Cais de Santa Rita (setor iv). Os demais setores correspondem a áreas com maior vulnerabilidade social, nas quais foram previstas intervenções de melhoria das condições de habitabilidade e provisão habitacional. Os setores corresponderam a Ilha do Maruim (v), Santo Amaro (vi), Pilar (vii), Salgadinho (viii), Azeitona

(ix), Coque (x), Coelhos (xi) e Brasília Teimosa (xii).

O Projeto Recife-Olinda mobilizou as terras públicas da União e do Governo do Estado para viabilizar a reestruturação urbana do núcleo central da RMR. As terras públicas integrariam o patrimônio da sociedade implementadora com um modelo de gestão privada, responsável pela implantação das intervenções propostas. Os lotes resultantes do parcelamento, já com infraestrutura, seriam vendidos à iniciativa privada para custear a implantação do projeto. Além da sociedade implementadora, foi proposta a criação de um convênio e de um consórcio público com a participação do Governo Federal, Estadual e dos Municípios de Recife e Olinda, para garantir o controle público e gerir o projeto. Em 2005, o acordo de cooperação técnica chegou a ser assinado pelas distintas esferas do governo. Rolnik (2012), enquanto Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, apontou para a atuação do executivo federal no desenvolvimento do projeto:

[...] nós – ao invés de simplesmente ceder ou não as áreas – atuamos na articulação de outros órgãos do governo federal, como a Secretaria do Patrimônio da União e o Iphan, para todos juntos formularmos um projeto. Foi então criado um Grupo de Trabalho, envolvendo os dois municípios, o Estado de Pernambuco e a União, e aí começamos a discutir o que ficou conhecido como Projeto Urbanístico Recife/Olinda.



Imagem 8: Áreas de intervenção do PCTCRO
Fonte: Projeto Recife-Olinda (2006)

O projeto representou um marco na condução da política urbana metropolitana e nas propostas de destinação da terra pública para uma ação de renovação urbana consorciada com a iniciativa privada. Como aponta Zeca Brandão, acadêmico e coordenador do NTOU:

Foi a origem, não para os arquitetos e urbanistas, que já vinham discutindo as parcerias público-privadas através de Operações Urbanas Consorciadas, mas institucionalmente.

O projeto Recife-Olinda não chegou a ser implementado, em parte devido à mudança na gestão do Governo do Estado em 2007 com a eleição de Eduardo Campos (PSB), o que acarretou transformações institucionais no âmbito do planejamento e da concepção dos projetos urbanos. Segundo Rolnik (2012), a decisão de alienação do terreno do Cais José Estelita pelo do Governo Federal e a destinação do terreno da antiga fábrica da Bacardi pelo Governo do Estado para a construção do Shopping Riomar, também contribuíram para a interrupção do projeto.

O PCTCRO possuía uma escala metropolitana e estava vinculado a instâncias da gestão metropolitana como a FIDEM, além de abranger diferentes esferas governamentais. Ao promover um planejamento intersetorial, com a participação de grande variedade de entes públicos e participação social, houve um longo processo de construção do entendimento do interesse público no âmbito do projeto. A não concretização do projeto foi seguida de diversas iniciativas pulverizadas de utilização das terras da União no centro expandido do Recife e de processos de alienação dos imóveis, como no Caso do Cais José Estelita, quando prevaleceram as negociações a portas fechadas, sem conversas entre os entes federativos e a devida participação social (ROLNIK, 2012).

A noção de planejamento estratégico durante o governo Jarbas (1999-2006) não ficou restrito ao âmbito do planejamento urbano e metropolitano, sendo estendido para a gestão estatal, com a difusão da noção de “planejamento estatal estratégico”, pautado no incentivo ao desenvolvimento de atividades com base em tecnologia e valorização do potencial cultural do Estado (DINIZ; ROCHA, 2015). Alinhado ideologicamente ao Governo Federal durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), o governador conduziu um Plano de Modernização da Gestão e uma Reforma Institucional com o objetivo de promover o ajuste fiscal, reduzindo o número de entidades da administração direta e indireta através de privatizações e parcerias para prestação dos serviços públicos não exclusivos do estado, como as Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). A regulamentação federal foi seguida pela Lei Estadual Nº 11.743/2000, que instituiu o Sistema Integrado de Prestação de Atividades Públicas Não-exclusivas e estabeleceu critérios para a atuação, qualificação e credenciamento das OS e OSCIP.

Em 2005 Jarbas criou o Programa Estadual de Parcerias Público (Lei Nº 12.765/2005), que instituiu o Comitê Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (CGPE), e constituiu o Fundo Estadual Garantidor das PPPs (Nº 12.976/05), com o objetivo de prestar garantia

de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos estaduais. A adequação do marco legal estadual às PPPs lança as bases para a sua difusão na gestão seguinte, sob o comando do Governador Eduardo Campos (PSB), com o estabelecimento de PPPs como a de saneamento e da Arena Pernambuco, que permitiram a entrada do setor privado na provisão de equipamentos e infraestrutura pública.

Preparação para a Copa e o Núcleo Técnico de Operações Urbanas (NTOU)

Nos anos 2000 o Recife passou por um processo de dinamização econômica, devido às taxas de crescimento do país, à política do Governo Federal de descentralização do governo Lula (PT) com a implantação de empreendimentos estratégicos no Nordeste e o incentivo ao consumo com a valorização real do salário-mínimo e da transferência direta de renda (BITOUN; SOUZA, 2015). No âmbito do Governo Estadual, Eduardo Campos (2007-2014) definiu a interiorização do desenvolvimento enquanto estratégia de governo, o que acarretou a descentralização da RMR. Recife registrou crescimento inferior a outros municípios integrantes da região (RECIFE, 2021). A dinamização da economia do Estado, com investimentos em infraestrutura de grande porte e ampliação do setor de serviços, industrial e logística, contribuiu para que a RMR ampliasse a sua relevância e competitividade no contexto nordestino e Pernambuco atingisse os maiores indicadores econômicos da região em 2011, superando o crescimento do PIB nacional em 2012 (SANTOS, 2017). A criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 e o crescimento dos investimentos do BNDES²⁷ tiveram impacto significativo no contexto local.

O grande volume de investimento disponível e a necessidade de agilizar a captação de recursos e investimento, levou a ações para destravar obstáculos e aprovar de forma célere projetos de grande porte (SANTOS, 2017). Entre os anos 2004 e 2014 viu-se o crescimento dos empreendimentos de grande escala e de empresas na RMR. A construção civil recebeu grandes investimentos nacionais e estrangeiros, contribuindo para a financeirização do capital imobiliário (SANTOS, 2017). Importantes empreendimentos industriais e imobiliários foram implantados na RMR, como o Complexo Industrial Portuário de Suape no Cabo de Santo Agostinho, a montadora da Fiat e da Hemobrás em Goiana, a AMBEV em Itapissuma e a Arena Pernambuco em São Lourenço da Mata (RECIFE, 2021).

A expectativa de grandes eventos, como a Copa do Mundo de 2014, também contribuiu para a entrada de investimentos estrangeiros, que impactaram nas obras de infraestrutura e no boom imobiliário, e para a oferta de crédito público. Nesse período, Recife se consolida enquanto

27. O investimento do BNDES no Nordeste saltou de R\$ 1,64 bilhão, em 1999, para R\$ 22,3 bilhões, em 2009 e a R\$ 25 bilhões no ano de 2013. Para entender melhor o contexto de crescimento econômico da região consultar SANTOS, 2017.

centro de serviços, com destaque para o Polo Médico e o Porto Digital. O grande volume de investimentos do capital imobiliário-financeirizado ampliou a área de atuação do setor, restrito ao sudeste, para o Norte e Nordeste, alcançando cidades menos atrativas. A entrada do capital não ficou restrita ao município do Recife, mas se expandiu para a Região Metropolitana, criando outros núcleos de investimento (SANTOS, 2017). Recife manteve a sua centralidade enquanto polo de serviços e de poder.

Em 2007, o Governo Estadual promoveu uma mudança institucional no planejamento dos Grandes Projetos Urbanos, com a criação do Núcleo Técnico de Operações Urbanas (NTOU), vinculado à Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG). O NTOU tinha como objetivo o desenvolvimento de estudos de modelagem técnica e econômica para intervenções urbanas de interesse do Governo do Estado (BRANDÃO, 2012). A ideia inicial era estabelecer um convênio entre o Laboratório de Desenho Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), capitaneado pelo Professor José de Souza Brandão, e o Governo do Estado. No entanto, o tempo necessário para estabelecer a cooperação técnica levou à criação do NTOU dentro da estrutura organizacional do governo, para o qual parte da equipe do laboratório foi transferida. Zeca Brandão assumiu enquanto Secretário Executivo da pasta.

Os estudos desenvolvidos pelo núcleo abrangeram cinco áreas principais: o terreno da Capitania dos Portos de Pernambuco no Bairro do Recife, o Memorial Arcoverde no limite entre os municípios de Recife e Olinda, a criação de um Centro Administrativo de Pernambuco na área da Vila Naval em Santo Amaro, a renovação dos antigos armazéns do Cais do Porto do Recife no Bairro do Recife e a Cidade e Arena da Copa em São Lourenço da Mata. Os GPU reaparecem como indutores do desenvolvimento, cuja concretização se daria através da aplicação do instrumento da Operação Urbana Consorciada.

O NTOU teve papel central na concepção dos projetos propostos, mas os únicos que chegaram à implantação estavam fortemente vinculados ao contexto de preparação do Recife para a Copa do Mundo de 2014, estando simbolicamente alinhados à experiência internacional dos megaeventos e ao desejo de projetar a imagem do Recife para fora, com a justificativa de deixar um legado para o Estado. Os projetos vinculados à Copa foram assumidos pela Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo de 2014 (SECOPA), criada em 2011 com o objetivo de planejar, coordenar e gerir as iniciativas dos órgãos e entidade da administração estadual relacionadas à Copa do Mundo de 2014 (Decreto Nº 36.193/2011). A secretaria integrou o Comitê Pernambuco Copa do Mundo 2014, responsável pela concepção e planejamento das ações necessárias para a realização do evento no Estado. Os projetos implementados foram o da requalificação do Cais do Porto do Recife (Projeto Porto Novo e Porto Novo Recife), que será analisado no capítulo

3, e a Arena da Copa, em São Lourenço da Mata.

A requalificação do Cais leste do Porto do Recife no Bairro do Recife e de São José foi subdividida em dois projetos, o Projeto Porto Novo, que correspondeu a implantação de equipamentos com financiamento estritamente público²⁸, e o Porto Novo Recife, implantado por meio de uma concessão de uso²⁹ entre a empresa Porto do Recife S.A. e a Empresa Gerencial Brasiltec Serviços Técnicos. Apesar de terem sido tratados no âmbito da estratégia de implantação como projetos diferentes, ambos tiveram como objetivo a requalificação do cais e dos antigos armazéns portuários para abrigar novos usos e espaços públicos qualificados.

O reescalonamento dos GPUs e as Áreas de Projetos Especiais

Em 2008, a revisão do Plano Diretor do Recife (LEI Nº 17.511 /2008) incorporou a Operação Urbana Consorciada (OUC), instrumento urbanístico mais difundido nos municípios brasileiros para a realização dos GPU. O instrumento da OUC foi utilizado apenas uma vez no município, com a aprovação da OUC Joana Bezerra (Lei Nº 17.645/2010), que não chegou a ser implementada. Junto à introdução da OUC ao marco regulatório, foram criadas as Áreas de Projetos Especiais, descritas enquanto “áreas que podem ser objeto de intervenções, que promovam sua requalificação urbana, sua sustentabilidade, com inclusão socioespacial e dinamização econômica” (LEI Nº 17.511/2008). As áreas de Projetos Especiais permitiram a flexibilização da legislação urbanística através de planos específicos, que admitem a alteração dos parâmetros de uso e ocupação do solo, e estiveram associadas a grande parte das iniciativas de projetos urbanos conduzidas pelo executivo municipal.

Até a revisão do plano diretor em 2020 (Lei Nº 18.770 /2020), a delimitação de uma área como projeto especial não significava a elaboração de um GPU, apenas sua regulamentação por meio de um plano específico. Este definiria os parâmetros urbanísticos da área, sem necessariamente haver o desenvolvimento de um projeto urbano, a aplicação de instrumentos urbanísticos específicos ou novos mecanismos de gestão e financiamento. Com a revisão do marco legal em 2020 (Lei Nº 18.770/2020), tornou-se necessária a realização de um Projeto Urbanístico Específico (PUE), responsável por detalhar a proposta de reestruturação urbana de acordo com o escopo definido em lei, que inclui a viabilidade econômica e a previsão de incentivos ou instrumentos urbanísticos. Os Projetos Especiais não estão vinculados à aplicação de um instrumento urbanístico específico, mas podem ser objeto de Operações Urbanas Consorciadas (OUC). É importante ressaltar que em se tratando de um Plano Diretor recém aprovado, não foi realizado nenhum Projeto Especial segundo a nova regulamentação.

28. O Projeto Porto Novo contou com diferentes fontes de financiamento público, como verba do Governo Federal através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Ministério da Cultura e verbas do Governo Estadual.

29. A concorrência pública tipo maior oferta foi lançada pelo Porto do Recife em 2011 (Concorrência Nº 007/2011).



Santo Amaro-Vila Naval

Bairro do Recife

Parque Capibaribe

Sítio Histórico Bairro da Boa Vista

Santo Antônio e São José

Ilha Joana Bezerra

Estelita e Cabanga

Parque Tejipió

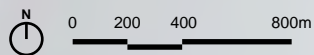
Aeroclub

Parque dos Manguezais

LEGENDA:

■ Projetos Especiais

Mapa 2: Áreas de Projetos Especiais de acordo com o Plano Diretor do Recife, 2020
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do ESIG (2023)



A introdução das áreas de projetos especiais pelo Plano Diretor em 2008 (LEI Nº 17.511 /2008) permitiu uma flexibilização significativa da legislação urbanística e acarretou diversas propostas fragmentárias de projetos urbanos no centro expandido do Recife, com destaque para as grandes glebas da União na frente d'água. Estas iniciativas abarcaram áreas que haviam sido objeto de projetos anteriores, como o PCTCRO e as iniciativas do NTOU, mas não se articularam aos planos metropolitanos. Nesse período também não houve a participação da CONDEPE/FIDEM e as iniciativas ficaram restritas ao âmbito do executivo municipal.

Ainda em 2008, o Governo Federal, por meio da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), promoveu a alienação de um terreno pertencente à antiga Rede Ferroviária Federal (RFFSA) no Cais José Estelita, que havia sido objeto do PCTRO e delimitado enquanto Área de Projeto Especial pelo Plano Diretor de 2008 (LEI Nº 17.511/2008). O terreno corresponde a área denominada como Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga, regulamentada em 2015, já na gestão do então Prefeito Geraldo Júlio (PSB) por meio da Lei 18.138/2015.

O leilão de um terreno de grande escala na frente d'água, com grande potencial de transformação e inclusão socioespacial, marcou uma mudança no tratamento da terra pública. O terreno com 10 hectares foi leiloadado como parte do processo de alienação dos imóveis não operacionais da extinta autarquia para pagamento de dívidas e eventuais despesas (Lei Nº 11.483/07) e foi arrematado pelo único participante do leilão, o consórcio imobiliário Novo Recife, formado pelas construtoras Moura Dubeux, Queiroz Galvão e GL Empreendimentos, como veremos no capítulo 3. Após a alienação do terreno e sua transferência para a iniciativa privada, teve início um longo processo de disputa política e jurídica em torno do destino do Cais José Estelita, que deixou marcas relevantes em iniciativas posteriores de destinação da terra pública.

Em 2009, o executivo municipal aprovou a primeira proposta de Operação Urbana Consorciada (OUC) do Município, a OUC Joana Bezerra (Lei Nº 17.645/2010). A proposição da OUC foi fruto de uma mudança institucional na área de planejamento urbano municipal, com a criação do Instituto Pelópidas Silveira (IPS), posteriormente denominado Instituto da Cidade Pelópidas Silveira (ICPS), durante o mandato do Prefeito João da Costa (PT). O IPS foi criado enquanto órgão da gestão municipal vinculado à Secretaria de Planejamento Urbano, responsável por “produzir estudos, planos e projetos articulados ao planejamento territorial integrado” (PREFEITURA DO RECIFE, 2017) e teve como primeiro presidente o arquiteto e urbanista Milton Botler. O instituto assumiu papel relevante na condução das políticas urbanas do município, atuando nas áreas de mobilidade urbana, regulação e proposição de GPU.

A OUC-JB propôs a implantação de um polo jurídico, que deveria abrigar o Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), o Ministério

30. Em resposta a consulta feita pela Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Maranhão em 2011, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) seguiu o voto proferido pelo ex-presidente do CNJ, Carlos Ayres Britto, que defendeu que a realização de PPPs pelo judiciário fere a divisão dos três poderes.

31. <https://www.otempo.com.br/sports/futebol/tribunal-ve-superfaturamento-em-estadio-da-copa-do-mundo-no-brasil-1.2782737>

32. A autora trabalhou entre os anos de 2016 e 2018 no ICPS, onde participou da elaboração do Plano Santo Amaro Norte.

33. O projeto do Parque Capibaribe se fundamenta no resgate da relação do Recife com o Rio Capibaribe, através da criação de espaços públicos ao longo de suas margens, mas não foi considerado pelo presente trabalho enquanto GPU de acordo com a conceituação adotada.

Público (MPPE) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). O projeto previu, ainda, a construção do Tribunal de Justiça, do Fórum Criminal da Defensoria Pública, da Escola Superior de Magistratura e um edifício garagem. A OUC-JB foi aprovada por meio da Lei Nº 17.645/2010 com a definição do programa de intervenções e a regulamentação dos parâmetros urbanísticos dos setores propostos. O projeto previu a realização de uma PPP para a construção, operação e manutenção do Polo Jurídico, custeada pelo repasse anual do executivo para o judiciário. Houve pouca divulgação dos estudos realizados para a PPP, mas dentre as informações relevantes divulgadas pela assessoria de comunicação do TJPE, está a realização de reuniões entre o presidente do TJPE, o Procurador Geral do Estado e representantes da construtora Odebrecht em 2012 e 2013 (BERNARDINO, 2015). A proibição do uso do instrumento de PPP pelo poder judiciário³⁰ pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2014 inviabilizou a estruturação da parceria.

A partir de 2014, após o período de grande crescimento, deflagrou-se uma crise econômica no Brasil que afetou o mercado imobiliário e as empreiteiras de Grandes Obras Públicas, enfraquecidas ainda pela atuação da Operação Lava Jato. A crise fracionou os interesses do setor da construção civil e retraiu o mercado. A economia do Recife seguiu a tendência brasileira e passou por uma desaceleração do crescimento, alcançando uma taxa negativa de 10% em 2015 (RECIFE, 2019). O contexto econômico e a experiência da copa, com obras inacabadas e contas públicas contestadas³¹, fortaleceram a reconfiguração escalar e a fragmentação das iniciativas de projetos urbanos no Recife.

Durante a gestão de Geraldo Júlio (2016-2020), o ICPS promoveu a regulamentação de áreas projetos especiais como o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga (Lei 18.138/2015) e da Ilha Joana Bezerra (Lei Nº 17.645/2010). Foram propostos três projetos urbanos: o Plano Santo Amaro Norte³², desenvolvido pelo ICPS, o Projeto do Aeroclube com a participação do ICPS e a condução da URB (Autarquia de Urbanização do Recife) e o Projeto do Parque Capibaribe³³ estruturado enquanto cooperação técnica entre a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), representada pelo grupo de pesquisa InCiti (Pesquisa e Inovação para as Cidades) e a Prefeitura do Recife, através da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS).

O Plano Santo Amaro Norte abarcou a área de Projeto Especial denominada pelo Plano Diretor de 2008 enquanto “Vila Naval/Santo Amaro/Tacaruna”, que também corresponde ao Setor de Preservação Ambiental (SPA) da Zona Especial de Patrimônio Histórico Cultural (ZEPH 19). A área abarca uma gleba da União com 12,5 hectares na frente d’água no Bairro de Santo Amaro no centro expandido do Recife cedida à Marinha do Brasil e ocupada por uma vila naval. A gleba foi

objeto do PCTCRO³⁴ e da proposta de implantação de um Centro Administrativo do Estado de Pernambuco pelo NTOU. Em 2014, o ICPS havia desenvolvido uma proposta de regulamentação para a gleba da Vila Naval que gerou resistência popular por não promover processo participativo e considerar apenas a área de interesse do mercado imobiliário e da Marinha do Brasil enquanto objeto do plano.

Em 2017, um novo plano foi proposto, desta vez abrangendo uma área mais ampla, que englobou a ZEIS de Santo Amaro e a Zona Especial de Dinamização Econômica (ZEDE)³⁵ ao longo do eixo da Av. Cruz Cabugá, onde estão localizados importantes equipamentos metropolitanos. O plano propôs a regulamentação dos parâmetros urbanísticos da área, intervenções no espaço público e diretrizes para a implantação de novos empreendimentos, para a regularização urbanística e fundiária e para o desenvolvimento de planos setoriais.

A regulamentação da Vila Naval foi motivada pela pressão exercida pela Marinha na PCR, condicionando a cessão do Parque dos Manguezais a Prefeitura à regulamentação e flexibilização do potencial construtivo da Vila Naval³⁶ (SILVEIRA, 2018). O interesse da Marinha na regulamentação da área buscava viabilizar a renovação do estoque imobiliário da corporação por meio de uma permuta de parte do terreno por novas unidades habitacionais. Assim, a Marinha pretendeu disponibilizar uma terra pública para a iniciativa privada para atender aos seus interesses imobiliários, distorcendo a noção de interesse público. Em paralelo ao desenvolvimento do plano, a força armada já havia estabelecido o diálogo com as empreiteiras interessadas, definindo as condições para a alienação da área, como o número de unidades habitacionais e de torres a serem construídas.

A proposta do Plano Santo Amaro Norte foi suspensa em função da mobilização social contrária ao projeto, através do Movimento Resiste Santo Amaro, da atuação do Ministério Público de Pernambuco (MPPE)³⁷, a iminência do processo de revisão do Plano Diretor Municipal e pelo desgaste do executivo municipal com pautas urbanas em decorrência das disputas em torno do Cais José Estelita. A minuta de lei do plano não foi encaminhada à câmara de vereadores e a regulamentação da área da Vila Naval continua suspensa.

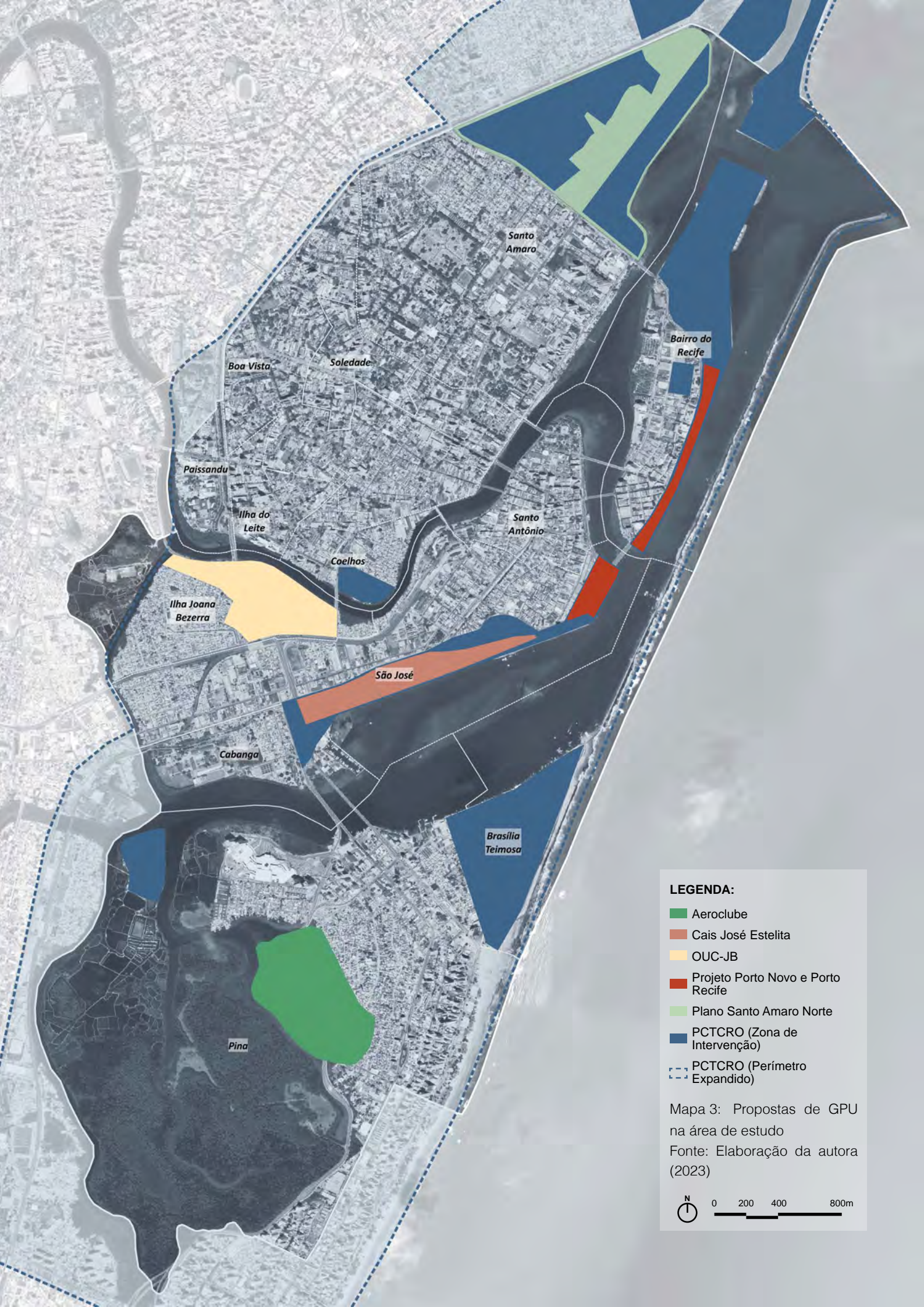
Ademais, o ICPS contratou em 2017 a empresa Gesto Arquitetura Ltda para dar apoio à formulação e regulamentação de uma Operação Urbana Consorciada para o Bairro de Santo Amaro, abarcando uma área mais ampla do que o Plano Santo Amaro Norte. No entanto, o estudo não chegou a ser publicado pela prefeitura, sendo paralisado em função da revisão do Plano Diretor do Recife, publicado em 2020.

Em 2020 a PCR apresentou um novo GPU, para a renovação urbana do terreno do antigo Aeroclube de Pernambuco, abrangendo uma área

34. O projeto do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda propunha a renovação da área da Vila Naval com diversidade de usos, além da manutenção das habitações dos Praças e Oficiais em uma nova tipologia. O projeto também previu investimentos na ZEIS Santo Amaro (Setor 6). Para mais informações da proposta do CTCRO, ver Silveira (2018).

35. De acordo com o Plano Diretor do Recife, ZEDE são as áreas, potenciais ou consolidadas, que concentram atividades múltiplas e são classificadas como ZEDE I - centros de atividades múltiplas, potenciais ou consolidados, e ZEDE II - áreas situadas ao longo dos eixos viários e metroviários de atividades múltiplas, potenciais ou consolidadas.

36. A PCR pretendia implementar o Parque Ecológico Estação Rádio Pina em uma área de 320,34 hectares em meio ao complexo estuarino dos rios Capibaribe, Jordão, Pina e Tejiipió, onde há a maior área de preservação de mangue da cidade e onde funcionou até 1990 a Rádio Pina. O parque seria implementado como ação mitigadora da obra da Via Mangue, via expressa criada com o objetivo desafogar o trânsito para a Zona Sul do Recife, que gerou grande impacto no ecossistema. Para maior aprofundamento acerca da disputa entre a Prefeitura do Recife (PCR) e a Marinha pelo Parque dos Manguezais, ver Silveira (2018).



LEGENDA:

- Aeroclub
- Cais José Estelita
- OUC-JB
- Projeto Porto Novo e Porto Recife
- Plano Santo Amaro Norte
- PCTCRO (Zona de Intervenção)
- PCTCRO (Perímetro Expandido)

Mapa 3: Propostas de GPU na área de estudo
Fonte: Elaboração da autora (2023)

N 0 200 400 800m

pouco maior, que totaliza 38 hectares. O Aeroclube operava no terreno desde a década de 40 e funcionava como aeródromo para linhas de transporte aéreo não regulares e como local para guarda de aeronaves e atividades desportivas (TRAJETÓRIA, 2018). A proposta prevê o parcelamento da área do aeroclube, com a implantação de habitação de interesse social, equipamentos urbanos, parque e a urbanização da margem do Rio Pina com a remoção das palafitas existentes. O projeto do Aeroclube será analisado de forma aprofundada no terceiro capítulo.

Conclusão

A revisão bibliográfica desenvolvida ao longo deste capítulo demonstrou que o reescalamento da política urbana nos países capitalistas centrais e a difusão do planejamento estratégico, durante a década de 1990, tiveram um rebatimento relevante na periferia do capitalismo, apesar das profundas diferenças socioeconômicas. Além de não ter vivenciado um regime de acumulação fordista-keynesiano nos moldes dos países do norte global, a política urbana brasileira nunca foi compreensiva e sempre privilegiou as áreas ocupadas pelas elites. O planejamento estratégico, no entanto, contribuiu para a legitimação das intervenções em áreas específicas das cidades, com uma grande mobilização de recursos e ativos públicos e maior participação da iniciativa privada.

A difusão das iniciativas de GPU nos municípios brasileiros foi impulsionada pela mudança de paradigma da gestão pública e pela promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. No âmbito estadual, a difusão do conceito de planejamento estratégico para além do planejamento urbano e metropolitano teve início na gestão do então governador Jarbas Vasconcelos.

O Estatuto da Cidade regulamentou o instrumento da Operação Urbana Consorciada, difundido pelos municípios brasileiros enquanto estratégia para viabilizar os GPU, no contexto de aumento da autonomia municipal na condução política urbana desde a redemocratização. No caso do Recife, as iniciativas não utilizaram o instrumento, que apesar de ter sido regulamentado e proposto, nunca foi efetivamente utilizado.

As iniciativas de GPU no Recife não seguiram um processo incremental ou se vincularam à utilização de um instrumento específico, mas variaram ao longo do tempo, de acordo com o contexto político, simbólico e econômico. A proposição de GPU pautados em novos híbridos público-privados não ficou restrita a um viés ideológico conservador ou liberal, mas perpassou a gestão de distintos partidos políticos.

No caso da RMR, Estas não se sobrepuseram ou se desvincularam dos planos municipais e metropolitanos, como ocorreu em outros contextos. As propostas desenvolvidas no âmbito do planejamento metropolitano foram constantemente recuperadas e redesenhadas³⁸ em momentos com melhor conjuntura financeira e econômica para sua implantação,

37. Em 2019 o MPPE instaurou o Inquérito Civil Conjunto nº 31/201760 por intermédio da 35ª Promotora de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital com atuação em Habitação e Urbanismo, com o objetivo de averiguar o cumprimento da legislação urbanística e ambiental no curso do processo de elaboração do Plano Específico Santo Amaro Norte. Como resultado das investigações do inquérito civil, foi movida uma ação civil pública 0072234/50.2017.8.17.2001 de declaração de nulidade do plano com pedido liminar em medida cautelar, distribuída para a 5ª Vara da Fazenda da Capital (SILVEIRA, 2018).

38. PALMEIRA (2019) exemplifica a relação entre os planos municipais e metropolitanos desenvolvidos e a implantação de GPUs e grandes projetos imobiliários décadas depois. Dentre os exemplos está a realização do Mapeamento das Glebas de Incorporação em 1997 e o Projeto Capital, que mapearam áreas onde posteriormente foram implantados o Porto Digital, Polo Médico Hospitalar, Fórum Joana Bezerra, o Shopping Rio Mar, o Projeto Novo Recife no Cais José Estelita.

frequentemente conduzidas e distorcidas pela iniciativa privada com o consentimento do Estado (PALMEIRA, 2019).

No entanto, a desarticulação da gestão metropolitana, com o enfraquecimento do protagonismo da CONDEPE/FIDEM desde os anos 90, levou inicialmente a um maior protagonismo do NTOU e, posteriormente, ao reescalonamento das iniciativas de GPU no Recife, que se tornaram cada vez mais fragmentárias e conduzidas prioritariamente pelo executivo municipal.

É importante destacar a discrepância entre o relevante número de iniciativas de GPU propostas e o baixo número de propostas implementadas no Recife desde o início dos anos 2000. A disparidade leva a suposição de que a difusão das iniciativas de GPU se deu de forma descontextualizada do contexto local de profundas desigualdades. O Recife permanece, desde a sua constituição, na condição de metrópole regional incompleta, periférica e desigual (BITOUN; SOUZA, 2015). De acordo com a Síntese de Indicadores Sociais (SIS), elaborada a partir de dados do IBGE (2020), o Recife é a capital mais desigual do país, com um Índice de Gini de 0,612, e Pernambuco o terceiro estado mais desigual, com 0,573. A SIS (2020) aponta que 41,8% da população recifense vive abaixo da linha da pobreza, percentual mais alto do que a média nacional de 24,7%, e 7% abaixo da linha da extrema pobreza.

Tabela 3: Iniciativas de Grandes Projetos Urbanos na área de estudo

Fonte: Elaboração própria (2022)

Concepção	Em implantação / parcialmente implantado	Implementado / construído
Projeto do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda (PCTCRO)		
		Porto Recife
	Porto Novo Recife	
OUC Joana Bezerra		
	Projeto Novo Recife* ¹	
Plano Santo Amaro Norte		
	Projeto do Aeroclube	

*¹ O Projeto Novo Recife se configura enquanto grade projeto imobiliário

Imagem 9: Imagem do Moinho Recife - na página seguinte

Fonte: Foto da autora (2022)



COND. DO EDF.
**MOINHO
SILO 215**

MD
moura dubeux



2

TERRAS PÚBLICAS DA UNIÃO NO CENTRO EXPANDIDO DO RECIFE E ADJACÊNCIAS

Introdução

Imagem 10: Edifícios Parque do Cais e Mirante do Cais em obras (Projeto Novo Recife) - na página anterior

Fonte: Foto da autora (2022)

O presente capítulo aborda o tema da terra pública no centro expandido do Recife e adjacências, mais especificamente dos terrenos da União, e se estrutura em três seções. Na primeira retomaremos a área objeto de estudo, que corresponde ao centro expandido do Recife e aos bairros do Pina e Brasília Teimosa adjacentes ao sul. Faremos uma breve caracterização do centro expandido e adjacências, abordando o processo histórico de formação, as características quanto ao uso e ocupação do solo e as dinâmicas imobiliárias.

O centro expandido permanece enquanto centralidade funcional e simbólica da RMR, com grande valor histórico-cultural, apesar da crescente relevância de outras centralidades. Após ter passado por um processo de esvaziamento populacional e transferência de atividades econômicas entre as décadas de 1960 e 1990, o potencial de transformação e a valorização imobiliária têm atraído o interesse da iniciativa privada na última década e aumentado a representatividade da RPA 1 nas transações imobiliárias do Recife. A retomada se estende ao Bairro do Pina, que vem passando por um processo intenso de valorização desde a segunda década dos anos 2000.

Na segunda seção, faremos um breve resgate histórico da instituição da propriedade pública enquanto categoria jurídica do Direito Público. Em seguida, abordaremos o quadro regulatório ao qual os terrenos da União estão submetidos e faremos considerações acerca da gestão dos bens imóveis.

Na terceira seção discutiremos os conceitos de "função social", "interesse público" e "função socioambiental" e sua aplicabilidade aos bens imóveis da União. O princípio da função social da propriedade e de interesse público foram incorporados ao marco regulatório brasileiro, que possui um caráter predominantemente privatista. A função socioambiental foi associada ao patrimônio fundiário e imobiliário da União pelo Plano Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU), que reconheceu os imóveis da União enquanto recurso estratégico para a realização de políticas públicas inclusivas.

2.1 O centro expandido do Recife e adjacências

O núcleo central passou por profundas transformações desde a sua ocupação inicial no século XVI, quando estava vinculada à exportação da cana de açúcar e do pau-brasil e a importação de manufaturas para a elite portuguesa (LOUREIRO; AMORIM, 2000). A ocupação do Recife teve início no Bairro do Recife, no istmo entre o Rio Capibaribe, Beberibe e o mar, que conformava um porto natural favorável ao comércio. O núcleo central sofreu sucessivos aterros e ampliou sua área para o istmo do Bairro do Recife, Ilha de Antônio Vaz (Bairros de Santo Antônio

e de São José) e Boa Vista (Bairros da Boa Vista, Soledade e Coelho) na primeira metade do século XVIII (BERNARDINO, 2018). Estes bairros correspondem ao Centro Histórico do Recife (CHR), delimitação não reconhecida institucionalmente, conformado por territórios com edificações de diferentes períodos históricos e com diferentes padrões de ocupação quanto ao tamanho dos lotes e formato das tipologias predominantes (LACERDA; ABRAMO, 2020). As áreas reconhecidas institucionalmente enquanto patrimônio histórico correspondem aos Setores de Preservação Rigorosa (SPRs) das Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-cultural (ZEPHs) localizadas nos bairros de Santo Antônio, São José e Boa Vista, e ao Setor de Intervenção Controlada (SIC), situado no Bairro do Recife, também de preservação rigorosa (LACERDA; ABRAMO, 2020).

Até a década de 1930, o centro tradicional do Recife manteve um monopólio em relação à localização residencial das classes dominantes. A expansão urbana ao longo das margens do Rio Capibaribe se viabilizou com o desenvolvimento do sistema de transporte de bondes, levando à consolidação da população de média e alta renda nos bairros tradicionais na zona noroeste da cidade. A partir da década de 1970, a orla da zona sul da cidade, antes local de veraneio, se tornou um local de residência permanente das camadas de média e alta renda (VILLAÇA, 2001). Entre as décadas de 1980 e 2000 a produção imobiliária se concentrou nas zonas noroeste e sul, que se tornaram as áreas com maior valorização imobiliária, verticalização e concentração das classes dominantes (BERNARDINO, 2018).

Apesar do vetor de expansão sul a partir da década de 1970, o Bairro do Pina se manteve enquanto zona de expansão urbana, com a presença de equipamentos de grande porte, como o Aeroclub, a Rádio Pina e a Fábrica da Bacardi. Desde a segunda década dos anos 2000, o bairro vem passando por um crescente processo de valorização imobiliária e transformação, intensificada com a construção da Via Mangue. De acordo com o índice FipeZap (2022), o Pina é o bairro do Recife com o maior valor do metro quadrado para a locação de imóvel residencial, ficando acima de Boa Viagem (BARROS, 2022). O bairro também se destacou no valor do metro quadrado de venda dos imóveis residenciais em 2020, se configurando como o mais caro da cidade de acordo com o Índice FipeZap (MOROSINI, 2020).

A população de baixa renda ocupou ao longo do século XX, marcado pela migração campo-cidade, as áreas alagadiças de mangue da cidade, através de consecutivos aterros para criar solo urbano. Parte do Recife é composto por áreas alagáveis e de manguezais, que passaram a ser do Império no século XIX, sob o domínio da Marinha, e foram delimitadas conforme os pedidos de aforamento, que não ocorreram por aqueles que as ocuparam enquanto alternativa de moradia (AGUIAR;



LEGENDA:

- Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEPH)
- Imóveis Especiais de Preservação (IEP)

Mapa 4: Áreas protegidas (ZEPHs e IEPs) na área de estudo

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do ESIG (2023)



ARAÚJO, 2020). As comunidades sofreram sucessivas expulsões das áreas centrais em programas de erradicação de mocambos entre as décadas de 1940 e 1960, sendo encaradas não como uma evidência da desigualdade no acesso à terra urbana, mas como um entrave para a modernização da cidade (AGUIAR; ARAÚJO, 2020).

Apesar das recorrentes expulsões, muitos territórios populares se consolidaram no centro expandido e adjacências, como o Coque, Vila Brasil, Coelho, Pilar, Santo Amaro, Santa Terezinha, Areinha, Beira Rio/Pina, Bode II, Bode III, Encanta Moça, Jardim Beira Rio e Brasília Teimosa. Parte da população expulsa das áreas centrais migrou para os morros nas regiões norte (RPA 02) e noroeste (RPA 03) da cidade.

O centro expandido do Recife passou por um processo de decréscimo populacional da ordem de 6% na década de 1990, seguido por um crescimento insignificante de 2% nos anos 2000 (BERNARDINO, 2018)³⁹. A evasão populacional não se deu de forma homogênea em todo o território, sendo contraposta pelo crescimento dos setores censitários que correspondem às ZEIS Santo Amaro, João de Barros, Coque e Comunidade do Pilar, no Bairro do Recife. A retração populacional deu lugar a outros usos e acarretou o esvaziamento de parte do estoque imobiliário. De acordo com Bernardino (2018)⁴⁰, 56% dos lotes do centro expandido possuem uso residencial, o que corresponde a apenas 26,4% do total de área construída, o que aponta para a predominância de outros usos na região central.

O decréscimo populacional se refletiu na dinâmica imobiliária do centro expandido, que entre os anos de 1964 e 1986 produziu apenas 13% da área construída em todas as regiões político-administrativas (RPA) do Recife e o menor percentual com o uso residencial (28,22%) (BERNARDINO, 2018). Entre os anos de 1987 e 2008, a produção imobiliária correspondeu a um percentual ainda menor, de 7% do total do Recife, com o menor percentual de metros quadrados residencial.

A substituição do uso residencial por outros usos levou a sua consolidação enquanto centro funcional, polo de comércio e serviços, o que se reflete em uma grande vitalidade urbana durante o dia e o esvaziamento no período da noite. Em 2010, a RPA1 concentrava 40,70% dos empregos formais do Município do Recife (RAIS, 2010). O centro possui, ainda, uma função nodal nos sistemas de transporte e viário, que se articula em uma estrutura radial. A baixa densidade populacional e alta concentração de empregos tem como resultado um elevado número de linhas de ônibus na área central, que atendem à população que se desloca diariamente do Recife e de outros municípios para os seus postos de trabalho.

A partir da primeira década dos anos 2000, houve uma retomada do interesse do mercado imobiliário pelo centro expandido do Recife, ressignificando partes do centro enquanto uma localização privilegiada e acessível. Como aponta Bernardino (2018), a expansão da atuação

39. De acordo com o Censo, os 11 bairros que compõem a região central possuíam 83.100 habitantes em 1991; 78.098 habitantes em 2000; e 78.114 habitantes em 2010 (BERNARDINO, 2018).

40. Análise desenvolvida pela autora a partir dos dados em shapefile disponibilizados pela Prefeitura da Cidade do Recife por meio do ESIG (Portal de Informações Geográficas do Recife) em 2017.



João de Barros

Santo Amaro

Pilar

Coelhos

Vila Brasil

Coque


Brasília Teimosa

Ilha de Deus

Encanta Moça

Ilha do Destino

LEGENDA:

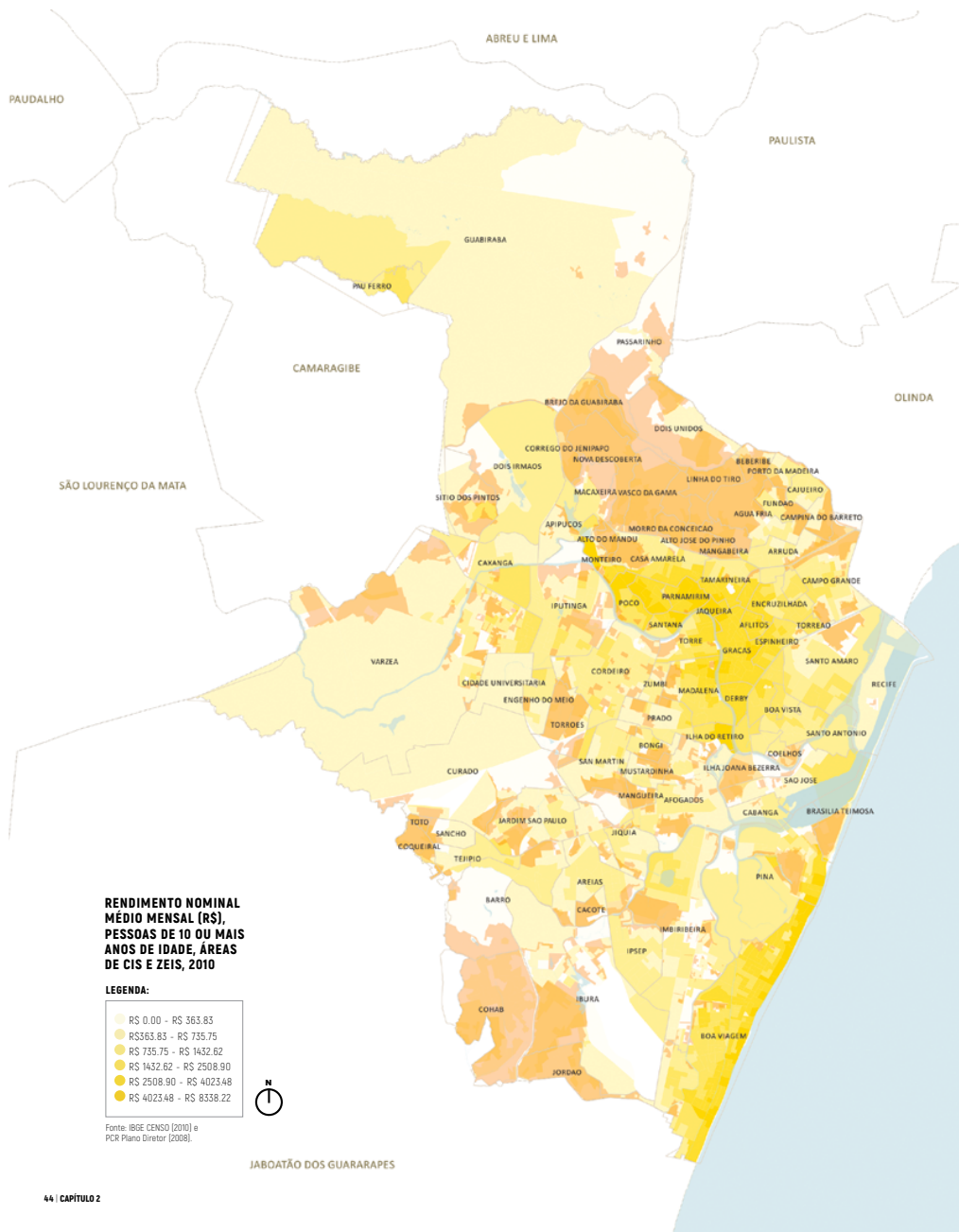
 Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)

Mapa 5: Áreas de ZEIS de acordo com o Plano Diretor do Recife

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do ESIG (2023)



Imagem 11: Rendimento nominal médio mensal (R\$) e áreas de CIS e ZEIS
 Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS, 2019)

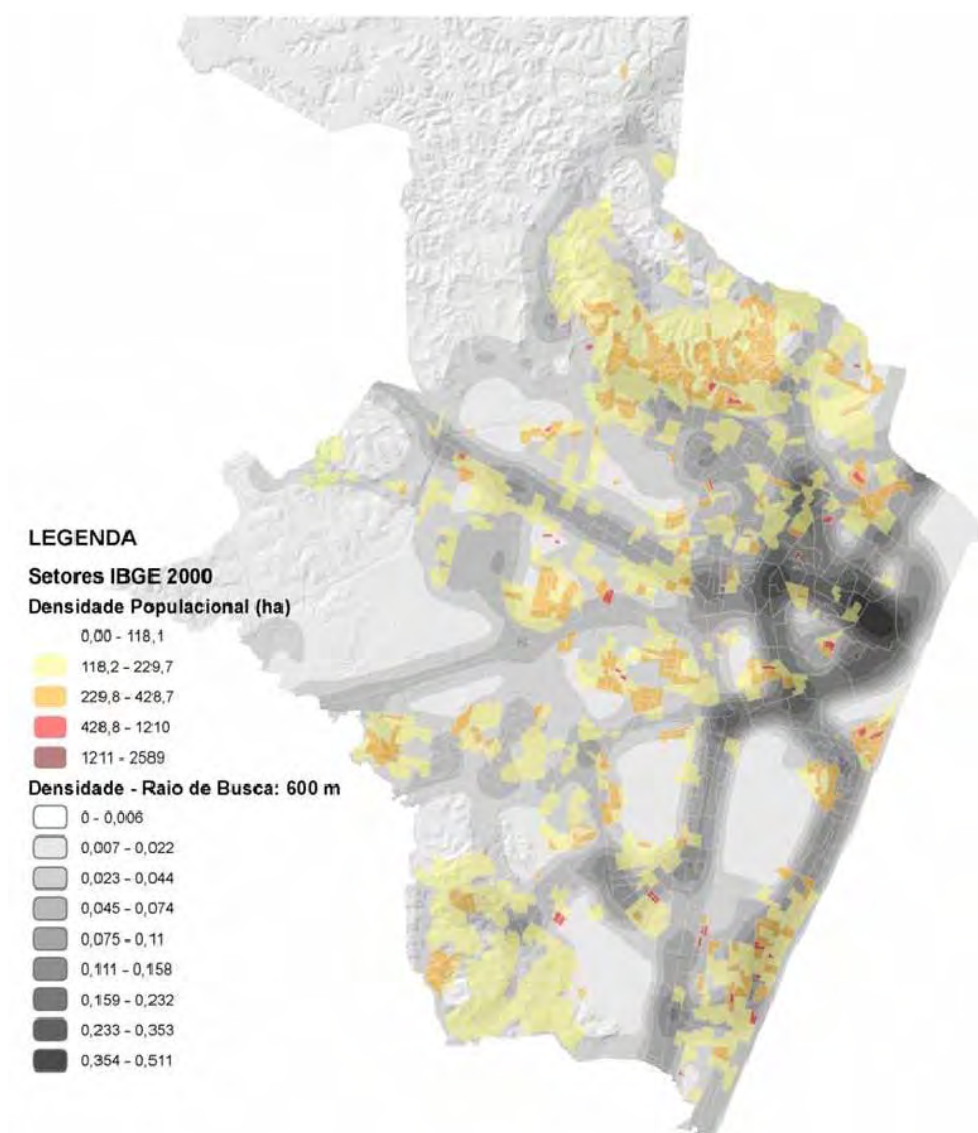


do mercado imobiliário também pode ser atribuída à maior restrição imposta à produção imobiliária pela Lei Nº 16.719/01, popularmente conhecida como Lei dos 12 Bairros⁴¹. Ao criar a Área de Reestruturação Urbana (ARU) e restringir as condições de ocupação do solo nos bairros tradicionalmente valorizados no noroeste da cidade, a legislação impulsionou a expansão das fronteiras da atuação do mercado imobiliário.

Bernardino (2018) aponta para a criação do que denomina de “novas espacialidades residenciais” no centro tradicional, que se assemelham à produção imobiliária residencial da zona sul e noroeste da cidade, onde há a prevalência de edifícios multifamiliares voltados para um público de classe média e média alta. As unidades habitacionais transacionadas no centro expandido eram inexpressivas até os anos 2010, quando tiveram um incremento relevante, de acordo com o Índice

41. Os 12 bairros aos quais a lei se refere correspondem ao Derby, Espinheiro, Graças, Aflitos, Jaqueira, Parnamirim, Santana, Casa Forte, Poço da Panela, Monteiro, Apipucos e parte do Bairro da Tamarineira.

Imagem 12: Densidade das linhas de ônibus e densidade populacional
Fonte: Plano de Mobilidade do Recife (L2008)



de Velocidade de Vendas (IVV) publicado mensalmente pelo Núcleo de Economia e Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco, junto às construtoras e incorporadoras que atuam na RMR. Em 2014 as transações no centro tradicional corresponderam a 24% das vendas dos imóveis habitacionais no Recife, um acréscimo de 452% em relação à média entre 2006 e 2014. Entre os anos de 2015 e 2018 houve uma queda da participação da RPA 1 na venda dos imóveis residenciais da cidade, seguido de um elevado crescimento a partir de 2019. Embora o novo padrão residencial ainda seja inexpressivo no centro tradicional, este configura um indicativo do novo padrão de construção e da valorização imobiliária pela qual o centro está passando.

Os Edifícios Píer Maurício de Nassau e Píer Duarte Coelho, concluídos em 2009, representaram um marco das novas espacialidades residenciais no centro tradicional. A polêmica construção das “torres gêmeas” na frente d’água do Bairro de São José, vizinho a relevantes sítios históricos, marcou a volta do interesse imobiliário pela área central da cidade. Em 2008 o terreno da União, que pertenceu à extinta RFFSA, também na frente d’água do bairro, foi arrematado pelo Consórcio

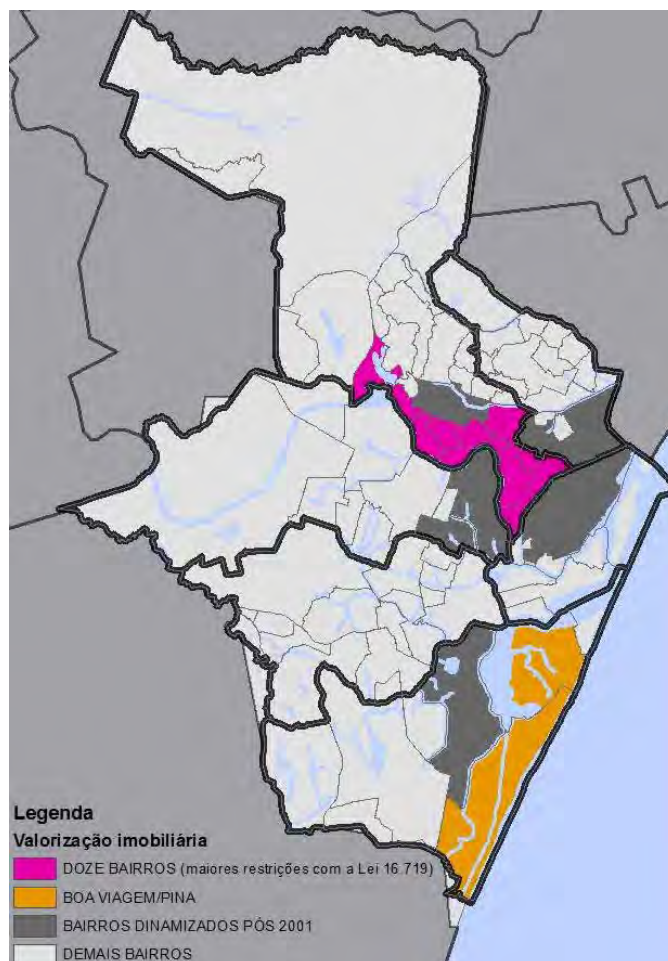


Imagem 13: Mapeamento da expansão das fronteiras de atuação do mercado imobiliário

Fonte: Bernardino (2018)

Imobiliário Novo Recife, que será analisado adiante. O projeto deu continuidade ao processo de transformação e a retomada do interesse do mercado imobiliário pelo bairro, onde também está em andamento a segunda etapa do GPU Porto Novo Recife, com a construção do Hotel Marina e do Centro de Convenções.

O Bairro de Santo Amaro também foi objeto de interesse do mercado imobiliário residencial, marcadamente a icônica Rua da Aurora, localizada nas margens do Rio Capibaribe. O interesse foi impulsionado pelo elevado potencial construtivo concedido pelo Plano Diretor de 2008 (LEI Nº17.511/08)⁴². Os empreendimentos residenciais construídos⁴³ seguiram o novo padrão residencial identificado por Bernardino (2018). Além dos edifícios residenciais, os parâmetros construtivos permissivos impulsionaram a implantação do setor de telemarketing, que se beneficiou da oferta de transporte público na área.

A atividade imobiliária no centro expandido e adjacências não se restringiu aos casos citados do Bairro de São José e de Santo Amaro. A partir de 2018 têm-se visto uma retomada do IVV na RPA 1, atingindo níveis semelhantes à RPA 6. Dentre os empreendimentos aprovados e em obras se destacam no Pina os edifícios residenciais Parque Shopping, Mirante Capibaribe e Líbano da construtora Moura Dubeux. O bairro também é objeto do GPU do Aero clube.

42. Parte do quadrilátero, classificado como Zona Principal de Dinamização Econômica Centro Principal, obteve o potencial construtivo de 5,5, sem a cobrança de outorga onerosa. A aprovação de diversos empreendimentos na área do quadrilátero de Santo Amaro levou a PCR a congelar a análise de projetos com mais de 1.000 metros quadrados por meio do Decreto Nº 28.841/15 no Setor de Requalificação Rigorosa 1 e Setor de Preservação Morfológica, até que os parâmetros urbanísticos fossem revistos e adequados à infraestrutura local (SANTANA, 2019). O congelamento foi prorrogado até 2016 (Decreto Nº 30.034/16).

43. Jardins da Aurora da Gabriel Bacelar, o Aurora Trend da Moura Dubeux, o Arcos da Aurora Prince da Pernambuco Construtora e o Cais da Aurora, da construtora Conic



Faixa exclusiva
Av. Agamenon
Magalhães

Edf Rio Verde

Cais Sinhá
Menezes

Rooftop
Agamenon
Prince

Edf Jardins da
Aurora em
Recife

Pátio
Americano

Cais da Aurora

Residencial Boa
Vista

Universidade
Católica

Memorial Star

Paço da Boa
Vista e Visc.
de Goiana

Requalificação
Av. Conde da
Boa Vista

Moinho Recife
Revitalis

Empresarial
Nassau

Edf Tolive one

Motto by
Hilton

Empresarial
Isaac Newton

Complexo
Hospitalar
Unimed

Chinatown

Centro
Oncológico
IMIP

Hotel Marina

Projeto Novo
Recife

Libano

Mirante
Capibaribe

Parque
Shopping

LEGENDA:

- Empreendimentos
- Aprovados
- Construídos
- Em obras
- Projeto público

Mapa 6: Mapeamento dos lançamentos imobiliários e projetos públicos

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do ESIG (2023)



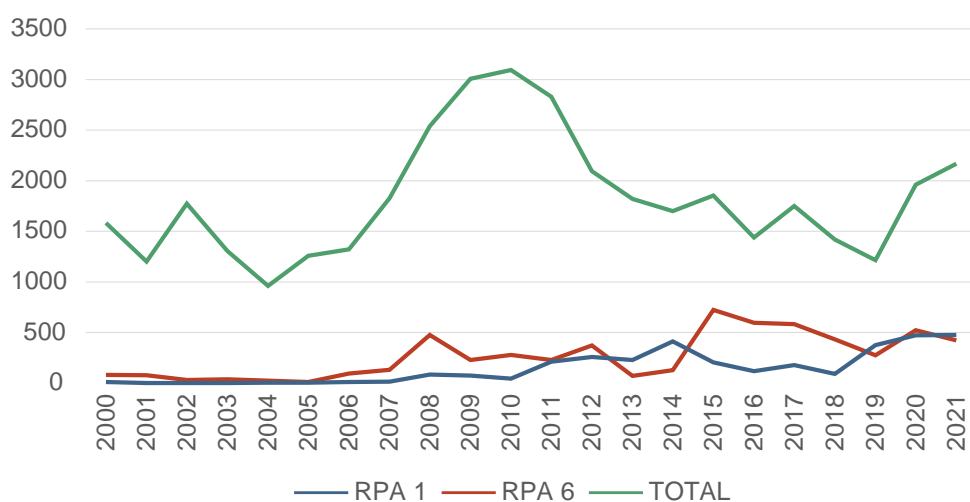
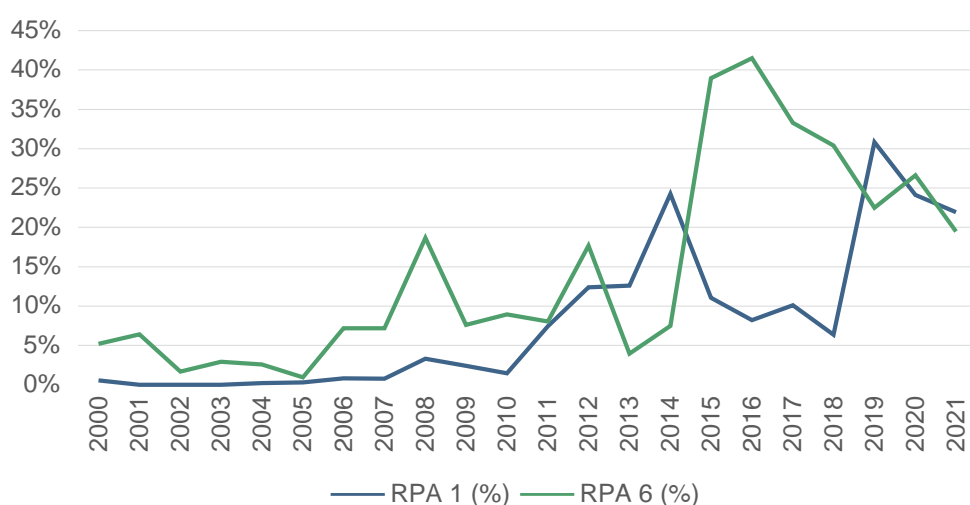


Gráfico 1: Índice de Velocidade de Venda (IVV) na RPA 1 e RPA 6 e no Recife
Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos relatórios mensais do IVV (2022)

Gráfico 2: Participação da RPA 1 e RPA 6 no Índice de Velocidade de Venda (IVV) do Recife

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos relatórios mensais do IVV (2022)



No Bairro do Recife está em obras o Moinho Recife Business and Life, uma parceria entre a Revitalis Incorporação e a construtora Moura Dubeux, e aprovado o projeto do Hotel Motto do Grupo Hilton. O hotel Motto deverá ficar pronto em 2024 com a oferta de 132 apartamentos, dos quais 80% já foram vendidos, e um investimento estimado de 30 milhões de reais (COM, 2022). O Moinho Recife é um empreendimento residencial e corporativo nos antigos silos de trigo construídos em 1914, localizados em frente ao Porto do Recife. Os silos serão transformados em dois edifícios residenciais com 96 unidades já vendidas e em espaço corporativo, lojas e edifício garagem. As obras da primeira etapa tiveram início em 2020 e estão orçadas em 80 milhões de reais, com previsão de conclusão no segundo semestre de 2022.

Durante a pandemia foram aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) empreendimentos de impacto na área de estudo. Dentre eles se destacam na Boa Vista o Óasis Boa Vista, o Pátio Americano Batista, o Hospital Memorial Star, o Paço da Boa Vista e Visconde de Goiana e o Chinatown. Os dois primeiros correspondem a empreendimentos de uso misto localizados no terreno de tradicionais colégios, o Colégio Salesiano e o Colégio Americano Batista.

Imagem 14: Imagem do Hotel Motto by Hilton

Fonte: <https://jc.ne10.uol.com.br/social1/2021/06/29/hotel-motto-by-hilton-sera-construido-no-recife-antigo-saiba-detalhes/index.html>

Imagem 15: Imagem do empreendimento Moinho Recife

Fonte: <https://jc.ne10.uol.com.br/economia/2021/05/12129277-recife-antigo-ganha-apartamentos-de-ate-68-m-com-possibilidade-de-aluguel-por-dias-ou-semanas-conheca-os-imoveis.html>

Imagem 16: Imagem do empreendimento Moinho Recife

Fonte: <https://blog.urbansystems.com.br/moinho-recife-business-life-revitaliza-patrimonio-no-centro-da-capital-pernambucana/>

Imagem 17: Imagem do empreendimento Edifício Líbano

Fonte: <https://mouradubeux.com.br/pernambuco/recife/pina/residenciais-condominio/1-quarto/libano/>

Imagem 18: Imagem do empreendimento Oasis Boa Vista

Fonte: Prefeitura do Recife, 2021

Imagem 19: Imagem do Hospital Memorial Star

Fonte: Prefeitura do Recife, 2021

Imagem 20: Imagem do empreendimento Edifício Parque Shopping

Fonte: <https://mouradubeux.com.br/pernambuco/recife/pina/residenciais-condominio/1-ou-2- Quartos/parque-shopping/>

Imagem 21: Imagem do empreendimento Edifício Mirante Capibaribe

Fonte: <https://mouradubeux.com.br/pernambuco/recife/pina/residenciais-condominio/4-quartos/mirante-capibaribe/>



A presente transformação do centro expandido do Recife foi indicada pela pesquisa desenvolvida por Bernardino (2018), que mapeou o potencial de transformação da RPA 1 em relação às demais regiões administrativas da cidade, apontando para a disponibilidade de terrenos e lotes com edificações de fácil substituição e a legislação urbanística permissiva, apesar da presença de relevantes sítios históricos.

O recorte de estudo possui grande concentração de Áreas de Projetos Especiais, que somam 1.604 hectares e correspondem a Santo Amaro/Vila Naval, Santo Antônio e São José, Ilha Joana Bezerra, Aeroclube, Parque dos Manguezais, Bairro do Recife, Boa Vista, Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga e parte do Parque Capibaribe. A relevância das áreas de Projetos Especiais indica o grau do potencial de flexibilização dos parâmetros de uso e ocupação do solo ao qual está submetido e o seu apelo para a realização de projetos de reestruturação urbana.

A retomada do interesse do setor privado não tem se dado de forma homogênea (LACERDA; FERNANDES, 2015). Parte do centro continua distante dos investimentos públicos e privados, com parcela significativa do estoque imobiliário degradado. Os bairros objeto de políticas públicas, como os incentivos fiscais, são o Bairro do Recife, Santo Antônio, São

Imagem 22: Edifício Jardins da Aurora

Fonte: <https://www.skyscrapercenter.com/recife/jardins-da-aurora--torre-beberibe/29348>

Imagem 23: Construção do Moinho Recife

Fonte: <https://jc.ne10.uol.com.br/colunas/jamildo/2023/01/15157841-hotel-construido-no-bairro-de-sao-jose-vai-gerar-26-mil-empregos-no-recife.html>

Imagem 24: Imagem das obras do Hotel e Marina do Projeto Porto Novo

Fonte: <https://www.taisparanhos.com.br/2023/01/novotel-recife-vai-gerar-26-mil.html>

Imagem 25: Imagem da obra dos empreendimentos no Cais José Estelita

Fonte: Foto da autora (2022)

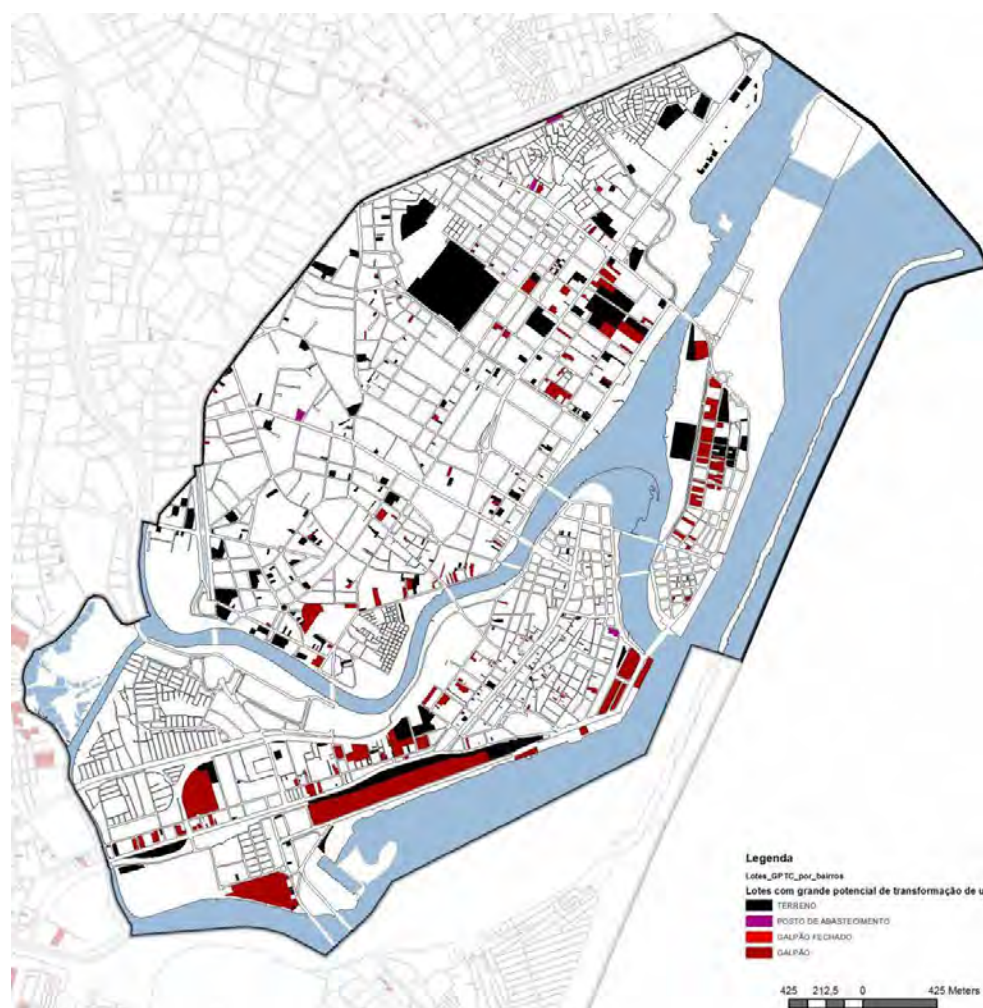


Imagem 26: Mapeamento dos lotes com potencial de transformação de uso

Fonte: Bernardino (2018)

EU
ACREDITO
NA
TRANS-
FORMAÇÃO.

MOINHO
SOCIÉTICO

MDO

HOSPITALIS



6m

CENTRO CULTURAL CAIS
DO SERTÃO LUIZ GONZAGA

Tabela 4: Áreas de Projetos Especiais (Lei Nº 18.770/2020)
 Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do ESIG (2022)

Áreas de Projetos Especiais (Art. 137, LEI Nº 18.770 /2020)

I - Jiquiá	103ha
II - Santo Amaro / Vila Naval*	118ha
III - Tacaruna	10ha
IV - Santo Antônio e São José*	181ha
V - Ilha Joana Bezerra	75ha
VI - Parque do Caiara e Parque de Exposição de Animais	59ha
VII - Aeroclube*	38ha
VIII - Jockey Club	38ha
IX - Cidade Universitária / Várzea	270ha
X - Parque Beberibe	97ha
XI - Parque Capibaribe	393ha
XII - Parque Tejipió	567ha
XIII - Parque dos Manguezais	350ha
XIV - Centro Urbano do Curado	118ha
XV - Bairro do Recife*	107ha
XVI - Boa Vista	55ha
XVII - Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga*	305ha

* Áreas objeto de propostas de renovação urbana

José, Santo Amaro e a Boa Vista. As principais políticas públicas em andamento para revitalizar parcelas do centro expandido são o Porto Digital, o Projeto Piloto para Reabilitação de Centros Históricos e o Recentro. Além destas, estão previstas pela atual gestão municipal a implantação de projetos pontuais, como o anexo do Mercado de São José, o Mercado das Flores, a requalificação dos Passeios do Centro, a requalificação do Cais da Aurora e Cais Sinhá Menezes, a requalificação da Avenida Conde da Boa Vista e a implantação de faixa exclusiva na Avenida Agamenon Magalhães.

Dentre as políticas públicas de revitalização do centro expandido, o Porto Digital obteve destaque pela visível transformação do Bairro do Recife com a recuperação e valorização imobiliária de parte significativa do seu estoque imobiliário (LACERDA; FERNANDES, 2015). O Porto Digital teve início nos anos 2000 enquanto organização social (OS), com o objetivo de implantar um centro de Tecnologia da Informação e Comunicação no Bairro do Recife, que em 2010 abrangeu as empresas do setor de economia criativa e ampliou sua área de atuação. O projeto foi concebido com um duplo propósito, o da criação de um parque tecnológico como estratégia de desenvolvimento econômico e da revitalização do sítio histórico, mais especificamente da Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico-cultural 09 (Lei Municipal nº 13.957/83 e Lei de Uso e Ocupação do Solo Nº 14.511/84). O Porto Digital foi fortemente inspirado na experiência internacional de criação de parques tecnológicos, na qual a inovação tecnológica associada à

Imagem 27: Imagem do Moinho Recife - na página anterior
 Fonte: Foto da autora (2022)



LEGENDA:

- Porto Digital
- Projeto Piloto
- Recentro

Mapa 7: Mapa com a delimitação das políticas de incentivo fiscal

Fonte: Elaboração própria, (2023)



0 200 400 800m

revitalização urbana era encarada enquanto estratégia de superação da crise fordista.

A área do Porto Digital corresponde a 171 hectares no Recife e abrange o Bairro do Recife, o quadrilátero de Santo Amaro e parte dos bairros de Santo Antônio e São José. De acordo com o Porto Digital, desde a sua criação nos anos 2000, foram investidos mais de 100 milhões de reais na recuperação de 80 mil metros quadrados dos imóveis situados em seu território, e está em andamento a reforma de 24 mil metros quadrados. Atualmente, 330 empresas e instituições estão localizadas no seu território, majoritariamente empresas da área de tecnologia da informação e comunicação.

O NGPD, a OS responsável pela gestão do Porto Digital, tem se tornado um importante agente do planejamento urbano, inclusive fora do seu território de atuação (ALBUQUERQUE; LACERDA, 2017). O Porto Digital teve papel relevante no acompanhamento do PCTCRO em 2003; no desenvolvimento do Plano Estratégico Recife 500 anos, pela Agência Recife para Inovação e Estratégia (ARIES); e no desenvolvimento em curso desde 2020 do Projeto Piloto para Reabilitação de Centros Históricos (Contrato Nº 20.2.0421.1) financiado pelo BNDES, além de outros estudos e projetos.

Atualmente, está em andamento o contrato entre o Porto Digital e o BNDES, através da linha BNDES Fundo Cultural, que tem como objetivo o desenvolvimento de um projeto piloto para o Bairro de Santo Antônio, que poderá servir de modelo para a reabilitação de outros centros históricos no Brasil. Segundo Gustavo Montezano, atual presidente do banco, a escolha da cidade do Recife para o desenvolvimento do modelo se deu devido à atuação inovadora do Porto Digital na recuperação de edifícios históricos no seu território de atuação. A OS será responsável pelo desenvolvimento de um diagnóstico, estruturação de metodologia e definição de instrumentos financeiros para a atração consorciada de recursos privados. O contrato tem duração de 24 meses e um valor de 2,75 milhões de reais.

Em paralelo ao desenvolvimento do projeto piloto, a Prefeitura do Recife lançou em 2021 o Programa Recentro, que criou o Gabinete do Centro do Recife com o objetivo de “desenvolver e gerir ações que buscam a revitalização e modernização da área central do Recife, nos territórios dos bairros do Recife, São José e Santo Antônio” e lançou um plano de incentivos fiscais (Lei Municipal Nº 18.869). O plano concede incentivos fiscais para atividades econômicas, moradias para fins de interesse social, construções ou intervenções destinadas à recuperação, renovação, reparo ou manutenção de imóveis bem como na instalação ou manutenção de atividades voltadas à cultura, ao lazer e ao fluxo turístico. Os incentivos fiscais previstos são a isenção parcial ou total do (i) Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); (ii) Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN); e (iii) Imposto

44. A cessão do benefício fiscal atende a determinados critérios e dependem da aprovação da Secretaria de Finanças (SEFIN) e da emissão de certificado pelo órgão municipal de preservação cultural atestando as condições satisfatórias das construções ou das intervenções realizadas.

sobre a Transição de Bens Imóveis (ITBI)⁴⁴.

A lei do Recentro concede benefícios amplos para a implantação de novas atividades nos sítios históricos, conferindo prazos mais longos para o uso habitacional, pouco expressivo nas áreas. A lei vincula a cessão dos benefícios à recuperação comprovada dos imóveis de valor histórico, mediante certificação concedida pelo órgão municipal, o que representa um avanço em relação à legislação anterior, a Lei Nº 18.337/2017. A cessão não está vinculada apenas à recuperação do patrimônio histórico, os benefícios também são estendidos às novas edificações, deixando claro seu objetivo mais amplo de gerar vitalidade urbana nas áreas.

Por fim, o centro expandido do Recife e adjacências está passando por um processo de transformação, advindo de políticas fiscais de incentivo à renovação do estoque imobiliário, da implantação de GPU e da retomada do interesse do mercado imobiliário. Apesar das diversas iniciativas de incentivos fiscais e proposição de GPU desde o início dos anos 2000, apenas a partir da década de 2010 o interesse da iniciativa privada tem se voltado para a região central, com padrões construtivos semelhantes à produção imobiliária nas zonas sul e noroeste da cidade. Desde 2018, a RPA 1 vem em uma tendência crescente de aumento do Índice de Velocidade de Vendas, com uma participação nas décadas de 2010 e 2022 bastante superior à década 2000, na qual era inexpressiva. Apesar da retomada dos investimentos públicos e privados, vimos que estes ocorrem de forma heterogênea na área de estudo, que possui áreas com distintos graus de valorização imobiliária e de degradação do estoque construído. O bairro que passou pelo maior processo de transformação e que foi objeto do maior número de iniciativas públicas foi o Bairro do Recife, onde a implantação do Porto Digital teve impacto relevante na recuperação do seu estoque imobiliário, e os GPU Porto Novo e Porto Novo Recife promoveram a transformação do cais a leste da ilha.

2.2 Terras da União: breve contexto histórico, conceitos e delimitação

O regime de terras brasileiro é marcado por uma confusão de dominialidade e pela ausência de mapeamento das propriedades, o que historicamente beneficiou as elites latifundiárias, possibilitando uma contínua apropriação do patrimônio público (MOREIRA, 2017). O desconhecimento tem relação direta com as origens e fundamentos da propriedade pública, vinculadas ao nosso passado colonial e imperial, cujo conhecimento é fundamental para entendermos características da gestão das terras públicas da União nos dias de hoje (BORGES, 2015). A seguir analisaremos de forma breve o histórico do regime de terras

brasileiro, desde o período colonial, quando todas as terras eram da coroa Portuguesa, passando pela sua mercantilização a partir da Lei de Terras em 1850, até as primeiras menções de limites ao exercício da propriedade privada em benefício do interesse público, com a Constituição de 1934. Em seguida, abordaremos o quadro regulatório ao qual as terras públicas da União estão submetidas na atualidade e as mudanças de direção quanto a sua gestão.

2.2.1 Breve contexto histórico: do Brasil Colônia à Constituição de 1988

Durante o período da colonização, as terras da Coroa foram concedidas gratuitamente aos donatários, em uma adaptação do regime de sesmarias, no qual apesar do cultivo ser o principal fundamento, não era uma condição (MOREIRA, 2017). Nesse momento a terra não possuía valor de troca, a produção dependia da capacidade de investimento na mão de obra escravizada, que constituía o verdadeiro capital fixo, e da inserção no sistema de monocultura de exportação. Durante este período todas as terras eram inalienáveis e de propriedade pública, da Coroa Portuguesa e do Governo Geral posteriormente instituído, apenas a concessão de uso era permitida. Apesar do domínio público, as sesmarias possibilitaram uma apropriação gradativa das terras públicas pelo privado (BORGES, 2015). Com a Proclamação da Independência em 1822, o regime de sesmarias foi extinto e há uma redefinição da forma de acesso à terra, que só veio a ser efetivamente regulamentada em 1850, por meio da Lei de Terras.

A Lei de Terras distinguiu as terras de domínio particular⁴⁵, respaldadas pela Constituição Imperial de 1824, do domínio público, ao qual foram incorporadas as terras devolutas (SOUZA, 2002). A propriedade privada se constituiu a partir da subtração do domínio público e a terra se tornou uma mercadoria, que só poderia ser adquirida por meio da compra. A mercantilização da terra beneficiou os detentores das sesmarias ou aqueles que já detinham prova de ocupação pacífica sem contestação⁴⁶ e impossibilitou o acesso da população negra recém liberta e dos imigrantes recém-chegados ao Brasil (FERREIRA, 2005). Os custos elevados e os instrumentos necessários para a demarcação fizeram com que as terras só fossem delimitadas sob demanda, de acordo com os pedidos de aforamento dos proprietários privados e custeado por estes. Os imóveis regularizados foram retirados do patrimônio público e tiveram a propriedade privada reconhecida (BORGES, 2015).

A delimitação das terras públicas de forma residual impossibilitou o conhecimento do número e limites dos bens imóveis e contribuiu para a existência de diversos conflitos fundiários em torno da sua apropriação e uso (MOREIRA, 2017). Autores (AGUIAR; ARAÚJO, 2020; BORGES, 2015) apontam para a dualidade que persiste até hoje no tratamento

45. A Constituição Imperial de 1824 (art. 179, inciso 22) instituiu a propriedade privada e garantiu o direito à propriedade "em toda a sua plenitude", com a ressalva quanto a possibilidade de desapropriação.

46. A lei de terra permitiu o acesso aos sesmeiros irregulares, a outras concessões de cultivo e aos posseiros, com posse mansa e pacífica, mediante comprovação do cultivo ou benfeitoria (SOUZA, 2002).

dos conflitos fundiários envolvendo as terras públicas. De forma recorrente o acesso à terra para fins de interesse privado é garantido, enquanto processos de regularização vinculados ao interesse social são obstruídos e postergados.

A Secretaria de Patrimônio da União foi criada ainda no Brasil Império, em 1854, e consolidou uma função arrecadatória na gestão dos imóveis da União, através da aplicação de instrumentos onerosos, em detrimento da busca pela garantia do interesse público e social na utilização dos imóveis (SANTOS JUNIOR *et al*, 2020). O registro das terras públicas nacionais teve início com o livro público da Repartição Geral das Terras Públicas, que no século XXI foram transpostos para um sistema informatizado da SPU e fragmentados em dois sistemas, como veremos adiante (MOREIRA, 2017).

No Recife, grande parte do território passou ao domínio do Império enquanto terra de Marinha. Os mangues e áreas alagadiças foram ocupados inicialmente sem conflitos, com lutas travadas contra as marés, desde o século XVII (SOUZA, 2002). No século XIX, com a abolição da escravatura e o incremento populacional do município, há uma expansão dos mocambos, dando origem a territórios populares tradicionais que resistem até hoje, como o Coque, os Coelho e a Ilha de Joaneiro (SOUZA, 2002). Naquele momento, as terras ocupadas não eram passíveis de regularização e permaneciam sem segurança jurídica⁴⁷. A ocupação do solo no Recife foi marcada por uma história de sucessivas expulsões da terra (SOUZA, 2002).

As áreas alagadas passaram a ser objeto de interesse da população com maior renda no terceiro quartel do século XIX, quando passaram a ser encaradas enquanto via fluvial, reserva de madeira, área para cultivo em viveiro e, posteriormente, empreendimentos imobiliários. Os pedidos de aforamento foram solicitados por aqueles com meios para pagar pelo processo, com o objetivo de explorar economicamente, e não pelos que ocupavam as áreas alagadiças enquanto alternativa de moradia desde o século XVII (SOUZA, 2002). A posição social e financeira daqueles interessados em explorar economicamente os mangues, com maior acesso à burocracia e à informação, garantiu o acesso à terra.

Com a Proclamação da República em 1889 e a promulgação da Constituição da República em 1891, as terras devolutas foram transferidas para os estados da federação, como parte da política de descentralização. Segundo Moreira (2017), esta foi a subtração mais expressiva das terras públicas nacionais. Apesar da nova ordem jurídica, as regras gerais estabelecidas pelas Leis de terras em 1850 permaneceram (BORGES, 2015).

A propriedade pública foi instituída enquanto forma jurídica moderna em paralelo à propriedade privada pelo Código Civil de 1916 (Lei Federal Nº 3.071/1916), enquanto categoria residual após a delimitação da

47. Hoje já houve um avanço no marco regulatório que abarca as terras públicas da União, como veremos a seguir, que viabiliza a regularização da ocupação e a legalização da posse, com a utilização de instrumentos como a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), da Concessão do Direito Real de Uso (CDUR) e da outorga do Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS). Apesar dos avanços, a regularização ainda é um processo constantemente postergado.

propriedade privada (HOLSTON⁴⁸, 2013 apud MOREIRA, 2017). O código delimitou os bens públicos como aqueles de domínio nacional pertencentes à União, aos Estados ou aos Municípios, se distinguindo de todos os demais, caracterizados como bens privados. Os bens públicos foram caracterizados como aqueles (i) de uso comum do povo, (ii) de uso especial e (iii) dominicais. A divisão em três categorias relacionadas a sua afetação foi mantida pelo Código Civil brasileiro em vigor (Lei Nº 10.406/02), como abordaremos na próxima seção.

48. HOSLTON, James. *Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

Entre o Código Civil de 1916 e a Constituição atual de 1988, foram feitas as primeiras menções de limites ao exercício da propriedade privada em prol da coletividade. A Constituição de 1934 limitou o exercício do direito privado à propriedade ao interesse social ou coletivo. De acordo com o Artigo 113 (inciso 17), “é garantido o direito de propriedade, **que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo**, na forma que a lei determinar”. A constituição de 1967 representou outro marco relevante, ao introduzir no Artigo 157 (inciso 3) a noção de “função social da propriedade”. A introdução da noção de interesse social ou coletivo e da função social da propriedade por estes marcos regulatórios representaram avanços incipientes que foram consolidadas na Constituição de 1988, que estabelece enquanto limite ao direito de propriedade a função social, o que foi reforçado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001) (BORGES, 2015).

2.2.2 Atual marco regulatório (Da constituição de 1988 aos dias de hoje)

Os bens que pertencem à União estão descritos no art. 20 da Constituição Federal de 1988 e no Decreto-Lei nº 9.760/46. A Constituição Federal apresenta um rol de bens da União (Art. 20) e dos Estados federados (Art. 26), sem abordar os bens dos Municípios. Os bens da União são definidos como os bens que lhe pertencem; as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras e à preservação ambiental; os lagos, rios e correntes d’água que cortam mais de um Estado e país; as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países, praias marítimas e ilhas oceânicas e costeiras; os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; o mar territorial; os terrenos de marinha e seus acrescidos; os potenciais de energia hidráulica; os recursos minerais, inclusive os do subsolo; as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; e as terras tradicionalmente ocupadas pelas populações indígenas. No presente trabalho nos interessa os bens imóveis da União, descritos no Artigo 79 da Constituição como “o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente”.

O Decreto-Lei nº 9.760/46 configura uma das principais bases legais acerca dos bens da União, apresentando definições, rol, formas de

delimitação e demarcação e os instrumentos de gestão aplicáveis, como o foro, o laudêmio e a taxa de ocupação. O Artigo 2º delimita os terrenos de marinha e acrescidos enquanto a faixa de 33 metros ao longo da costa marítima e nas margens dos rios e lagoas a partir da Linha Preamar de 1831, demarcada pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU) em um procedimento administrativo, declaratório de propriedade. De forma complementar, a Lei Nº 9.636/1998 aborda a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. No caso dos terrenos de Marinha, para cada lote situado parcial ou totalmente em terrenos da União, estabelece-se uma relação jurídica entre o ocupante particular e a União, que autoriza a utilização privativa daquela área.

O Código Civil brasileiro (Lei Nº 10.406/02) apresenta uma definição para os bens públicos e os classifica em três tipos: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominiais. Segundo o Artigo 98, os bens públicos são “os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno”. A classificação dos bens está vinculada à noção de afetação, ou seja, à destinação específica dada a estes (MEDAUAR⁴⁹, 2013 apud SANTORO *et al*, 2018). Os bens de uso comum são aqueles com livre acesso, como as praças e ruas; os de uso especial possuem uma destinação definida, como os edifícios institucionais; e os bens dominiais são aqueles que não possuem uso público definido. Os bens de uso comum do povo e de uso especial estão afetados a uma atividade pública específica, enquanto os bens dominiais estão desafetados do uso público.

Para que um bem público imóvel seja classificado enquanto dominial, este deve passar por um processo formal de desafetação, que consiste na desvinculação do bem imóvel do uso público definido no processo de afetação e depende de autorização legislativa. De acordo com o Código Civil brasileiro (Lei Nº 10.406/02), apenas os bens dominiais podem ser alienados, mediante a comprovação do interesse público. É importante ressaltar que a desafetação de um bem imóvel não exime o Estado de garantir o cumprimento de uma função de interesse coletivo, nem submete o bem público ao regime jurídico da propriedade privada (SANTORO *et al*, 2018).

A utilização das terras públicas da União para a realização de GPU normalmente depende do processo de alienação ou concessão dos bens imóveis, para viabilizar uma ação consorciada com a iniciativa privada. A alienação pressupõe a desafetação e a comprovação do interesse público e a aprovação legislativa. No caso das concessões comuns, administrativas ou patrocinadas, os bens públicos não precisam ser desafetados.

A Lei federal de Licitações (Lei Nº 14.133/21, que substituiu a Lei Nº 8.666/93⁵⁰) reitera que a alienação dos bens públicos imóveis está

49. MEDAUAR, O. Direito administrativo moderno. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2013. (cap.12 – Bens públicos, p. 274-304).

subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, depende da autorização legislativa e deve ocorrer através de licitação na modalidade leilão. A realização de um leilão, com a exceção de alguns casos de interesse público previstos em lei⁵¹, tem como objetivo garantir o princípio da publicidade e transparência dos atos públicos, e deve ser precedido pela avaliação dos bens.

O patrimônio imobiliário da União é administrado pela Secretaria de Gestão do Patrimônio da União (SPU), que no atual governo do Presidente Lula passou para a alçada do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Durante o mandato do ex-Presidente Bolsonaro a secretaria estava vinculada ao Ministério da Economia e, nas gestões anteriores do atual presidente, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A SPU tem como competência, dentre outras funções, a regularização dominial dos bens; o lavramento dos contratos de aquisição, alienação, cessão e demais atos relativos aos imóveis; a promoção do controle e fiscalização; a formulação, acompanhamento e avaliação da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU). A PNGPU definiu enquanto missão da SPU "conhecer o patrimônio imobiliário da União, assegurar o cumprimento das suas funções socioambiental e econômica e fortalecê-lo como indutor do desenvolvimento da nação".

A SPU não disponibiliza um mapeamento único que reúna os bens imóveis de todas as naturezas em uma mesma base cartográfica, o que dificulta o conhecimento pela população de como estão sendo utilizadas as terras públicas da União no Recife e o seu adequado planejamento, além da promoção de uma discussão democrática em torno do interesse público na sua destinação. Os sistemas de cadastro também diferem entre as esferas de poder e não estão disponíveis para a consulta pública nos serviços de acesso público de informações geográficas dos municípios. Dois sistemas principais são utilizados, sem que haja compatibilidade entre eles que permita a comunicação ou integração de dados. O SIAPA, Sistema Integrado de Administração Patrimonial, abarca os imóveis classificados como dominiais, enquanto o SPIUnet, Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União, abriga os dados dos imóveis de uso especial.








A SPU agiu de acordo com uma lógica predominante fiscalista até o final do século XXI, buscando maximizar a receita advinda do patrimônio imobiliário a partir da arrecadação de taxas e da cobrança de créditos patrimoniais (PAIVA *et al*, 2017). Em 2003, durante o governo Lula, houve uma mudança na visão administrativa, com a definição de princípios e diretrizes mais progressistas pelo Grupo de Trabalho Interministerial (Decreto Presidencial de 11/9/2003) (BORGES, 2015). Os imóveis passaram a ser reconhecidos enquanto recurso finito e estratégico para a realização de políticas públicas, sobretudo na promoção de políticas sócio

50. A Lei Nº 14.133/21, que substituiu a Lei Nº 8.666/93, foi publicada em abril de 2011, mas estabeleceu o prazo de 2 anos para a revogação das normas anteriores. Durante o período de transição, a administração pública poderá optar pela aplicação de um dos regimes vigentes, deixando explícito no edital.

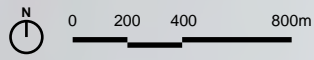
51. De acordo com o Art. 76 da Lei Nº 14.133/21, estão dispensados da realização de licitação os casos de doação em pagamento, doação para outro órgão ou entidade da administração pública, a implantação programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social, investimento, programas de regularização fundiária de interesse social, entre outros.



LEGENDA:

-  Cessão
-  Disponível para alienação
-  Em regularização
-  Entrega
-  Irregular
-  Locação de terceiros
-  Outros

Mapa 8: Mapeamento em elaboração dos imóveis da SPU (regime de ocupação)
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da SPU (2021)



territoriais inclusivas. De acordo com a PNGPU, seu principal objetivo é o de “apoiar o desenvolvimento econômico, o equilíbrio ambiental, a inclusão sócio territorial, a redução das desigualdades regionais e o fomento ao desenvolvimento sustentável, tendo o Patrimônio da União como recurso estratégico”. A mudança na visão administrativa teve impacto ainda maior com a criação no mesmo ano do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades.

O Sistema Nacional de Habitação, criado em 2004, definiu enquanto diretriz a utilização prioritária de terrenos públicos para a implantação da Habitação de Interesse Social. Em 2007 a Lei Nº 11.481 definiu medidas para a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, com a normatização do Direito Real de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) e do Direito Real de Uso de Bem Público (CDRU). A alteração conferiu um direito real, fortalecendo a função social na destinação dos bens. Em decorrência do SNH, foi criado um Grupo de Trabalho Nacional para analisar a viabilidade da destinação dos imóveis da União para HIS, com participação de uma diversidade de atores, inclusive membros dos movimentos sociais, o que foi estendido aos estados (BORGES, 2015). Com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a gestão estabeleceu enquanto meta a utilização de terrenos da União, com o objetivo de reduzir o custo da implantação (BORGES, 2015). A regulamentação do programa através da Lei Federal Nº 11.977/2009 também trouxe avanços no marco regulatório acerca da regularização fundiária de interesse social, corroborando com o previsto na Lei Federal Nº 11.481/2007. Durante o Governo Lula houve a busca por uma atuação mais inclusiva do Estado na destinação do patrimônio público.

Na gestão de Michel Temer (MDB) foram aprovadas leis que facilitaram a alienação das terras públicas da União, como a Lei Nº 13.465/17, que alterou aspectos essenciais da regularização fundiária urbana e rural, e a Lei Nº 13.813/19, que trata da administração, alienação e gestão dos imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) e da gestão dos imóveis da União. A primeira, a nova lei de regularização fundiária, permitiu a doação e venda de propriedades da União por meio de um ato discricionário do poder executivo (STROHER, 2019). A segunda autorizou a SPU a promover a cessão de imóveis do governo federal com dispensa de procedimentos licitatórios para imóveis ocupados por entidades desportivas.

Com Bolsonaro (PP) o executivo federal privilegiou a alienação indiscriminada do seu patrimônio, através de alterações no marco regulatório⁵², da criação da plataforma digital VendasGov e da promessa de criação de Fundos de Investimento Imobiliários (FIIs) para acelerar a alienação do patrimônio público. A promessa do então Ministro da Economia, Paulo Guedes, era a arrecadação de um trilhão de reais com

52. Lei federal 14.011/2020, Decreto 11.051/2022, Portaria Conjunta nº 38/2020, Portaria Conjunta nº 28/2021, Portaria nº 14.490/21.

53. Os dados foram obtidos pelo portal Poder 360 por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI) e atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (ICPA). Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/governo-vendeu-r-676-mi-em-imoveis-guedes-estimou-r-1-tri/>

54. De acordo com o Portal 360, em consulta a SPU, não há dados da arrecadação com imóveis vendidos antes de 2016.

a venda de imóveis durante a gestão, o que não ocorreu (WALTENBERG, 2022). De acordo com levantamento realizado pelo site Poder 360⁵³, a partir de dados da SPU, até maio de 2022 foram vendidos 211 imóveis, o equivalente a 675,9 milhões de reais (WALTENBERG, 2022). Como base de comparação, durante o governo Dilma (PT) a arrecadação com a alienação do patrimônio da União foi de 477 milhões e no governo Temer (MDB) 212,5 milhões de reais⁵⁴ (WALTENBERG, 2022).

Em 2020, a Lei Federal Nº 14.011 promoveu alterações nos procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União e autorizou a contratação do BNDES para a realização de estudos e a execução de um plano de desestatização dos ativos imobiliários da União. A contratação foi posteriormente regulamentada pelo Decreto Nº 11.051/2022. De acordo com o então secretário de Coordenação e Governança da União, Salim Mattar, “esta legislação traz uma verdadeira transformação na gestão patrimonial, de forma que os bens imóveis possam se transformar em ativos privados capazes de gerar caixa aos cofres públicos, emprego e renda”. Ainda segundo o secretário, o plano ajudaria na diminuição do Estado, através da venda, permuta, cessão ou concessão de direito real de uso (RODRIGUES, 2020).

Como parte da estratégia, regulamentada pela Lei Federal Nº 14.011/2020, foi permitido que os ocupantes em regime de aforamento dos terrenos de marinha adquirissem a parte da União por meio do processo de remição de foro através do aplicativo SPUApp, com o desconto de 25% para os pagamentos efetuados à vista. A utilização do aplicativo buscou conferir maior agilidade e alcance às vendas. Como resultado, os proprietários deixariam de pagar as taxas de foro e laudêmio e a União perderia arrecadação advinda destas taxas patrimoniais.

Ainda em 2020, a SPU lançou o Projeto Racionaliza, que buscou promover a ocupação compartilhada dos imóveis de uso especial da União, “objetivando a aplicação dos princípios de racionalidade, economia e eficiência ao planejamento de espaços de uso institucional da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” (Portaria Conjunta Nº 38/2020). A Portaria Conjunta Nº 38/2020, alterada pela Portaria Conjunta Nº 28/2021, estabeleceu parâmetros para o dimensionamento dos imóveis de uso especial, que devem ser utilizados em projetos, obras, locações, permutas e compartilhamento de imóveis.

Em 2021 foi lançada a plataforma digital VendasGov, que permitiu a venda de imóveis da União pela internet e possibilitaria a inclusão de bens da administração pública federal indireta, dos Municípios e Estados. A criação da plataforma teve como objetivo dar celeridade à venda e possibilitar a participação remota nos leilões, como aponta o então Diretor-Presidente do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), Gileno Barreto:



Imagem 28: Imagem de divulgação da SECOM da plataforma Vendasgov
Fonte: Imagem da plataforma Vendasgov (2022)

O VendasGov será sinônimo de concorrência para a alienação dos imóveis públicos de todo o país. Concentrando os bens de todos os entes, ganhamos visibilidade e facilitamos a vida do cidadão, que não precisará se deslocar para participar de nenhuma das licitações (SERPRO, 2021)

Além da venda dos imóveis disponibilizados no site, a plataforma permite o envio de Propostas de Aquisição de Imóveis (PAI) para aqueles que não estão à venda.

Em janeiro de 2022, o Ministério da Economia, por meio da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados (SEDDM), deu início ao projeto “Incorpora Brasil!” (Portaria Nº 14.490/21), com o objetivo de alienar imóveis da União por meio da constituição de Fundos de Investimento Imobiliário (FII). A intenção seria a criação de FIIs temáticos, de acordo com os potenciais de exploração dos ativos. Segundo Diogo Mac Cord, Secretário Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados, “Estamos criando uma solução de atacado. Ao invés de vendermos imóvel a imóvel, podemos monetizar por meio de grandes lotes, o que nos garante escala de venda compatível com a oferta que temos” (RODRIGUES, 2022).

De acordo com a Minuta genérica de Regulamento do FII disponibilizada para consulta pública na plataforma do governo⁵⁵, os fundos buscam “a obtenção de renda e ganho de capital”, através da alienação, reforma, locação, edificação, arrendamento ou exploração do direito de superfície, inclusive bens e direitos a eles relacionados. A princípio, a SPU selecionou 237 imóveis que poderiam ser incorporados aos primeiros fundos imobiliários da União. No Recife, os imóveis selecionados possuem pequena escala e estão localizados nos bairros

55. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/incorpora-brasil/minuta-regulamento-fii.pdf>. Acesso em: 10 de janeiro de 2023.

Imagem 29: Proposta de aquisição de imóvel da plataforma Vendasgov
Fonte: Imagem da plataforma Vendasgov (2022)



Imagem 30: Anúncio de imóveis em venda direta na plataforma Vendasgov
Fonte: Imagem da plataforma Vendasgov (2022)



56. Os imóveis no Bairro de Boa Viagem são apartamentos à beira mar, localizados na Avenida Boa Viagem, 5152, Edifício Coronado, apartamento 132 e na Avenida Boa Viagem 2170, apartamento 9. Os imóveis da Boa Vista corresponde a loja 2 do Edifício Círculo Católico na Rua do Riachuelo, 105. Informações disponíveis através do site <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/incorpora-brasil/incorpora-brasil>. Acesso em 25/01/2023.

57. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1356844>. Acesso em: 25 de janeiro 2023.

da Boa Vista e Boa Viagem⁵⁶. O Ministério da Economia promoveu uma sondagem de mercado no início de 2022, para coletar contribuições de atores considerados chave e disponibilizou um endereço de e-mail para receber contribuições dos demais interessados. Também foi solicitado ao Tribunal de Contas da União (TCU) uma análise da iniciativa, publicada por meio de um relatório⁵⁷ em novembro de 2022.

As principais iniciativas referentes à gestão do patrimônio da União durante o governo do ex-Presidente Bolsonaro demonstram uma mudança profunda da visão administrativa, desvinculada da noção de interesse público e de um plano de gestão das terras públicas. A terra foi tratada enquanto fonte de recursos para atender aos interesses da administração federal, sem considerar sua relevância enquanto insumo fundamental para políticas urbanas inclusivas e finitude. A proposta de criação dos FIIIs foi além e tem o potencial de transformar a terra pública em ativo financeiro. Com a eleição do presidente Lula (PT) em 2022, a expectativa é de que a direção da política de gestão do patrimônio da União seja modificada.

No Recife, as propriedades imobiliárias e fundiárias da União são geridas pela Secretaria de Patrimônio da União de Pernambuco (SPU-PE). As terras da União, sobretudo de Marinha e acrescidas, têm grande relevância no centro expandido da cidade. Estas se concentram na frente d'água marítima e ao longo dos cursos d'água sob a influência das marés. Os procedimentos de demarcação da posição da Linha de Preamar no Recife foram realizados entre as décadas de 1960 e 1970.

Segundo Borges (2015), o Recife é o município brasileiro com o maior número de imóveis dominiais cadastrados pela SPU (67.912), que correspondem a dezoito mil hectares de extensão, dos quais 59% estão

aforados. No aforamento, a União é titular do domínio direto e detém 17% do imóvel, enquanto o privado exerce o domínio útil, mediante o pagamento do foro e detém 83% do terreno. As taxas patrimoniais são cobradas pela sua utilização, nos regimes de aforamento e ocupação, de acordo com o Decreto-Lei nº 9.760/46⁵⁸.

Na área de estudo há uma grande presença de imóveis dominiais da União, que perderam a relevância produtiva e passaram por um processo de transformação, marcadamente de viés imobiliário. Os bairros que possuem uma maior cobertura de área dos imóveis dominiais no município são a Imbiribeira, Pina, Boa Viagem, Santo Amaro e Boa Vista⁵⁹ (BORGES, 2015). A ocupação dos imóveis tem grande variação, como grandes empreendimentos imobiliários, como o Shopping Rio Mar, e áreas relevantes de HIS e moradia popular, como o Coque, Brasília Teimosa e o Bode. A atuação da SPU se dá pela regularização da ocupação e cobrança das taxas previstas.

Além dos imóveis dominiais, também há aqueles de propriedade direta (ou que foram de propriedade direta) da União, localizados majoritariamente na frente d'água e impactados pela reestruturação capitalista. Dentre estes estão áreas não operacionais do Porto do Recife, a área não operacional da Rede Ferroviária Federal (RFFSA) no Cais José Estelita, a Vila Naval, que abriga usos com baixa densidade construtiva em área central, e o Parque dos Manguezais, antiga Rádio Pina. Como vimos, parte destas terras públicas, com grande dimensão e potencial de transformação, foram identificadas enquanto estratégicas para sofrer reestruturação urbana pelos planos metropolitanos MetrÓpole 2010 e MetrÓpole Estratégica e iniciativas de GPU.

58. O foro é uma taxa anual que corresponde a 0,6% sobre o domínio útil do terreno e a taxa de ocupação corresponde ao pagamento anual de 2% sobre a inscrição de ocupação do terreno.

59. Destes, apenas o Bairro da Imbiribeira não está contido na área de estudo.



LEGENDA:

- Linha de Preamar Média
- Linha Limite de Terrenos de Marinha

Mapa 9: Linha de Preamar de 1831

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do ESIG (2023)



0 200 400 800m

2.3 Terras da União: função social, interesse público e função socioambiental

Apesar da visão privatista predominante no Código Civil (Lei Nº 10.406/02) e na tradição jurídica brasileira, foram sendo incorporados gradativamente limites ao direito de propriedade privada, com a inclusão do princípio da função social da propriedade na Constituição Federal de 1988. Para as propriedades públicas, alguns atores defendem a aplicabilidade do conceito da função social, enquanto outros apontam para sua vinculação ao interesse público (MOREIRA, 2017). Com a elaboração da PNGPU, na qual os imóveis da União passaram a ser reconhecidos enquanto recurso estratégico para a realização de políticas públicas inclusivas, a noção de “função socioambiental” foi associada ao patrimônio fundiário e imobiliário da União. Nesta seção iremos discutir os conceitos de “interesse público”, “função socioambiental” e “função social” e sua aplicabilidade aos bens imóveis da União.

Apesar do caráter central que o interesse público assume no Direito Público, e no Direito Administrativo em particular, ele se configura como um conceito jurídico indeterminado (GABARDO; RESENDE, 2017; MEDAUAR, 1992). A noção de interesse público aparece, ao mesmo tempo, como fundamento, limite e instrumento de poder, configurando a finalidade e o limite da função administrativa (MEDAUAR, 1992). Como aponta Medauar (1992), o interesse público é conceituado de distintas maneiras: como a soma dos interesses particulares; como algo que vai além dessa soma; como o interesse específico da sociedade enquanto coletividade; ou como a antítese do interesse particular.

A noção de interesse público está historicamente vinculada à Revolução Francesa, enquanto princípio basilar da atuação do Estado, capaz de distinguir a esfera pública da privada, característica do século XIX (MEDAUAR, 1992). O papel do Estado se legitimou enquanto garantidor do interesse público, em contraposição ao interesse privado, defendido no âmbito particular. Na contemporaneidade, a doutrina jurídica reconhece a impossibilidade de fixar uma definição precisa para o conceito. Apesar da dificuldade, diversos autores contribuem para a sua delimitação (MEDAUAR, 1992; MELLO, 2009; HACHEM, 2011).

Para Medauar (1992), o interesse público está associado ao que deveria ser o bem de toda a coletividade, a uma percepção geral das exigências da comunidade. Um dos conceitos mais difundidos no âmbito do Direito Administrativo é o de Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual o interesse público não está dissociado dos interesses individuais, mas representa uma das suas formas de manifestação (2009). Para o autor o interesse dos cidadãos se expressa de duas formas: uma particular, que corresponde aos interesses pessoais e outra pública, representada pelo interesse do indivíduo enquanto membro da coletividade na qual está inserido. Segundo Mello (2009),

O interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem.

Alguns autores distinguem o interesse público primário, tido como o legítimo interesse público, dos interesses particulares dos indivíduos e do aparato administrativo, o que facilita sua delimitação (SOARES, 1955; HACHEM, 2011). Estes são caracterizados como interesses secundários, sem caráter público.

O interesse público comprovado aparece enquanto condição necessária para a alienação do patrimônio da União, de acordo com o Código Civil brasileiro (Lei N° 10.406/02) e com a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei N° 14.133/21, que substituiu a Lei N° 8.666/93). Como a significação específica ocorre caso a caso, é comum que a justificativa esteja vinculada a interesses secundários e apenas os requisitos mínimos de legalidade sejam cumpridos (SANTORO *et al*, 2018). Não é incomum que terrenos públicos sejam colocados à venda enquanto estratégia de arrecadação da administração pública, para o pagamento de dívidas ou financiamento de investimentos futuros. Este exemplo se aplica ao caso do terreno da União do Cais José Estelita, leilado em 2008, como estratégia para o financiamento de dívidas e eventuais despesas vinculadas à extinção da autarquia Rede Ferroviária Federal (RFFSA) (Lei N° 11.483/07).

O princípio do cumprimento da função social da propriedade, vinculado aos imóveis urbanos, foi incluído pelo capítulo da política urbana (Art. 182 e 183) da Constituição Federal de 1988, como resultado da atuação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que propôs a Emenda Popular da Reforma Urbana. De acordo com o inciso 2 do Artigo 182 da Constituição, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. O princípio da função social foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade em 2001 (Lei N° 10.257/2001), que remeteu a definição dos critérios de atendimento à gestão municipal, através do instrumento do Plano Diretor. De acordo com o Artigo 39 do Estatuto:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

A aplicação do princípio ficou condicionada a sua regulamentação no âmbito da política urbana municipal, o que muitas vezes postergou a sua regulação para atos posteriores (MOREIRA, 2018).

A aplicabilidade da função social da propriedade aos imóveis públicos é objeto de debate. Enquanto autores (ABE, 2008) defendem que este não tem vinculação aos imóveis públicos, que devem atender aos princípios do Direito Público e Administrativo, outros (SANTOS JUNIOR *et al*, 2020; BORGES, 2015; 2010; DI PIETRO⁶⁰, 2004, apud ABE, 2008) defendem que os imóveis públicos estão submetidos às exigências do ordenamento territorial do município, o que inclui o cumprimento da função social da propriedade.

Para Abe (2008), o princípio da função social da propriedade se vincula apenas aos imóveis privados, já que as sanções previstas pelo Estatuto da Cidade (Lei Nº 10.257/2001) para o seu não cumprimento – Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo do tempo e desapropriação com pagamento em títulos – não se aplicam aos imóveis públicos. A autora defende que a atuação da gestão municipal frente ao patrimônio da União, mesmo com o objetivo de resguardar o cumprimento da função social da propriedade, representaria uma invasão da autonomia de outro ente federativo. A autonomia entre os poderes é garantida pelo Artigo 18 da Constituição Federal, segundo o qual “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Para Abe (2008), a não aplicabilidade do princípio da função social da propriedade aos imóveis públicos não exime o poder público do dever de atender ao interesse público ou coletivo, em acordo com o regime do Direito Público.

Do mesmo modo que o direito de propriedade privada deve ser exercido pelo particular em conformidade com os interesses da coletividade, *mutatis mutandi*, o Poder Público deve gerir os bens públicos a fim atender os interesses públicos. Todavia, este dever decorre do próprio regime de Direito Público, inerente ao exercício da função administrativa, e não das normas que resguardam a função social (ABE, 2008. p. 149).

Para SANTOS JÚNIOR *et al* (2020), a aplicação do princípio da função social à propriedade pública não estava clara na Constituição Federal de 1998, mas ganhou força com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001. Em consonância, Di Pietro (2004, apud ABE, 2008) defende que, além de atender ao interesse público, os imóveis públicos também estão submetidos à função social da propriedade. Aos bens dominiais, a função social requer que o poder público garanta “sua utilização por forma que atenda às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, dentro dos objetivos que a Constituição estabelece para a política de desenvolvimento urbano” (DI PIETRO, 2004, apud ABE, 2008).

60. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função social da propriedade pública. Direito público: estudos em homenagem ao Professor Adilson Abreu Dallari. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 572.

O cumprimento da função social da propriedade pelos imóveis da União dependeria, assim como os demais imóveis públicos e privados, do atendimento à regulação municipal, responsável pela definição dos critérios de atendimento. A função social também não possui uma definição fixa, o que pode fragilizar uma importante conquista progressista (MOREIRA, 2018). Como aponta Santos Junior *et al* (2020), a função social será sempre um conceito em disputa.

Definir a função social como dever ou responsabilidade (MOREIRA, 2018) também não resolveria o problema porque a questão permanece sendo a definição em disputa do que seja social ou socialmente justo. Em suma, a função social é e será uma concepção em disputa, sempre relacional, envolvendo o que se entende por comum, bem comum, interesse comum, de um lado, e propriedade, de outro (SANTOS JUNIOR *et al*, 2020).

A regulamentação da função social da propriedade pelos municípios está vinculada à edificação e utilização de imóveis e terrenos ociosos ou subutilizados em áreas com boa infraestrutura urbana e oferta de serviços públicos. Um imóvel é caracterizado enquanto não cumpridor através de parâmetros que medem se está edificado, subutilizado ou não utilizado. O atendimento ao princípio da função social não está relacionado a usos específicos (ou ao princípio de interesse público, social ou ambiental), mas a qualquer uso que garanta a utilização do imóvel segundo os critérios definidos pelo poder municipal.

No Recife, o instrumento da função social da propriedade estava previsto na legislação municipal desde 1991, mas nunca havia sido regulamentado. Em junho de 2022, a Prefeitura da Cidade do Recife (PCR) apresentou à Câmara Municipal um Projeto de Lei com a proposta de regulamentação, o que ainda não foi aprovado. De acordo com a proposta, são considerados imóveis não edificados aqueles com terreno com área superior a 500 metros quadrados sem área construída; são subutilizados aqueles com área superior a 500 metros quadrados cujo coeficiente de aproveitamento é menor que o mínimo definido para a zona ou que tenham a partir de 60% de sua área construída desocupada por mais de 2 anos ininterruptos. Como a regulação municipal da função social da propriedade não foi efetivada, os imóveis da União na cidade não têm como atender efetivamente ao princípio no âmbito da regulação municipal.

Em 2003 outro conceito foi vinculado às propriedades da União pela PNGP, a “função socioambiental”, durante a gestão do PT e consta no Balanço de Gestão da SPU de 2003 a 2010. As duas lógicas de atuação da SPU – a de viés arrecadatório e de cumprimento da função socioambiental – coexistiram e foram objeto de disputas na SPU, por

representarem visões distintas quanto a gestão do patrimônio público (SANTOS JUNIOR *et al*, 2020). Para Santos Júnior *et al* (2020), a disputa representa mais do que uma resistência pela tradição de atuação do órgão e entraves burocráticos, se vinculando ao conflito entre valor de uso e valor de troca. Santos Júnior *et al* (2020) caracteriza o atendimento à função socioambiental ao “atendimento das demandas sociais, objetivando a diminuição das desigualdades regionais e o alcance do direito básico em harmonia com a gestão dos recursos naturais, de forma a garantir a preservação das águas, florestas e terras federais”.

A introdução do princípio da função socioambiental pela PNGPU representou um importante avanço, mesmo que no âmbito da formulação. Assim como o interesse público e a função social, o conceito também não possui uma definição fixa. De acordo com a PNGPU, assegurar a função socioambiental do patrimônio também está associada ao cumprimento da sua função econômica, como descrito no trecho que descreve a missão da SPU de “conhecer o patrimônio imobiliário da União, assegurar o cumprimento das suas funções socioambiental e econômica e fortalecê-lo como indutor do desenvolvimento da Nação”. De qualquer forma, a introdução do conceito extrapola o âmbito da formulação e estabelece um meio efetivo de cobrança e responsabilização da União quanto à gestão dos seus bens.

A partir da análise desenvolvida, o presente trabalho considera que os princípios da função social, função socioambiental e interesse público são aplicáveis aos bens imobiliários e fundiários da União. Considerando que o Patrimônio da União é um recurso público e estratégico para o desenvolvimento de políticas urbanas inclusivas, entendemos que o cumprimento da função social da propriedade, da forma como vem sendo regulamentado no âmbito municipal, não é o suficiente para garantir o interesse público. Optamos por utilizar o princípio do interesse público, vinculado ao Direito Público, enquanto chave de análise para avaliar a mobilização do patrimônio da União pelos Grandes Projetos Urbanos no centro expandido do Recife, por entender que se trata de um conceito inerente à propriedade pública e com grande operatividade jurídica, inclusive nos processos que envolvem a disponibilização das terras públicas. Compreendemos que a função socioambiental deverá ser atendida sob o guarda-chuva do interesse público. Assim, ao analisarmos o atendimento ao interesse público, estaremos atentos aos âmbitos sociais e ambientais.

Conclusão

A área de estudo abarca tanto a centralidade formal do município, vinculada à origem histórica da cidade, quanto parte do eixo de expansão já consolidado em direção ao sul, fortalecido a partir da década de 1970. Em toda a área, a produção formal do espaço urbano coexiste com territórios populares, em grande parte constituídos através de aterros sobre mangues e áreas alagadas. Como vimos, o interesse da iniciativa privada na última década tem sido crescente, sobretudo no Pina, e ocorrido de forma não homogênea no centro expandido. O potencial de transformação advindo da reestruturação capitalista, da permissividade dos parâmetros urbanísticos municipais e das políticas de incentivo fiscal têm contribuído em parte para este processo de valorização.

As terras da União possuem grande expressividade no perímetro de estudo, sobretudo os bens dominiais, das quais muitas foram impactadas pela reestruturação produtiva. Além destes bens, também estão presentes propriedades diretas da União com grande escala e potencial de transformação. Os bens da União estão submetidos ao marco regulatório e às diferentes visões da gestão tanto no âmbito nacional, quanto a nível estadual e municipal, por estarem inseridos na produção do espaço urbano, submetido aos seus regramentos urbanísticos e a todos os interesses presentes.

Apesar do grande avanço no âmbito regulatório e institucional, a garantia do atendimento ao interesse público na utilização dos terrenos ainda representa um desafio relevante. Este se dá em parte pelo interesse público constituir um conceito jurídico indeterminado, que por vezes é distorcido para o atendimento dos interesses do aparato administrativo, como vimos durante a gestão do ex-Presidente Bolsonaro (PP). A alienação dos imóveis enquanto estratégia de sanar dívidas ou financiar investimentos futuros, convertendo recursos públicos fundiários em receitas financeiras ou de fundos específicos, é uma estratégia comum.

Por vezes, os objetivos delineados no âmbito nacional se distanciam das ações efetivas do executivo e da esfera local de implantação. O já citado caso do antigo terreno da RFSSA no Cais José Estelita é relevante para explicitar este distanciamento entre a formulação e a prática. O terreno de propriedade direta da União foi alienado por meio de um leilão que beneficiou a iniciativa privada, como veremos no próximo capítulo, durante o segundo Governo Lula, que se destacou pelos avanços progressistas da PNGPU, com o objetivo de garantir o atendimento à função socioambiental do patrimônio público e o direito à moradia. No âmbito municipal o poder público também agiu na garantia da viabilização do projeto imobiliário. Como aponta Borges (2015), no âmbito nacional o Estado tem mais condições técnicas e a atribuição de formular políticas públicas fundamentais e definir um marco regulatório expressivo, enquanto na gestão local as decisões muitas vezes são

tomadas sob demanda, com uma atuação voltada para o curto prazo e sob a influência dos atores que compõem a governança urbana.

A atuação do Estado também está submetida ao fluxo internacional de ideias e às mudanças políticas e econômicas advindas de reestruturações do capitalismo, com mudanças no papel do Estado, imbricamento entre esferas públicas e privadas e colonização das métricas e racionalidades do capital financeiro.



3

TERRA PÚBLICA DA UNIÃO E INTERESSE PÚBLICO NA EXPERIÊNCIA DE GPUS NO CENTRO EXPANDIDO DO RECIFE E ADJACÊNCIAS

Introdução

Imagem 31: Imagem das obras do Hotel do Projeto Porto Novo - na página anterior

Fonte: Foto da autora (2022)

Apesar da utilização do patrimônio da União ser orientada por um marco regulatório nacional progressista, que traz a função socioambiental como fundamental para a destinação dos imóveis e o interesse público como condição, na prática as decisões se submetem, além das distintas visões das gestões e das dificuldades técnicas, administrativas e financeiras da SPU (PAIVA et al, 2017), aos interesses de diversos atores que conformam a governança urbana. Adotamos na presente pesquisa o conceito de governança apresentado por Marques (2013), como “conjunto de atores estatais e não estatais interconectados por ligações formais e informais operando no processo de fazer políticas e inseridos em cenários institucionais específicos”. Na visão do autor, parte significativa do processo de formulação de políticas públicas envolve atividades e relações informais.

O interesse público, pelo seu caráter indeterminado, está em constante disputa pelos diferentes atores que atuam no espaço urbano e utilizam suas posições sociais enquanto recurso de poder (MARQUES, 2013). O Estado, influenciado ou até cooptado por esses interesses, atua como um mediador que definirá, em cada situação concreta, o conteúdo e desfecho do interesse público. O interesse público adquire significação específica na aplicação dos casos concretos, o que por vezes leva ao distanciamento do seu verdadeiro objetivo, enquanto representante do interesse coletivo, e o atendimento a interesses secundários.

Neste capítulo propomos a análise de três situações de mobilização de terras públicas da União no centro expandido do Recife e adjacências, que foram objeto do PCTCRO, e posteriormente passaram pelo processo de alienação ou de implantação de um Grande Projeto Urbano. Os três casos analisados são o processo de alienação do terreno da antiga Rede Ferroviária Federal (RFFSA) no Cais José Estelita e a implantação de um grande projeto imobiliário; o Porto do Recife e Porto Novo Recife no cais leste do Bairro do Recife e São José, que configuram uma intervenção espacialmente contínua; e a renovação em curso do antigo Aeroclube do Recife, no Bairro do Pina. Os terrenos do Cais José Estelita e Porto do Recife são terrenos de Marinha e de propriedade direta da União, enquanto o terreno do Aeroclube é um terreno acrescido de Marinha, cuja propriedade direta é do Município do Recife, doado pelo Estado de Pernambuco. Os três recortes estão situados no centro expandido do Recife e no Bairro do Pina adjacente ao Sul.

A escolha dos três estudos de caso se deu por estes terem chegado até a etapa de implantação, diferentemente das demais iniciativas propostas no centro expandido do Recife e adjacências, o que possibilitará uma análise mais aprofundada, não apenas dos objetivos delineados no desenvolvimento da política urbana, mas da sua efetiva implantação.

Temos como objetivo investigar nos três estudos de caso em benefício

de quais interesses e atores os recursos públicos fundiários foram mobilizados, visando compreender se estes têm atendido ao interesse público ou sido capturado por interesses privados, acarretando a desvinculação do contexto local de planejamento. Apesar das particularidades de cada situação analisada, consideramos que o recorte é representativo de um conjunto maior, por permitir a análise das relações institucionais e de diversos atores que compõem a governança urbana no Recife. Eles exemplificam e explicitam disputas que estão presentes na produção do espaço urbano no Recife.

3.1 Alienação do patrimônio: o caso do Cais José Estelita

O primeiro estudo de caso corresponde ao terreno da União que pertenceu à extinta RFFSA, localizado no Cais José Estelita, no Bairro de São José, e integra uma Área de Projeto Especial⁶¹ de acordo com o Plano Diretor (Lei Nº 18.770 /2020). A disputa entre os atores teve início com a alienação do terreno de 10 hectares na frente d'água em 2008, sob a justificativa de financiar as dívidas e eventuais despesas vinculadas à extinção da autarquia. O debate se intensificou em 2012 com a aprovação do projeto arquitetônico apresentado pelo consórcio imobiliário que arrematou o terreno, o que marcou o início de uma longa disputa política, simbólica e jurídica entre os atores.

A disputa em torno do futuro do Cais José Estelita representou um marco no Recife e teve impacto direto em propostas de GPU posteriores do executivo municipal, que sofreu um grande desgaste, simultaneamente, frente à sociedade civil e ao capital imobiliário quanto à condução do processo de aprovação do projeto. Para a sociedade civil e os movimentos sociais, a atuação do executivo municipal não garantiu o interesse público e promoveu um processo com pouca participação social e irregularidades nos trâmites legais previstos. Para o capital imobiliário, a demora na aprovação do projeto e na emissão da licença de construção, fruto da grande mobilização social e do embate jurídico, gerou um cenário de insegurança jurídica, o que inibiu a participação em iniciativas posteriores de GPU.

Os atores e interesses analisados no caso do Cais José Estelita foram a administração direta, mais especificamente o executivo federal por meio da Secretaria de Patrimônio da União, responsável pelo processo de alienação do terreno, e o executivo municipal, responsável pela condução do processo de aprovação do projeto e realização do plano específico; o capital imobiliário, que corresponde ao Consórcio Imobiliário Novo Recife; movimentos sociais, com destaque para o grupo Direitos Urbanos (DU) e o Movimento Ocupe Estelita (MOE); e o Ministério Público Federal e Estadual, que promoveu Ações Civis

61. Os Projetos Especiais são áreas que podem ser objeto de requalificação urbana, dinamização econômica com inclusão socioespacial e cuidados ambientais, regulamentadas por meio de um plano específico que pode estabelecer parâmetros próprios, inclusive definir a realização de uma OUC.



Boa Vista

Santa Antônio

R. Velha

Rua da Aurora

R. Dr. José Mariano

Casa da Cultura

R. dos Coelhos

ZEIS Coelhos

Metrô

São José

Hotel Marina

Centro de Convenções

ZEIS Vila Brasil

Av. Dantas Barreto

Cais Santa Rita

Rua Imperial

Av. Eng. José Estelita

Viaduto Cap. Tenúdo

Clube Cabanga

LEGENDA:

Área de Projeto Especial Cais de Santa Rita, José Estelita e Cabanga

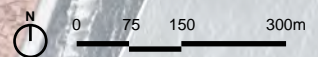
ZEIS

Área não operacional da extinta RFFSA

ZEIS Brasília Teimosa

Mapa 10: Mapeamento do terreno da antiga RFFSA no Cais José Estelita

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do ESIG (2023)



Via Mangue

Av. Antônio de Góes
Av. Herculano Bandeira

Públicas (ACP) para garantir a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Os atores selecionados tiveram participação ativa na disputa em torno do Cais José Estelita e no desfecho do interesse público.

3.1.1 Contexto urbano: o Bairro de São José

O Bairro de São José abriga um polo de comércio tradicional e popular do município que integra a Zona Especial de Patrimônio Histórico-Cultural Santo Antônio e São José (ZEPH-10), inserido no Centro Histórico do Recife (LACERDA E ABRAMO, 2020). O bairro teve um papel relevante no apoio das atividades portuárias, com a presença de armazéns de estocagem e do Pátio Ferroviário das Cinco Pontas, localizados na frente d'água e fora do perímetro da ZEPH-10. Estes ficaram ociosos com a redução das atividades do Porto do Recife. A área não operacional do Pátio Ferroviário ficou sem destinação com a extinção da Rede Ferroviária Federal (RFFSA) em 2007. A diminuição das atividades abriu espaço para a transformação urbana do bairro, com a proposição de projetos imobiliários e GPU, impulsionados pela retomada do interesse do mercado imobiliário (MENDONÇA, 2014).

O Cais José Estelita e o Cais de Santa Rita corresponderam ao Setor 4 da proposta de operação urbana do PCTCRO, que tinha como objetivo promover a reestruturação da frente d'água metropolitana, como discutido no primeiro capítulo. O projeto propôs o parcelamento da gleba do Pátio Ferroviário e a requalificação dos antigos armazéns portuários no Cais de Santa Rita, que hoje integram o GPU Porto Novo Recife. Foi proposta a articulação do Bairro de São José com a frente d'água, a partir da criação de novas vias de acesso e de espaços públicos. Os novos usos seriam escritórios, habitação, comércio, equipamentos turísticos e de lazer, que ocupariam 506.150 metros quadrados de área construída, com a previsão de 10% da área para Habitações de Interesse Social (HIS) e para o mercado popular (HMP).

O desenvolvimento do PCTCRO foi uma iniciativa de gestão de terras públicas, associada a políticas intersetoriais de planejamento, e com ampla participação social e de diferentes esferas do governo desde a concepção do Plano, que antecedeu a realização do projeto. A não concretização do projeto abriu espaço para novas propostas, como o GPU Porto Novo Recife.

Quanto à regulação urbana, o Bairro de São José foi contemplado pelo recém aprovado plano de incentivos fiscais Recentro (Lei N° 18.869/21)⁶², com o objetivo de promover a recuperação do estoque imobiliário do bairro.

A retomada do interesse do mercado imobiliário no bairro foi marcada pelos Edifícios Píer Maurício de Nassau e Píer Duarte Coelho,

Imagem 32: Planta do Setor 04 do PCTCRO
Fonte: Projeto Recife-Olinda (2006)



62. Os incentivos fiscais previstos são a isenção parcial ou total do (i) Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); (ii) Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN); e (iii) Imposto Sobre a Transição de Bens Imóveis (ITBI).

63. Quando o processo de licenciamento foi iniciado, a proposta era de construção de 3 torres residenciais com 32 pavimentos cada, o que recebeu um parecer desfavorável da SEPLAM em 2003. Em junho de 2004, a construtora substituiu o projeto pela proposta de construção de duas torres. Para mais informações, consultar Silveira (2018).

64. O terreno foi levado a leilão com o valor inicial de R\$600.000, apesar do seu valor venal ser de R\$3.427.000,00, e arrematado pela empresa Moura Dubeux Engenharia por R\$800.000 (SILVEIRA, 2018).

construídos entre 2003 e 2008 na frente d'água. Em meio a disputas acerca do processo de licenciamento urbanístico, da validade do leilão do terreno e do impacto do empreendimento na conservação dos bens tombados no entorno, as duas torres residenciais de alto padrão foram construídas no Cais de Santa Rita. Após alterações na proposta inicial⁶³ e uma negativa do órgão, o projeto foi aprovado pela Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente (SEPLAM) em 2004 com a previsão de realização de medidas mitigadoras de impacto (SILVEIRA, 2018). O impacto do projeto na preservação dos sítios históricos no entorno foi contestado pelo Ministério Público de Pernambuco (MPPE) em 2005, por meio de uma ação civil pública contra a construtora Moura Dubeux Engenharia Ltda, o Município do Recife e o IPHAN, exigindo que o projeto fosse submetido ao IPHAN. A perícia da ação civil pública declarou que o imóvel não estava inserido em um perímetro de tombamento, o que foi contestado pelos movimentos sociais.

O leilão do terreno ocorreu em 2003, em decorrência de um processo trabalhista movido contra a massa falida da Mesbla S/A. Segundo a empresa, o leilão foi antecipado em algumas horas sem o devido comunicado oficial e não houve notificação sobre a sua realização, o que impediu a atualização do valor venal do imóvel. A Moura Dubeux Engenharia foi a única participante⁶⁴, que arrematou o terreno por 23% do que seria o valor atualizado. A Mesbla judicializou o leilão, o que levou à condenação da Moura Dubeux pela 2ª Vara do Trabalho do Recife em 2008 por litigância de má-fé, com notório favorecimento pelo afastamento da concorrência, o que foi julgado improcedente em segunda instância (SILVEIRA, 2018).

3.1.2 Do leilão ao grande projeto imobiliário

Após a construção das "torres gêmeas", teve início uma disputa ainda maior no Bairro de São José. O terreno da RFFSA foi transferido para a União e houve a criação do Fundo Contingente (FC) para arcar com as



Imagem 33: Edifícios Píer Maurício de Nassau e Píer Duarte Coelho
Fonte: Elvis Boaventura (2012)

despesas vinculadas à extinção da autarquia (Lei Nº 11.483/07). Este foi integralizado, dentre outras fontes, pelos recursos obtidos com a alienação de imóveis indicados pela SPU. A lei definiu que aqueles com valor artístico, histórico e cultural deveriam ser recebidos e administrados pelo IPHAN.

A subutilização do terreno e a extinção da autarquia levaram à perda do seu valor de uso enquanto suporte territorial do Estado. O valor de troca do terreno foi privilegiado com o leilão, mas foi a perda do seu valor de uso que o viabilizou, sem articulação a um plano de gestão das terras públicas. O terreno foi encarado pelo executivo federal enquanto fonte de arrecadação para financiar dívidas e eventuais despesas, sem considerar o seu potencial de promover projetos urbanos inclusivos, a finitude dos recursos fundiários e a relevância histórico-cultural do Pátio Ferroviário das Cinco Pontas.

É importante destacar que o IPHAN havia sinalizado o interesse no terreno por meio do Ofício Nº175/2007/5ªSR/IPHAN/MinC, remetido à Gerência Regional em Pernambuco do SPU, ratificado por meio do Memorando nº 899/2007⁶⁵. De acordo com Domingos Amorim⁶⁶, Procurador Regional da República, o documento foi “estranhamente extraviado”, apesar do seu envio ao IPHAN/Brasília estar registrado. O procurador também aponta que não houve investigação quanto ao extravio e que os demais itens relacionados no memorando receberam proteção histórica.

Sem considerar a solicitação do IPHAN, o terreno foi leiloado em 2008 e foi arrematado pelo único participante, o Consórcio Imobiliário Novo

65. Domingos Sávio Tenório de Amorim, Procurador Regional da República, Processo nº 0001291-34.2013.4.05.8300 Parecer nº 10322/2017. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/regiao5/sala-de-imprensa/docs/2017_06_26_parecer_novo_recife.pdf/view. Acesso em: 12 de novembro de 2022.

66. Parecer Nº 10322/2017 referente ao Processo nº 0001291-34.2013.4.05.8300

67. Ação Civil Pública Nº 0001291-34.2013.4.05.8300 do Ministério Público Federal, que será analisada adiante.

Recife, formado pelas construtoras Moura Dubeux, Queiroz Galvão, Ara Empreendimentos e GL Empreendimentos, pelo valor mínimo estabelecido de 55 milhões de reais. A legalidade do leilão foi contestada em 2015, já com o projeto em andamento, por meio de uma Ação Civil Pública do MPF⁶⁷, que conseguiu a sua anulação temporária. No mesmo ano, a Polícia Federal também alegou a existência de fraude, como resultado da Investigação Lance Final. A contestação do leilão será aprofundada adiante, de acordo com a ordem cronológica dos acontecimentos.

68. Portaria nº 10, de 20 de julho de 2010.

69. Conforme estabelecido a Portaria IPHAN Nº 407/2010.10

Após o leilão, o IPHAN-PE criou um grupo de trabalho multidisciplinar⁶⁸ para avaliar a relevância do Pátio Ferroviário das Cinco Pontas para a preservação da memória ferroviária nacional (KIRZNER, 2021). A autarquia reconheceu a relevância do imóvel e recomendou sua inclusão na Lista do Patrimônio Cultural Ferroviário⁶⁹. Os pareceres desenvolvidos pelo GT foram encaminhados ao Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização (DEPAM), que apresentou um entendimento divergente, atribuindo valor apenas à área operacional do pátio.

Com o terreno nas mãos do consórcio, um projeto foi protocolado na PCR um mês antes da vigência do novo Plano Diretor de 2008 (LEI Nº 17.511 /2008), ficando submetido à Leis de Uso e Ocupação do Solo de 1996 (LEI Nº 16.176/96). O projeto foi analisado pela Diretoria Executiva de Controle Urbano do Recife (DIRCON), a Diretoria de Urbanismo da Secretaria Controle e Desenvolvimento Urbano e Obras (DIRURB/SCDUO), pela Autarquia de Trânsito e Transporte Urbano do Recife (CTTU) e pelo Instituto da Cidade Pelópidas da Silveira (ICPS) e então encaminhado para o Conselho de Desenvolvimento do Recife (CDU) em julho de 2011 (VAREJÃO, 2018). As críticas quanto à ausência de participação social levaram à realização, em novembro de 2012, da primeira audiência pública do projeto, que contou com a participação de representantes do consórcio, do arquiteto Jerônimo da Cunha Lima, responsável pelo desenvolvimento do projeto, membros da Prefeitura da Cidade do Recife (PCR), IPHAN, universidades, MPPE, Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (FUNDARPE) e sociedade civil.

A primeira proposta apresentada compreendia a construção de 2 edifícios garagem e 12 torres entre 21 e 41 pavimentos, que totalizavam 354.987,51 metros quadrados de área construída e 5.563 vagas de estacionamento (Parecer Técnico do conselheiro relator Paulo Monteiro do Conselho de Desenvolvimento Urbano, apud VAREJÃO, 2018). Desde o primeiro contato com a sociedade civil, o projeto causou grande resistência devido ao impacto na paisagem, na preservação dos sítios históricos de Santo Antônio e São José e nos bens tombados individualmente pelo IPHAN⁷⁰, além dos questionamentos quanto à legalidade do processo. A sociedade civil se articulou através do Grupo



Imagem 34: Galpões históricos no Cais José Estelita - na página anterior
Fonte: Foto da autora (2022)

70. Os bens tombados a nível federal pelo IPHAN possuem uma poligonal de entorno, com o objetivo de preservar a ambiência do conjunto protegido. Parte desta poligonal incide na área do Pátio Ferroviário das Cinco Pontas. Para um maior detalhamento consultar Kirzner (2021).

71. Para ver mais informações sobre o processo de criação do Grupo Ocupe Estelita e as primeiras pautas discutidas consultar Varejão (2018).

72. De acordo com a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Nº 16.176/96) são considerados Empreendimentos de Impacto aqueles localizados em terrenos com mais de 3 hectares ou com área construída superior a 20.000 metros quadrados. Os empreendimentos de impacto devem ser submetidos para ao CCU em caráter consultivo e ao CDU em caráter deliberativo.

73. Ações populares Nº 0195268-24.2012.8.17.0001; 0034687-64.2014.8.17.0001 e 0065800.02.2015.8.17.0001.

74. Ação Nº. 0195410-28.2012.8.17.0001.

75. Ação Nº 0001291-34.2013.4.05.8300.

76. Quando o projeto arquitetônico foi aprovado, o projeto de parcelamento ainda estava em tramitação, o que contraria a Lei Federal nº 6.766/76 e a Lei Municipal nº 16.286/97.

Direitos Urbanos (DU), que começou sua mobilização em 2011, com o objetivo de discutir pautas relacionadas ao direito à cidade, através de fóruns de debate e grupos no Facebook⁷¹, e ganhou força e visibilidade na resistência ao projeto.

Ainda em 2012, o DU promoveu três eventos no Cais José Estelita, denominados #OcupeEstelita, para dar visibilidade à mobilização contrária ao projeto, promover a apropriação do espaço do Cais e discutir o seu futuro. Apesar da mobilização contrária, o projeto foi aprovado pela Comissão de Controle Urbanístico (CCU) e pela Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU)⁷² no dia 28 de dezembro de 2012, no último dia útil antes da mudança na gestão municipal do Prefeito João da Costa (PT) para o Prefeito Geraldo Júlio (PSB).

Com a aprovação, foi travada uma disputa jurídica acerca da legalidade do empreendimento através de três ações populares apresentadas por membros do Grupo Direitos Urbanos⁷³, uma Ação Civil Pública pelo Ministério Público Estadual⁷⁴ e uma Ação Civil Pública pelo Ministério Público Federal⁷⁵. As ações questionaram a legalidade do leilão, apontaram para o não cumprimento dos trâmites legais previstos no processo de licenciamento, reivindicaram o tombamento do Pátio Ferroviário das Cinco Pontas e apontaram o impacto na visada dos sítios históricos de Santo Antônio e de São José e dos 16 bens tombados individualmente pelo IPHAN.

A Ação Civil Pública (nº. 0195410-28.2012.8.17.0001) ajuizada pelo Ministério Público Estadual em 19 de dezembro de 2012 apontou diversas irregularidades na tramitação do projeto, requereu a suspensão dos atos administrativos referentes a este e reivindicou sua nulidade. Dentre as ilegalidades apontadas pela ação estavam a aprovação do projeto arquitetônico antes da aprovação do parcelamento⁷⁶; a não consulta ao DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes), apesar da presença de uma linha férrea em atividade contígua ao terreno; a ausência de parecer do IPHAN; a ausência de parecer da FUNDARPE, que tombou o patrimônio ferroviário do Estado de Pernambuco; e a não realização dos Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV) e de Impacto Ambiental (EIA). A promotora responsável pela Ação Civil Pública, Belize Câmara, foi afastada em 2013 da Promotoria de Defesa do Meio Ambiente do Recife, após ter obtido em primeira instância a suspensão do andamento do projeto.

Em fevereiro de 2013 o Ministério Público Federal ajuizou a Ação Civil Pública Nº 0001291-34.2013.4.05.8300 contra o IPHAN, Município do Recife e Novo Recife Empreendimentos Ltda, com conteúdo semelhante à ação do MPE. O MPF requereu um pedido de antecipação dos efeitos da tutela⁷⁷, no qual solicitou que o Consórcio Novo Recife não desse início às obras até o trânsito em julgado da ação.

Ainda em fevereiro, a Justiça Federal concedeu uma liminar

determinando a suspensão da aprovação do projeto pelo CDU e da demolição ou construção. A liminar foi derrubada em maio de 2014 pelo Tribunal Regional Federal (TRF) da 5ª Região. O Consórcio Novo Recife, em posse de uma licença expedida pela PCR, deu início à demolição dos armazéns de estocagem do Pátio Ferroviário, apesar da grande repercussão negativa do projeto e do embate jurídico em andamento (SILVEIRA, 2018). De acordo com o MPF, a decisão do TRF possibilitou o prosseguimento do processo de licenciamento, mas não havia autorizado o início das obras (MENDONÇA, 2014).

A ação do consórcio gerou grande mobilização por parte dos membros do Grupo Direitos Urbanos, da sociedade civil e de movimentos sociais, que se articularam em torno do Movimento Ocupe Estelita (MOE). Membros do MOE acamparam no terreno do cais por 27 dias,



até a reintegração de posse. O movimento teve papel fundamental na estruturação da resistência, através de diferentes frentes, como a promoção de debates, eventos culturais, apoio técnico e vigílias. Em meio a mobilização, a demolição foi embargada por uma liminar do IPHAN, que alegou o descumprimento do Termo de Ajuste de Conduta (TAC) firmado entre a autarquia e o Consórcio, e uma liminar do TJ foi expedida, suspendendo a aprovação do CDU e proibindo a demolição ou construção antes do cumprimento de todos os trâmites de aprovação do projeto (SILVEIRA, 2018). Uma semana após o início da vigília, foi expedido um mandado de reintegração de posse, com execução violenta por parte do Batalhão de Choque da Polícia Militar de Pernambuco (PMPE) contra os manifestantes. A polícia fez o uso de armas menos letais e não deu conhecimento prévio ao MPF ou aos representantes do movimento social, que ainda permaneceram por 20 dias embaixo do Viaduto Capitão Temudo (NASCIMENTO, 2019).

77. A antecipação da tutela consiste na antecipação dos efeitos da sentença condenatória.

Imagem 35: Demolição dos galpões no Cais José Estelita
Fonte: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2019/03/linha-do-tempo-terreno-do-cais-jose-estelita-e-alvo-de-disputa-ha-set.html>

A PCR suspendeu a licença de construção do projeto em junho de 2014 e propôs a realização de um processo participativo para a elaboração de diretrizes para o redesenho do projeto. A prefeitura conduziu reuniões para a abertura do diálogo, que contou com a participação de representantes do MOE e DU, do Consórcio Novo Recife e diversas instituições. A PCR propôs a realização de duas audiências públicas, para a coleta das contribuições e a apresentação do redesenho (VAREJÃO, 2018).

Após o redesenho, foi elaborado um Plano Específico para a área, conforme previsto pela Lei Municipal nº 16.550/2000 e reiterado pelo Plano Diretor do Recife de 2008 (Lei Nº 17.511/2008). A elaboração do plano ocorreu por meio de um processo participativo que abrangeu audiências públicas e reuniões no CONCIDADE. Em maio de 2015 o Plano Específico para o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga (Lei Municipal nº 18.138/2015) foi aprovado. Ao invés do Plano Específico ter pautado o desenvolvimento do projeto e garantido o interesse público na renovação de uma área relevante da cidade, este regulamentou e incorporou a proposta do consórcio. O MPPE identificou irregularidades no processo de elaboração do plano, que foram contestadas por meio de uma ACP, seguida por outra ação com o pedido de anulação da lei. (SILVEIRA, 2018).

A aprovação do Plano Específico gerou a mobilização do MOE e do DU, que promoveram manifestações na cidade e em frente à Câmara dos Vereados (VAREJÃO, 2018). Os manifestantes acamparam na rua em que residia o então Prefeito Geraldo Júlio (PSB), onde permaneceram até a determinação do fim da ocupação pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE).

Com a aprovação do plano específico, o Consórcio Novo Recife submeteu a nova versão do Projeto Novo Recife à aprovação. O redesenho propôs a implantação de 13 torres entre 12 e 38 pavimentos, das quais 10 correspondem à habitação, 1 hotel, 1 empresarial e 1 edifício de uso misto. Os projetos foram aprovados pelo CCU em setembro de 2015, e pelo CDU em dezembro de 2015, a portas fechadas sob protesto no edifício da PCR (VAREJÃO, 2018).

Ainda em 2015, a ação do MPF (Ação Civil Pública nº 0001291-34.2013.4.05.8300) foi acatada na primeira instância pelo juiz federal Roberto Wanderley Nogueira, da 1ª Vara da Justiça Federal em exercício na 12ª Vara, anulando a aprovação do projeto e do leilão. A sentença condenou o Consórcio a devolver o patrimônio público em até 30 dias e impediu a PCR, União e IPHAN a autorizar projetos na área. Nogueira questionou o interesse público do leilão, alegando ser “inútil defender a legalidade dessa absurda alienação imobiliária, resultante de um relacionamento espúrio entre os setores público e privado”. Para o magistrado:

Vender uma área pública à iniciativa privada, sobretudo quando interesse público subjacente se acha ativado, não justapõe exatamente situações comparáveis para possibilitar juízo discricionário algum. Antes o contrário: descabe ao Poder Público optar pelo privado no detrimento do público” (JUSTIÇA, 2015).

Por fim, afirma que “há muito mais de valor histórico, paisagístico, ambiental, social e político a proteger que as economias, sempre sequiosas, dos afortunados de momento, não raro consorciados a setores do Poder Público”. O Consórcio Novo Recife recorreu da decisão e obteve liminar no TRF5 suspendendo a decisão.

Ainda em 2015, a Polícia Federal divulgou o resultado da Investigação Lance Final, alegando fraude no leilão do terreno em 2008. De acordo com a PF-PE, o Consórcio Novo Recife arrematou o terreno por um valor de 10 milhões abaixo da avaliação realizada pela empresa contratada pela Caixa Econômica Federal. Segundo a PF, a empresa Milan Leilões não teria respeitado os prazos exigidos pela Lei de Licitação Pública e teria desabilitado uma empresa interessada sem justificativa e tempo hábil para recorrer da decisão (PF, 2015).

Em 2016, a Justiça Federal manteve a anulação do leilão do Pátio Ferroviário e apontou, dentre outras irregularidades, que o imóvel foi alienado sem o devido processo prévio de desafetação. Em novembro de 2017, a sentença foi reformada pelo TRF que deu provimento ao recurso de apelação do Consórcio Novo Recife, o que viabilizou a retomada do projeto. O questionamento quanto ao interesse público na venda do imóvel não foi julgado, devido à prescrição do prazo⁷⁸. Após a decisão do TRF 5, foram apresentados recursos extraordinário e especial ao STF e STJ, que não foram acolhidos, encerrando o trâmite do processo.

Em 2017, a Câmara Municipal do Recife recebeu da PCR em regime de urgência o PLE 11/2017, aprovado pela câmara, que propunha a prorrogação por um ano dos prazos de validade das aprovações dos projetos de construção, alvarás de construção e licenças ambientais (VAREJÃO, 2018). A justificativa apresentada foi a crise econômica, que teria atrasado diversos empreendimentos, e a tentativa de fortalecer a economia local. Para membros do DU, o objetivo principal foi beneficiar o Projeto Novo Recife.

Em 2019, o Consórcio Novo Recife iniciou a implantação do projeto do Cais José Estelita, após a retirada do embargo à obra pelo IPHAN. A primeira etapa corresponde à construção de duas torres residenciais com 38 andares, com apartamentos entre 226 e 268 metros quadrados, e uma torre de *flats* com 19 pavimentos. De acordo com a construtora Moura Dubeux, o valor do metro quadrado de venda dos edifícios é de 8 mil reais e os apartamentos variam de 2,3 a 3,1 milhões de reais. A construção dos edifícios já permite a visualização, de diversos ângulos

78. De acordo com a decisão proferida no acórdão N° 594669/PE, o prazo é de 5 anos para o questionamento acerca da quebra do interesse público, a partir do ato que traz ao patrimônio público um efetivo prejuízo. No caso do Pátio Ferroviário, a conclusão da alienação ocorreu em 2008 e a ação foi ajuizada em fevereiro de 2013.

da cidade, do impacto visual do projeto no espaço urbano do Recife e da transformação em curso do Bairro de São José.

3.1.3 Atores e interesses

A seguir abordaremos os atores estatais e não estatais, conectados por vínculos formais e informais, envolvidos na disputa em torno do futuro do Cais Estelita. As visões e interesses dos atores foram identificadas a partir de dados secundários, através de pesquisa documental, consulta a processos jurídicos e entrevistas já publicadas.

Administração direta (Federal e Municipal)

Executivo federal (Secretaria de Patrimônio da União – SPU)

O processo de alienação do terreno da União no Cais José Estelita esteve na alçada do executivo federal e foi conduzido pela Unidade Central da Secretaria de Patrimônio da União, localizada em Brasília. Este ocorreu durante o mandato do então presidente Lula (PT), em uma administração que redirecionou a política de gestão do patrimônio da União, com a formulação das diretrizes da PNGPU. Como aponta Paiva *et al* (2017), apesar da mudança na política de gestão do patrimônio, nem todas as ações da SPU foram orientadas pelos novos princípios. A consecução dos objetivos definidos esbarrou, dentre outras questões, na precariedade da estrutura institucional, no incompleto conhecimento dos bens patrimoniais, na falta de uma metodologia para a definição das possibilidades de reaproveitamento dos imóveis pelas diferentes esferas do executivo e na ausência de sistemas de dados e informações de qualidade, como aponta Paiva *et al* (2017):

O que se pretende enfatizar aqui é que, **conquanto no plano da formulação seja inegável que a PNGPU esteja orientada por propósitos e objetivos de reconhecido interesse público, manifestos pelo seu caráter socioambiental, na esfera da implementação a política acumula problemas e distorções de diversas ordens, sobretudo de natureza política, econômica e administrativa. As primeiras, atinentes às interferências e pressões exercidas por interesses e agentes político-partidários, sobretudo nos processos de destinação dos bens patrimoniais públicos. As segundas, grande parte das vezes em estreita consonância com a supramencionada dimensão político-partidária, resultantes da subjugação do interesse público ao empresarial privado.**

Com a extinção da RFFSA, a União recebeu 53.736 imóveis operacionais e não operacionais, distribuídos por 19 estados brasileiros (SPU,

2009). Os imóveis operacionais foram arrendados às concessionárias responsáveis pela operação ferroviária, enquanto os bens não operacionais, como o terreno no Cais José Estelita, passaram por um processo de liquidação e incorporação. A gestão de um número tão elevado de imóveis trouxe desafios relevantes para a SPU (PAIVA *et al*, 2017).

O Programa de Destinação do Patrimônio da extinta RFFSA estabeleceu as bases para a atuação da SPU mediante os imóveis e definiu como objetivo principal “assegurar o cumprimento da função socioambiental desse importante patrimônio público” (SPU, 2009). Além da alienação para o pagamento de dívidas e despesas, o programa destaca o potencial estratégico dos imóveis para a promoção de “políticas e ações estratégicas e significantes para o país, na medida em que é capaz de propiciar o (re)aproveitamento desse patrimônio”. O programa apresenta enquanto possibilidade de destinação os (i) programas de regularização fundiária e a provisão habitacional de interesse social; (ii) programas de reabilitação de áreas urbanas centrais; (iii) sistemas de circulação e transporte; (iv) projetos de preservação da memória ferroviária em parceria com o IPHAN; e a (v) implantação de órgãos públicos (SPU, 2009).

Os autores discutem a pressão exercida por atores não estatais para a destinação de imóveis do seu interesse:

Em muitos casos, a *práxis* revela o seguinte procedimento operacional: **um deputado federal realiza, em nome de prefeitos e de interesses velados de *rent seeking*, uma intercessão junto ao Ministério do Planejamento que, por sua vez, realiza os encaminhamentos necessários para que a SPU promova a destinação de tal imóvel.** Dada a incapacidade de gestão desse patrimônio pela SPU, a doação ou cessão do imóvel representa, em última instância, uma redução dos problemas da secretaria.

A destinação dos imóveis da antiga RFFSA ficou submetida à discricionariedade política, sob a influência de diversos atores, em desconformidade com os objetivos traçados pela PNGPU e pelo Programa de Destinação do Patrimônio da extinta RFFSA. Apesar do interesse manifestado pelo IPHAN, a área foi alienada e não teve como destinação nenhuma das situações previstas pelo programa, como a provisão habitacional de interesse social ou a reabilitação de áreas urbanas centrais.

Executivo municipal

O executivo municipal passou a estar implicado na disputa com a submissão para a aprovação do projeto arquitetônico pelo consórcio,

devido à sua competência para legislar sobre o solo urbano. Como apontado, o município deveria ter promovido a regulamentação da área do Cais José Estelita por meio de um Plano Específico, o que poderia ter garantido a sua autonomia na condução do planejamento urbano da cidade e a utilização de um terreno público para a promoção de políticas urbanas inclusivas. No entanto, a atuação da prefeitura veio a reboque da proposta apresentada pela iniciativa privada e da pressão exercida pela sociedade civil.

A PCR justificou o interesse público do projeto, em resposta ao processo conduzido pelo Ministério Público Federal (Nº 0001291-34.2013.4.05.830), pela destinação dada ao terreno, como relatado nos autos:

O Município do Recife respeita a posição defendida pelo Ministério Público Federal, no entanto, entende que nos termos do que dispõe a política de desenvolvimento urbano destinada àquela área, **a manutenção do vazio urbano que ela representa não é compatível com o interesse público.**

O interesse público se justificaria pela utilização de um terreno até então sem uso, em uma área central da cidade. O argumento se assemelha aos critérios⁷⁹ de cumprimento da função social da propriedade definido pelo executivo municipal (Lei municipal Nº 18.966/2022), mas não considera as especificidades da área quanto à relevância histórico-cultural e ao potencial de promover políticas urbanas inclusivas.

A PCR aprovou o projeto arquitetônico do empreendimento Novo Recife em dezembro de 2012, no último dia da gestão do prefeito João da Costa (PT). A sessão ocorreu no dia 28 de dezembro de forma extraordinária, o que demonstra a mobilização por parte do executivo municipal para garantir a sua aprovação. Ao ser questionado sobre a iminente aprovação do projeto, o então prefeito respondeu⁸⁰:

79. São considerados imóveis não edificados aqueles com terreno com área superior a 500 metros quadrados sem área construída; são subutilizados aqueles com área superior a 500 metros quadrados cujo coeficiente de aproveitamento é menor que o mínimo definido para a zona ou que tenham a partir de 60% de sua área construída desocupada por mais de 2 anos ininterruptos.

80. Entrevista ao Diário de Pernambuco, realizada pela jornalista Aline Moura. Disponível em: <https://direitosurbanos.wordpress.com/2012/11/28/o-despreparo-e-destempero-de-joao-da-costa/>

Prefeito, o projeto do Novo Recife vai ser aprovado na sexta-feira com tanta polêmica?

Não tem polêmica. O conselho técnico da Dircon já analisou e o Iphan já deu todas as autorizações. Qualquer construção no Recife depende do Iphan. Isso não sou eu que analiso, são os técnicos, de acordo com a legislação em vigor.

Mas só houve uma audiência pública para discutir um tema tão importante, de interesse da cidade?

Qualquer tema interessa à cidade. **Não é um tema, isso é um lote de um projeto como qualquer outro.**

(...)

Sete mil pessoas estão discutindo isso no Facebook.

Mas a cidade tem um milhão e meio de pessoas. **A gente tem que escutar as sete mil, mas tem que levar em conta os interesses de um milhão e meio, os empregos que vão ser gerados, o desenvolvimento urbano de uma área. Vocês acham bonito aquilo ali? Eu acho estranho.**

A fala de João da Costa minimiza a relevância e o impacto do projeto no centro expandido do Recife, além de toda a disputa jurídica em torno da legalidade do processo de aprovação. O prefeito se refere à manutenção do vazio enquanto a única alternativa ao projeto proposto.

A gestão do prefeito terminou com a aprovação do projeto arquitetônico Novo Recife. Na gestão seguinte, do Prefeito Geraldo Júlio (PSB), a pressão e a mobilização do MOE se intensificaram, somadas à disputa judicial em curso. Como resultado, a licença de construção foi suspensa. A atuação do MOE levou a PCR, seguindo recomendações do MPPE, a assumir um papel de mediador entre os diversos atores e interesses, através da proposição do processo participativo para a elaboração das diretrizes para o redesenho do projeto. Segundo o Prefeito:

Nós estamos aqui abrindo uma janela que será importante se todo mundo quiser usá-la. **Esse é um processo rico, importante, que nos possibilita a negociação. E esse deve ser o papel da prefeitura.** Hoje, não debatemos questões de mérito, mas de abertura de diálogo entre as partes. (RECIFE, 2014)

O papel de mediação desempenhado pela prefeitura e a condução dos processos participativos tiveram alcance limitado, mas foram efetivas na legitimação da aprovação do empreendimento e na atenuação do desgaste do poder público frente à sociedade civil. Na prática, o Plano Específico (Lei 18.138/2015) elaborado não se aplicou ao Projeto Novo Recife, que ficou submetido à legislação vigente no ato da sua aprovação, como descreve o Artigo 22, transcrito abaixo:

Os projetos já aprovados na Zona 5, na Zona 8 e no Setor S-9b da Zona 9, **poderão ser licenciados de acordo com a legislação vigente no ato de sua aprovação**, podendo ser adequados à presente Lei mediante requerimento do proprietário, inclusive através de pedido de alteração durante a obra.

No arranjo federativo brasileiro, apesar do governo local assumir o papel de condutor das políticas urbanas, a ausência de repasse do executivo federal e a distribuição tributária limitam o poder de investimento dos governos locais em políticas urbanas. A limitação de recursos amplia a

relação do Estado com a iniciativa privada, em busca por investimentos e pelo aumento da arrecadação tributária (SARUE, 2015). A participação da iniciativa privada se dava, durante o processo de aprovação do projeto, enquanto importante financiador das campanhas eleitorais, como discutiremos na seção referente ao Consórcio Novo Recife.

Por fim, ao analisarmos o papel da PCR ao longo do processo de aprovação do Projeto Novo Recife, identificamos que houve um empenho em viabilizá-la em ambas as gestões dos prefeitos João da Costa e Geraldo Júlio. Em alguns momentos, o executivo municipal atuou enquanto mediador do interesse público ao promover o diálogo e processos participativos com diferentes atores. No entanto, o acesso e poder dos atores não estatais frente ao poder público não é equânime. Os processos tiveram como objetivo principal conferir legitimidade ao processo e reduzir a resistência da sociedade civil, ao invés da promoção de um processo efetivamente participativo. A mediação do poder público municipal teve como desfecho a viabilização dos interesses privados.

Movimentos Sociais (Grupo Direitos Urbanos e Movimento Ocupe Estelita)

A sociedade civil organizada, por meio do Grupo Direitos Urbanos (DU) e do Movimento Ocupe Estelita (MOE), representou a maior resistência à aprovação e implantação do Projeto Novo Recife. Os movimentos tiveram papel fundamental nas alterações sofridas pelo projeto, no questionamento das irregularidades do processo de aprovação, das supostas ilegalidades do leilão e do interesse público.

O grupo se estruturou a partir de uma hierarquia fluida e atuação em rede e mobilização a partir de demandas específicas (SANTOS; MELLO, 2021). O grupo teve como núcleo inicial um grupo de amigos de classe média que se mobilizou contra pautas específicas em curso na cidade⁸¹ e expandiu fortemente sua atuação através de fóruns do Facebook e do blog, seguidos de mobilizações presenciais. Segundo o texto do blog do DU:

Participam do grupo pessoas bastante qualificadas de diversas áreas, com diferentes graus de experiência no setor privado ou nos governos, pessoas que aliam o conhecimento técnico com preocupação ética e social. O grupo é um lugar de intensa interdisciplinaridade, um lugar onde arquitetos e engenheiros conversam com sociólogos e filósofos e operadores do direito interagem com artistas plásticos e cineastas.

81. A primeira atuação do grupo se deu em 2011 através de uma ação no Ministério Público do Estado de Pernambuco questionando o processo de aprovação de uma obra na Avenida Agamenon Magalhães, no Recife (SANTOS e MELLO, 2021).

O capital cultural dos membros do grupo DU e sua articulação a outros atores, como vereadores do Município e advogados que atuavam com pautas urbanas, ampliou o poder de pressão junto a PCR e facilitou o

acesso ao poder judiciário.

O DU e o MOE buscaram construir um discurso contra hegemônico em relação ao futuro do Cais José Estelita, reivindicaram um processo participativo na tomada de decisão sobre a área e solicitaram a suspensão da aprovação do projeto. Como aponta Varejão (2018), o MOE não defendeu uma proposta específica para a área, por “entender que essa deveria ser uma prerrogativa garantida a toda a cidade, através de processos democráticos de participação cidadã”. A única demanda específica do movimento foi a implantação de Habitação de Interesse Social. A resistência ao projeto também gerou, por parte de membros da sociedade civil, a manifestação em defesa da sua implantação, mas que não chegou a se organizar em torno de um movimento.

O MOE conseguiu obter grande visibilidade na mídia e apoio de figuras públicas, sobretudo artistas locais e nacionais e contou, inclusive, com uma visita do geógrafo David Harvey em uma ida ao Recife em 2014. A atuação do MOE compeliu a PCR a promover processos participativos⁸²; acarretou o redesenho do projeto e garantiu a realização do plano específico; colocou em pauta a discussão do futuro do cais e do direito à cidade; promoveu a apropriação da área pela população da cidade; travou uma disputa judicial em torno das irregularidades e supostas ilegalidades na aprovação do projeto e realização do leilão; e adiou a implantação do empreendimento. Apesar do empreendimento ter sido aprovado e estar em etapa de implantação, o impacto da atuação do MOE e DU extrapolou o âmbito do projeto e contribuiu para uma discussão mais ampla em torno do modelo de desenvolvimento da cidade do Recife. A mobilização teve impacto em outras iniciativas de GPU no Recife, como veremos adiante.

Capital Imobiliário (empresas integrantes do Consórcio Novo Recife)

As empresas constituintes do Consórcio Imobiliário Novo Recife são a Moura Dubeux Engenharia S.A. (33%), a Queiroz Galvão Desenvolvimento Imobiliário S.A. e a Queiroz Galvão Empreendimentos Ltda (33%) e o Grupo GL (33%). Em 2021, o Banco BTG Pactual adquiriu as cotas do Grupo Galvão durante o processo de Recuperação Judicial da empresa, com o compromisso de vendê-las a empresa Moura Dubeux. Segundo Marques (2013), as incorporadoras têm papel fundamental na governança urbana e possuem uma alta interação com o Estado, por sua atuação depender da regulamentação e do planejamento do uso e ocupação do solo urbano.

A Moura Dubeux é uma empresa familiar recifense, que abriu o capital em 2020, do mercado de incorporação e construção civil, voltada para o público de classe média e alta, com forte atuação na região Nordeste. A empresa possui um papel relevante na produção do espaço urbano

82. Em sua dissertação de mestrado, Varejão (2018) analisou o processo participativo de elaboração do Plano Específico do Cais de Santa Rita, Estelita e Cabanga e apontou que a maior parte das proposições formuladas pela sociedade nos espaços participativos não foram consideradas.



A BEM VINDO

METROREC

TREM DO FORRO
Trem, cru, pitelo bom demais
Panasonic

LUMENS-80

EITATI



Imagem 36: Imagem do Movimento Ocupe Estelita - na página anterior
Fonte: Chico Ludermir (2014)

do município e na transformação recente do Bairro de São José, onde também foi a responsável pela incorporação e construção dos Edifícios Píer Maurício de Nassau e Píer Duarte Coelho.

Durante o embate jurídico travado em torno da aprovação do projeto das duas torres, a empresa foi acusada de pressionar o poder judiciário para ter os seus interesses atendidos. Nos autos da medida cautelar referente à Ação Civil Pública 2005.83.00.004462-1⁸³, que questionou o impacto da construção dos edifícios nos sítios históricos no entorno, o Juiz Federal Hélio Ourem acusou o sócio da empresa Gustavo José Moura Dubeux de intimidação, por meio de uma ligação durante o trâmite do processo, como registrou nos autos:

83. Ação movida pelo Ministério Público Federal contra o IPHAN, o Município do Recife e a Empresa Moura Dubeux Engenharia Ltda. O objeto da ação é a impossibilidade de se construir os edifícios de aproximadamente 40 pavimentos no entorno de uma área tombada, impedindo ou reduzindo a visibilidade de bens do patrimônio histórico.

Insisti para que me dissesse como conseguiu o meu telefone funcional. **A resposta que tive foi a de que ele possuía meios, pois era uma pessoa de forte influência política em vários setores da sociedade pernambucana, e que me faria sofrer o peso das suas relações sociais.**

A acusação de Ourem se refere à tramitação dos projetos dos Edifícios Píer Maurício de Nassau e Píer Duarte Coelho, mas tem grande relevância ao demonstrar o suposto uso das relações de poder do sócio da empresa para coagir o sistema judiciário e garantir o atendimento dos seus interesses pessoais⁸⁴.

Assim como a Moura Dubeux, a empresa Queiroz Galvão teve a sua fundação em Pernambuco, inicialmente enquanto construtora. Ambas as empresas Queiroz Galvão Empreendimentos Imobiliários (QGDI) e Queiroz Galvão Empreendimentos Imobiliários Ltda (QGEMP) possuem capital fechado, têm como atividade principal a incorporação e construção de empreendimentos imobiliários e estão em processo de recuperação judicial.

84. Ainda de acordo com os autos do processo, o telefone funcional do Juiz Federal foi fornecido por um diretor da Moura Dubeux, casado com uma Juíza Federal, com quem Ourem jogava tênis. Para mais informações, ver os autos do processo.

Por fim, a GL Empreendimentos é uma empresa privada localizada no Recife, que atua no segmento imobiliário, principalmente através da construção e aluguel de galpões para logística e da locação de imóveis próprios, e de participações societárias em empreendimentos de diversos segmentos.

O consórcio foi o principal beneficiário da alienação do terreno da União, que possibilitou o acesso a uma terra pública a qual não teria acesso. O empreendimento Novo Recife tem como estimativa do valor geral de vendas (VGV) de 800 milhões de reais. Como visto, o leilão foi objeto da investigação Lance Final da Polícia Federal e da Ação Civil Pública Nº 0001291-34.2013.4.05.8300 do MPF. Em entrevista, a delegada Andrea Pinto, responsável pela operação, afirmou:

A abertura do leilão também foi muito rápida e havia muitas

limitações para outras empresas concorrerem. O prazo mínimo de 15 dias estipulado pela Justiça para a publicação de recursos também foi ignorado. A Milan Leilões não informava nada para o mercado. É evidente esse favorecimento [do consórcio].

Uma suposta fraude causaria danos ao poder público e à coletividade, inclusive na consecução dos interesses secundários vinculados à alienação do terreno, de arrecadação para cobrir eventuais despesas da extinção da autarquia RFFSA. Em nota, o Consórcio Novo Recife afirmou que o leilão foi realizado de maneira lícita pela Caixa Econômica Federal e que o terreno foi adquirido por um valor superior ao mínimo determinado no edital (SOARES, 2015).

Na visão do Consórcio, por meio do representante Eduardo Moura, a contribuição do Projeto Novo Recife consiste na renovação “de uma das áreas mais belas da cidade e que está há décadas entregue ao abandono”, a criação de 24 mil empregos diretos e indiretos e a destinação de 65% do terreno para áreas públicas. Em meio ao polêmico processo de aprovação do projeto, o Consórcio Novo Recife lançou a propaganda com o lema “Novo Recife: Bom para a cidade, bom para você”, que colheu depoimentos de atores favoráveis ao projeto e apresentou o resultado de uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (Ipesp) em 2014, acerca da opinião dos recifenses quanto a realização do projeto. Dentre os depoimentos veiculados pela propaganda estava o do Presidente do Secovi-PE, Elísio Júnior, representante do setor:

O projeto novo recife é uma ideia brilhante para a nossa cidade. Ele vai trazer vida para bairros que há muito vivem praticamente desertos mesmo em dias úteis, que são os Bairros de São José e do Cabanga.

Ao final dos depoimentos, a propaganda afirma que 80% dos recifenses aprovavam o Projeto Novo Recife. Ao ter acesso às perguntas realizadas durante a entrevista⁸⁵, membros do MOE alegaram caráter tendencioso e que o Consórcio opunha a ideia de revitalização da área por meio do projeto à manutenção da situação de abandono, sem alternativas de futuro.

A proximidade dos interesses dos agentes da construção civil com o plano municipal é representada pela doação para as campanhas dos prefeitos João da Costa (PT) em 2008 e Geraldo Júlio (PSB) em 2012. Na campanha municipal que elegeu João da Costa (PT), os grupos imobiliários e construtoras foram responsáveis pela doação de 1.075.340 reais. A Galvão Engenharia S/A aparece como doadora de 200.000 reais, que representa o maior valor doado, equivalente a doação da Camargo

85. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=35vhQheS1pA&ab_channel=PedroSeverien. Acesso em: 5 de março de 2022



Corrêa S/A e da Construtora Muniz de Araújo (dados do TSE apud SILVA, 2014). A empresa Moura Dubeux não aparece na lista. Na eleição de Geraldo Júlio (PSB), os grupos imobiliários e construtoras somaram uma doação de 1.675.000 reais, dos quais 500.000 foram doados pela Moura Dubeux Engenharia e 500.000 pelas empresas Queiroz Galvão Bom Retiro Desenvolvimento Imobiliário, Queiroz Galvão Bosques do Japi Desenvolvimento Imobiliário e Construtora Queiroz Galvão, do Grupo Galvão (dados do TSE apud SILVA, 2014).

A doação por empresas privadas foi proibida pela Reforma Eleitoral de 2015 (Lei nº 13.165/2015), que ratificou a decisão do Supremo Tribunal Federal, na análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, que havia declarado inconstitucional este tipo de contribuição. Ao votar a ADI, a Ministra Carmem Lúcia afirmou:

Há uma influência que eu considero contrária à Constituição, é essa influência que desiguala não apenas os candidatos, mas desiguala até dentro dos partidos. **Aquele que detém maior soma de recursos, é aquele que tem melhores contatos com empresas e representa esses interesses, e não o interesse de todo o povo, que seria o interesse legítimo.**

Ao financiar a campanha, as empresas privadas possuíam maior acesso ao poder executivo e poder de influência em benefício dos seus interesses privados.

A doação das empresas para a campanha gerou desconfiança nos integrantes do MOE quanto à imparcialidade da Prefeitura do Recife na aprovação do projeto e na condução do processo participativo para o redesenho do empreendimento, como expressou Jones Manoel da Silva, militante da União da Juventude Comunista (UJC) em depoimento coletado por Varejão (2018):

Na eleição para prefeito em 2012, **a construtora Moura Dubeux doou para campanha de Geraldo Júlio quinhentos mil reais. Isso só as doações legais, que a gente sabe que existe o caixa dois. Na eleição desse ano para governador, senador e presidente, a Moura Dubeux, por todo o Brasil doou quase dez milhões de reais para o PSB.** Pra ser mais específico, foram nove milhões oitocentos e trinta e sete mil reais e cinquenta centavos. Tá lá no site do TSE. (...) Então, pense agora o seguinte: **o poder público não nos representa, eles representam as construtoras e é por isso que essa farsa, esse redesenho do Projeto Novo Recife, na verdade não é fruto de discussão nenhuma, ela já tava pronta há muito tempo e por causa da pressão popular eles apresentaram como uma falsa discussão democrática.**

Imagem 37: Edifícios em obras no Cais José Estelita - na página anterior
Fonte: Foto da autora (2022)

O capital imobiliário possui grande articulação e poder de influência na esfera local, pelas relações sociais que utilizam enquanto recurso de poder e pela estratégia de financiamento das campanhas eleitorais em vigor no momento do embate em torno do projeto. Para o consórcio, a alienação do terreno teria acabado com a necessidade de atendimento ao interesse público, passando a constituir uma área privada que poderia ser objeto de um grande projeto. A grande resistência dos movimentos sociais obrigou o consórcio a rever o projeto inicial e fazer concessões, que não foram capazes de modificá-lo estruturalmente.

Ministério Público Estadual e Federal

O Ministério Público Federal e Estadual teve uma atuação ativa no questionamento das supostas irregularidades no leilão e no processo de aprovação do projeto Novo Recife. Dentre as funções atribuídas ao MP, está a de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia” e a de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”, como expresso no inciso III do Artigo 129 da Constituição Federal.

Tanto o Ministério Público Estadual quanto Federal apresentaram Ações Cíveis Públicas (ACP)⁸⁶, que foram julgadas improcedentes e não tiveram os recursos de natureza extraordinária admitidos. O MPPE e o MPF agiram com o objetivo de garantir o respeito aos trâmites legais; proteger a legalidade e probidade dos atos administrativos; e fiscalizar a ordem jurídica na tutela ambiental do patrimônio histórico-cultural; e questionar o interesse público na alienação do imóvel. As ACPs apontaram diversas irregularidades na tramitação do projeto e requereram a nulidade da sua aprovação⁸⁷. Segundo Marques (2013), a atuação do MP tem marcado uma tendência de judicialização das políticas sociais, o que tem gerado importantes efeitos.

86. Ação Civil Pública é o meio judicial para fiscalizar a ordem jurídica na tutela ambiental do patrimônio histórico-cultural, bem como para a proteção da legalidade e probidade em atos administrativos (ANTÃO; FILHO, 2019).

87. Nº 07.32990.4.08, 07.32986.7.08, 07.32987.3.08, 07.32898.6.08 e 07.32988.0.08

Durante a tramitação da ACP do MPPE, a promotora responsável pela ação foi afastada de forma inesperada da Promotoria de Defesa do Meio Ambiente do Recife, como relatou em nota:

Na manhã do dia de hoje (01/03/2013), fui surpreendida com a dispensa das minhas atribuições junto à 12ª promotoria de justiça de defesa da cidadania da capital (Meio ambiente e patrimônio histórico-cultural) e designação para a promotoria da infância de Jaboatão dos Guararapes. [...]. **Lamenta-se que o ato tenha ocorrido justamente quando começam a ser colhidos os frutos de um árduo trabalho, realizado com a imprescindível colaboração da sociedade civil.** É preocupante, ainda, o fato de que, também na data de hoje, nenhum promotor tenha sido designado em meu lugar na

referida promotoria de justiça, onde vários procedimentos de investigação relevantes estão em curso. Por outro lado, já existe promotor de justiça em atuação na promotoria da infância de Jaboatão dos Guararapes, para a qual fui designada também no dia de hoje.

A declaração de Câmara sugere uma tentativa de interferência na atuação do ministério público.

É importante destacar que o MPF teve um papel relevante no questionamento do interesse público na alienação do imóvel da União e na recomendação do tombamento do Pátio Ferroviário das Cinco Pontas em 2015, com base no parecer da Comissão de Avaliação do Patrimônio Cultural Ferroviário (Processo Nº 01498.002088/2012-64). No entanto, o mérito quanto ao interesse público não foi julgado pelo TRF, que alegou a prescrição do prazo e a proposta de tombamento foi arquivada, sob a justificativa da necessidade de um aprofundamento sobre a relevância da área enquanto paisagem cultural.

Apesar das ACP do MPF e MPPE não terem sido acatadas nas instâncias superiores, elas tiveram efeito concreto no processo de aprovação do projeto e de elaboração do plano específico, ao cobrar o cumprimento dos devidos trâmites legais e questionar supostas irregularidades. A atuação do MP, somada às ações populares, promoveram uma disputa jurídica acirrada em torno do futuro do Cais José Estelita com impacto relevante, que se somou à disputa política e simbólica.

3.2 Renovação Portuária: o Porto Novo e o Porto Novo Recife

O segundo estudo de caso a ser analisado se refere ao Porto Novo e Porto Novo Recife, localizados no cais ao leste dos bairros do Recife e de São José, em uma área não operacional do Porto do Recife S/A. Apesar de conformar uma intervenção contínua no cais, o projeto foi subdividido em dois, de acordo com a estratégia de implantação. O Projeto Porto Novo correspondeu à implantação de equipamentos públicos com financiamento público, enquanto o Porto Novo Recife foi implementado por meio de um arrendamento para a Empresa Gerencial Brasiltec Serviços Técnicos, com o enfoque em usos comerciais, hoteleiros, convenções e exposições. A área portuária também havia sido objeto do PCTCRO, que não foi implementado.

A reestruturação de áreas portuárias não operacionais configura uma tendência global, na qual áreas impactadas pela reestruturação do capitalismo são substituídas por usos mais rentáveis. A requalificação da área foi concebida pelo Núcleo Técnico de Operações Urbanas (NTOU) e esteve fortemente vinculada ao contexto de preparação do Brasil para a Copa do Mundo de 2014, se alinhando à experiência internacional. A

Imagem 38: Imagem do Movimento Ocupe Estelita - na página seguinte
Fonte: <https://www.flickr.com/photos/midianinja/14413303604/in/album-72157644746425749/>







Santo Amaro

Av. Cruz Cabugá

Av. Norte Miguel Arraes

Porto do Recife

Forte do Brum

PCR

Rua da Aurora

Armazém 7

Armazém 8

Bairro do Recife

Armazém 9

Av. Alfredo Lisboa

Armazém 10

Santo Antônio

Pte. Buarque Macedo

Armazém 11

Marco Zero

Armazém 12

Armazém 13

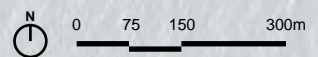
Armazém 14

LEGENDA:

- Áreas de Projetos Especiais
- ZEIS
- Porto Novo e Porto Novo Recife

Mapa 11: Área dos projetos Porto Novo e Porto Novo Recife

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do ESIG (2023)



Av. Dantas Barreto

Centro de Convenções

Hotel Marina

São José

Cais Santa Rita

transformação segue exemplos internacionais de cidades emblemáticas como Baltimore, Lisboa e Barcelona (BARBOSA, 2014).

A seguir vamos analisar o contexto urbano no qual o projeto está inserido e a concepção e estruturação dos projetos Porto Novo e Porto Novo Recife. Em seguida, abordaremos os principais atores e interesses envolvidos na sua estruturação e o interesse público neste caso concreto.

3.2.1 Contexto: o Bairro do Recife e de São José

O Bairro do Recife é conformado ao norte pelo Porto do Recife, que teve suas atividades reduzidas desde a construção do Porto de Suape; a frente d'água ao leste pelo cais com os antigos Armazéns do Porto do Recife, que foram requalificados com usos turísticos, de lazer e de serviços; ao sul pelo casario com maior grau de conservação, onde predominam as atividades vinculadas ao Polo de Tecnologia da Informação e Economia Criativa do Porto Digital; na frente d'água oeste pela presença de edifícios administrativos; e ao centro pela presença da Comunidade do Pilar. O Bairro do Recife é uma Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural 09 (ZEPH-09) (Lei Nº 13.957/83) e tem parte da sua área tombada pelo IPHAN.

O Porto do Recife possui grande relevância histórica, econômica e cultural desde o século XVI, devido à vinculação com a origem da cidade, quando era fundamental para exportação da cana de açúcar e do pau-brasil e a importação de manufaturas para a elite portuguesa (LOUREIRO; AMORIM, 2000). O porto passou por diversas transformações, até consolidar o seu desenho em 1920 quando ocupa a parcela norte da ilha e estende suas atividades pelos galpões na frente d'água leste até o Bairro de São José. Na década de 1960, devido à modernização do transporte marítimo e a incapacidade de atender às novas demandas, o Porto de Suape foi construído a quarenta quilômetros do centro do Recife, entre os municípios do Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho. Com a transferência de parte das atividades para Suape e a extinção da RFFSA em 2007, parte das instalações ficaram sem uso e foram deterioradas com o tempo, como os armazéns na frente d'água.

Desde a década de 1990, o Bairro do Recife foi objeto de diversas políticas urbanas com o objetivo de reverter o quadro de esvaziamento do seu estoque imobiliário e de degradação do patrimônio histórico. Na década de 1990, foram realizados o Plano de Revitalização do Bairro do Recife para a área da ZEPH-09⁸⁸ e foram concedidos incentivos fiscais para estimular a recuperação dos edifícios históricos no Setor de Intervenção Controlada, que corresponde ao sul da ilha (Lei Municipal Nº 16.290/97). Em 2021, o pacote de incentivos fiscais foi substituído pela Lei nº 18.869/2021, que instituiu o Recentro, que concede incentivos para a recuperação do estoque imobiliário do bairro e para a manutenção ou implantação de atividades vinculadas ao turismo, lazer e moradia.

88. O Plano visou captar um empréstimo do BID no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) e a criação de um centro regional de serviços, comércio, lazer e cultura, buscando projetar o bairro enquanto atrativo turístico relevante no âmbito nacional. A revitalização do Bairro do Recife se limitou à implantação de bares e restaurantes, sem incentivo a outros usos que garantissem a vitalidade urbana da área. No fim da década de 90, sem demanda local gerada por outras atividades, parte dos pontos comerciais fecharam, o que levou a uma revisão das estratégias de revitalização urbana, culminando na proposição da implantação de um parque tecnológico (FERNANDES; LACERDA, 2015).

89. O NGPD é gerido pelo Conselho de Administração, que tem papel deliberativo e de fiscalização quanto à atuação do Porto Digital, composto pelo poder público, setor produtivo, academia e representantes de outros setores da sociedade.

Ainda na década de 1990, o Plano MetrÓpole 2010 identificou o Bairro do Recife e de São José como um dos “territÓrios de oportunidade”, definidos como áreas concentradoras de oportunidades e estratégicas para a implantação de novos empreendimentos, e incorporou a iniciativa do Porto Digital enquanto “projeto territorial metropolitano estratégico”. A criação do Porto Digital foi oficializada em 2000, com a constituição da Organização Social (OS) Núcleo de Gestão do Porto Digital (NGPD)⁸⁹. A atuação da OS no Bairro do Recife tem um resultado visível na transformação do território, com a recuperação de parte significativa do seu estoque imobiliário e conseqüente valorização imobiliária, como apontam Lacerda e Fernandes (2015).

O bairro do Recife e a frente d’água do bairro de São José vêm passando por um processo de revalorização, em decorrência das políticas públicas de incentivo à ocupação do seu estoque imobiliário, do GPU Porto Novo Recife e Porto Novo e de novos empreendimentos imobiliários. Na última década, o mercado imobiliário tem promovido investimentos em empreendimentos relevantes, como o hotel da bandeira internacional Motto do Grupo Hilton e o empreendimento residencial Moinho Recife Business & Life, resultado de uma parceria entre a incorporadora Revitalis e a construtora Moura Dubeux.

A área portuária do Bairro do Recife e os armazéns no bairro de São José foram objeto do Projeto do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda (PCTCRO) no início dos anos 2000, em um contexto de redução das atividades do Porto do Recife. O projeto abrangeu não só os armazéns ao leste do bairro, mas toda a área do Porto do Recife S/A localizada ao norte da ilha, para a qual propôs o parcelamento e novos usos. Os novos usos propostos foram escritÓrios, habitação, comércio e equipamentos turísticos e de lazer, com a destinação de parte das habitações para o mercado popular.

A Comunidade do Pilar⁹⁰, Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) e único núcleo habitacional da ilha, também foi considerada enquanto um dos setores de intervenção do PCTCRO. O projeto propôs sua urbanização e a implantação de novas unidades habitacionais, comércio, serviço e equipamentos. Como o projeto não saiu do papel, apenas em 2009 foram iniciadas obras do Programa de Requalificação Urbanística e Inclusão Social da Comunidade do Pilar (PRUISCP), com financiamento do BNDES. Com a identificação de achados arqueológicos, as obras foram interrompidas em 2013 e retomadas em 2017 para a construção de 256 unidades habitacionais com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento de Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) e do PMCMV. Os recursos da PMCMV foram destinados para a construção de 160 unidades, cujos contratos foram destratados pela empresa vencedora Resecon Engenharia (Chamamento Público nº 001/2019). A PCR entregou apenas 192 unidades habitacionais das 608 propostas.



Imagem 39: Planta do Setor 03 do PCTCRO
 Fonte: Projeto Recife-Olinda (2006)



Imagem 40: Proposta do PCTCRO para a Comunidade do Pilar
 Fonte: Projeto Recife-Olinda (2006)

3.2.2 O NTOU e a requalificação do Porto

A área não operacional do Porto do Recife voltou a ser objeto de iniciativas de reestruturação urbana com os projetos Porto Novo e Porto Novo Recife, que abarcaram uma área menor. A delimitação da área foi definida com base em um diagnóstico do Porto do Recife S/A elaborado em 2007, que preservou áreas operacionais e destacou áreas não operacionais passíveis de receber novos usos (JÚNIOR, 2018). A concepção dos projetos ocorreu durante a gestão do então Governador Eduardo Campos (2007-2014), que promoveu uma mudança institucional no desenvolvimento dos projetos urbanos, com a criação do Núcleo Técnico de Operações Urbanas (NTOU), conduzido pelo arquiteto e urbanista Zeca Brandão. O NTOU, vinculado à Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), tinha como objetivo desenvolver estudos para a reestruturação urbana de terrenos públicos de interesse do executivo estadual, que poderiam ser viabilizados através de ações

90. A área possui um dos piores IDHs do Recife e é habitada por aproximadamente 500 famílias (SILVEIRA, 2018).

consorciadas com a iniciativa privada. (BRANDÃO, 2012).

A requalificação do cais do Bairro do Recife e de São José foi concebida enquanto uma intervenção única, que abrigaria um complexo de turismo, cultura e lazer, denominado Porto. O núcleo técnico realizou um masterplan com a definição dos usos e intervenções, subdividido em duas etapas: a do Bairro do Recife e a do Bairro de São José. A proposta abrangeu os armazéns sete ao dezoito, o Edifício Pescado Silveira⁹¹ e o espaço público ao longo do Cais. Os usos propostos para a primeira etapa foram comércio, escritórios, atividades de lazer, turismo, convenções e equipamentos culturais. Para a segunda etapa, foi proposta a implantação de um hotel, marina e centro de convenções, com a preservação do Edifício Pescado da Silveira. O perfil do projeto enquanto um complexo de turismo, cultura e lazer foi definido ainda na etapa de concepção pelo NTOU, que identificou o potencial de financiar as obras com recursos do PAC Copa e vinculou os usos propostos às demandas da FIFA (MENDONÇA, 2014).

91. O Edifício Pescado Silveira teria sido concebido pela equipe do arquiteto modernista Luís Nunes na década de 30 do século XX. Luís Nunes é autor de projetos referenciais da arquitetura moderna pernambucana (NTOU)

O NTOU propôs que a renovação ocorresse através de financiamento público, mediante a oferta de crédito do BNDES em função da Copa do Mundo de 2014, o que possibilitaria maior controle do projeto. A iniciativa privada participaria enquanto concessionária responsável pela manutenção e operação da área. Considerando este cenário, a equipe do núcleo técnico desenvolveu os projetos básicos e executivos de arquitetura para as edificações, como relatou o arquiteto Zeca Brandão⁹²:

Para dar credibilidade à proposta e atrair o setor privado, pensamos em conceber e executar os projetos dos galpões e a iniciativa privada entraria para geri-los, através da modalidade de concessão de uso de bem público. Dessa forma, teríamos mais autonomia para realizar o projeto com foco no impacto positivo do empreendimento para a cidade como um todo. Sabemos que se o processo for protagonizado pelo setor privado, o foco principal será o seu lucro financeiro. Com o aval do Governador Eduardo Campos, elaboramos o projeto executivo de todos os galpões localizados no Bairro do Recife. A ideia era construí-los com recursos do próprio Estado, através de empréstimo do BNDES que oferecia na ocasião uma linha de crédito com juros baixos para projetos da Copa do Mundo. Assim que o setor privado assumisse a gestão dos galpões, abriríamos a licitação para projeto e execução de um Hotel Marina Internacional atrelado a um Centro de Convenções, localizados do outro lado da ponte, no Bairro de São José, que tínhamos concebido a nível de Masterplan. Por ser uma obra muito mais cara, acreditávamos que só atrairia o capital privado, caso o primeiro trecho já estivesse sido implantado.

92. Entrevista concedida à autora em dezembro de 2023.

Durante o desenvolvimento do projeto foram identificados atores da



Imagem 41: Imagem do masterplan do NTOU para a renovação do cais do Porto do Recife
 Fonte: Brandão (2012)



Imagem 42: Fase 01 do masterplan do NTOU para o Cais do Porto do Recife
 Fonte: Brandão, 2012
 Imagem 43: Fase 02 do masterplan do NTOU para o Cais do Porto do Recife
 Fonte: Brandão (2012)

iniciativa privada interessados em promover a sua implantação, o que motivou a estruturação de um arrendamento. A principal empresa interessada foi a Camargo Corrêa Desenvolvimento Imobiliário (CCDI) em articulação com empresários locais, como o político e empresário Luciano Bivar. Para o Governo do Estado, a participação da iniciativa privada seria benéfica por reduzir a necessidade de investimento do poder público.

Com a definição das estratégias de implantação, o projeto foi subdividido em Projeto Porto Novo, referente aos equipamentos públicos, e Projeto Porto Novo Recife, um arrendamento subdividido em duas etapas de implantação. A concessão se inseriu no Programa de Arrendamento de Áreas e Instalações Portuárias (Decreto Nº 4391/2002) e no Programa de Revitalização de Áreas Portuárias (REVAP) da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). O programa regulamentou os arrendamentos de áreas e instalações portuárias e estabeleceu dentre os principais objetivos o de promover a “revitalização de áreas portuárias não operacionais, para fins culturais, sociais, recreativos e comerciais”.

O projeto desenvolvido pelo NTOU norteou as intervenções do Porto Novo Recife, mas o núcleo não chegou a desenvolver a modelagem técnica e operacional, econômica e financeira para dar subsídio à concorrência, que foi lançada pelo Porto do Recife SA. Em meio ao desenvolvimento do projeto, foi criada a Secretaria Extraordinária da Copa (SECOPA) em 2011, capitaneada por Ricardo Leitão, responsável pela condução dos projetos relacionados ao evento. A equipe da NTOU não integrou a SECOPA, ficando responsável apenas pela concepção inicial.

3.2.3 Projeto Porto Novo

O projeto do Porto Novo promoveu a implantação do Centro de Artesanato de Pernambuco, Terminal Marítimo de Passageiros e do Museu Cais do Sertão. Por consistir em um projeto de implantação de equipamentos públicos com financiamento estritamente público, consideramos que este não se enquadra na categoria de GPU da presente pesquisa. O projeto Porto Novo será abordado de forma breve, apenas para promover a compreensão da intervenção contínua da área portuária concebida pelo NTOU. Os bens públicos mobilizados pelo projeto foram os armazéns 7, 8, 10 e 11.

Em setembro de 2012, o Centro de Artesanato de Pernambuco foi o primeiro equipamento público a ser inaugurado no Armazém 11, vizinho ao Marco Zero. O armazém recebeu um investimento de 6,5 milhões de reais e foi projetado pelo arquiteto recifense Carlos Augusto Lira. O projeto foi financiado pelo Governo do Estado de Pernambuco e gerido pela Diretoria Geral de Promoção da Economia Criativa da Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (Adepe), vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco (SDEC). O Centro de Artesanato é responsável pela promoção, curadoria e venda de produtos artesanais de artesãos de todas as regiões do estado, como parte do Programa do Artesanato de Pernambuco (PAPE).

O projeto do Terminal Marítimo de Passageiros (Armazéns 7 e 8) foi concluído em outubro de 2013 e recebeu financiamento, por meio do Governo do Estado, do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC)



Imagem 44: Centro de Artesanato de Pernambuco
Fonte: https://www.artesol.org.br/centro_de_artesanato_de_pernambuco_unidade_recife

voltado para a realização de obras para a Copa do Mundo de 2014, o PAC Copa. O investimento em terminais marítimos ocorreu em outras cidades brasileiras no contexto de preparação para o evento, como Fortaleza, Natal, Salvador e Manaus (PORTO DO RECIFE, 2013). O terminal recebeu um investimento de 28,8 milhões de reais e foi desenvolvido pelo escritório de arquitetura recifense Andrade e Raposo Arquitetos, que promoveu a conservação do armazém 7 e a construção de um edifício anexo, o Salão Pernambuco (MARANGONI; BARBOSA, 2020). Atualmente, o projeto é alvo de críticas devido à subutilização do equipamento, que recebe um pequeno número de navios de turismo. A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) pretende promover o arrendamento da área, que já foi aprovado pelo Terminal de Contas do Estado (TCE-PE), mas não teve a sua licitação lançada.

Por fim, o Museu Cais do Sertão (Armazém 10) foi a obra com o maior custo, um investimento de 120 milhões de reais, financiado pelo Ministério da Cultura e pelo Tesouro Estadual (SILVEIRA, 2018). O projeto foi desenvolvido pelo escritório paulistano Brasil Arquitetura. Para a construção do equipamento, houve a demolição do armazém 10 e a ocupação da área do antigo Pátio do Moinho. O museu homenageia a cultura do sertão de Pernambuco e tem como fio condutor a obra de Luiz Gonzaga, com a exposição permanente intitulada “O Mundo do Sertão”.

3.2.4 Projeto Porto Novo Recife

O Projeto Porto Novo Recife foi implantado por meio de uma concessão de uso onerosa nos termos da Resolução ANTAQ Nº 2.240/11-ANTAQ⁹³ entre a empresa Porto do Recife S.A.⁹⁴, na qualidade de autoridade

Imagem 45: Terminal Marítimo de Passageiros

Fonte: Porto do Recife (2018)



93. A Resolução Nº 2.240/11-ANTAQ é responsável pela regulamentação da exploração de áreas e instalações portuárias sob gestão das administrações portuárias no âmbito dos portos organizados.

94. O Porto do Recife S.A. é uma Sociedade de Economia Mista de Direito Privado vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco, criada pela Lei Estadual nº 11.735/1999.

95. O porto organizado corresponde às áreas das instalações portuárias, como docas, cais, píeres e armazéns.

96. A Companhia Excelsior de Seguros foi fundada em 1943 e atua em território nacional com a oferta de seguros de Garantia, Aeronáutico, Habitacional, Multiriscos, Responsabilidade Civil Geral, Responsabilidade Civil, Riscos de Engenharia, Riscos Diversos e Vida, entre outros.

97. O União Brasil foi criado a partir da fusão dos partidos Democratas e Partido Social Liberal (PSL), do qual Luciano Bivar era presidente.

98. O contrato foi objeto de um aditivo no mesmo ano, por considerar que umas das áreas objeto de concessão, o pátio 14 sul, não constou na relação de bens arrendados.

portuária, e a Empresa Gerencial Brasittec Serviços Técnicos, enquanto arrendatária (Concorrência pública Porto do Recife Nº 007/2011 do tipo maior oferta). A concessão não se enquadrou na Lei Federal que regulamenta as licitações e PPPs no âmbito da administração pública (Lei Nº 11.079/2004), mas seguiu a lei federal de arrendamento de áreas públicas localizadas no porto organizado⁹⁵ para exploração por prazo determinado (Lei Nº 12.815/2013). O prazo da concessão é de 25 anos, podendo ser prorrogado por igual período.

A Gerencial Brasittec Serviços Técnicos é uma empresa de capital fechado subsidiária da Companhia Excelsior de Seguros⁹⁶, empresa de seguros com atuação nacional e sede no Recife. A Companhia é o principal negócio do empresário e deputado federal Luciano Bivar, também presidente do partido político União Brasil⁹⁷. É importante destacar que apesar da empresa vencedora não ser do ramo da construção civil, o empresário tem uma atuação em diferentes setores e experiência no ramo. A Gerencial Brasittec se uniu à GL Empreendimentos, Maxxima Empreendimentos e Hima Participações para constituir a Sociedade de Propósito Específico (SPE) Porto Novo Recife.

O contrato celebrado em 2012 (Contrato Nº 2012/010/00)⁹⁸ previa como investimento mínimo aproximadamente cem milhões e seiscentos mil reais em obras e melhorias, que deveriam ser executadas em até 30 meses após a aprovação dos projetos executivos pelos órgãos municipais competentes, e cerca de cinquenta milhões e quatrocentos mil reais referente ao valor de outorga. O contrato prevê o pagamento de parcelas fixas e variáveis, de acordo com a proposta comercial apresentada na licitação com base na avaliação econômico-financeira⁹⁹. As parcelas variáveis correspondem ao percentual de 2,71% do faturamento.

Os usos previstos pelo contrato de concessão são escritórios, festival center, hotel, marina e centro de convenções. É importante destacar que

Uso	Instalação Portuária	Área (m ²)	Investimentos mínimos (R\$)
Conjunto de escritórios	Armazém 09	2.039,68	8.200.800,00
	Armazém 12	1.666,48	
Festival Center	Armazém 13	1.666,48	15.258.600,00
	Armazém 14 - Pátio 14 Sul	2.375,62	
	Pátio 15 Norte	4.067,86	
Hotel e Marina	Armazém 15	1.654,71	61.868.296,00
	CONAB	7.320,00	
Centro de Convenções	Armazém 16	3.656,03	15.295.500,00
	Armazém 17	7.175,37	
	Área entre armazéns	3.016,21	
	Contornos		
Total			100.623.196,00

Tabela 5: Usos e investimentos do Projeto Porto Novo Recife
 Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Edital de concorrência pública Porto do Recife N° 007/2011 (2023)

o edifício modernista Pescado Silveira de propriedade da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)¹⁰⁰ foi incluído no perímetro da concessão, apesar de estar ocupado por 54 famílias em 2012, ano em que foi firmado o contrato. O edifício esteve ocupado por movimentos sociais até 2008, quando foi objeto de uma reintegração de posse e novamente ocupado em 2011, em protesto pelo Dia Mundial do Habitat (SILVEIRA, 2018). A modelagem desenvolvida pelo NTOU previa a revitalização do edifício, que se encontrava parcialmente descaracterizado, e o reconhecimento da sua relevância enquanto patrimônio histórico, mas não propôs nenhuma ação para garantir o direito à moradia das famílias.

O concessionário não considerou os projetos arquitetônicos desenvolvidos pelo NTOU e contratou o escritório JCL arquitetos, o mesmo responsável pelo empreendimento Novo Recife e das “torres gêmeas”. O projeto implantado sofreu transformações quanto aos usos e ao projeto arquitetônico. A primeira etapa executada corresponde aos armazéns 9, 12, 13 e 14 e ao pátio do armazém 14.

O armazém 09, concluído em 2014, abriga um estacionamento no nível do térreo e escritório nos demais pavimentos, ocupado pela empresa *Accenture*. O estacionamento ocupou uma área privilegiada, reduziu a ativação do espaço público e criou uma barreira visual para o cais. É importante destacar que no projeto do NTOU não havia a previsão de vagas de garagem, o que foi incluído no edital de concorrência para o arrendamento da área.

Nos armazéns 12 e 13, concluídos em 2014, foram implantados bares e restaurantes. Como aponta Marangoni e Barbosa (2020), os participantes da tradicional Feirinha da Rua do Bom Jesus não foram contemplados como beneficiários do projeto, que manteve o perfil

99. Durante a construção elas correspondem a 26 centavos por metro quadrado de construção por mês, enquanto durante a operação esse valor sobe para 2,64 reais.

100. A Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Encarrega-se de gerir as políticas agrícolas e de abastecimento, visando assegurar o atendimento das necessidades básicas da sociedade, e é responsável pela execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no âmbito federal (GOVERNO FEDERA, 2021).

Tabela 6: Imóveis e usos do Projeto Porto Novo Recife (Etapa 01)

Fonte: Elaboração própria, 2023

Imóveis	Uso previsto	Uso implantado	Ano de conclusão
Armazém 9	Comércio e Serviços	Escritório com estacionamento no pavimento térreo	2014
Armazém 12	Pavilhão de Feiras / Escritório	Restaurantes e escritórios	2014
Armazém 13	Polo Gastronômico / Escritório	Restaurantes e escritórios	2014
Armazém 14	Sala de cinema, teatro e boliche	Casa de Eventos da Itaipava	2017
Patio Armazém 14	Praça mirante	Estacionamento e área de eventos privativos (Camarote Arpoador)	2014

de bares e restaurantes voltado para um público de classe média. A presença de bares e restaurantes no térreo dos armazéns garantiu a ativação do espaço público e uma maior relação da edificação com o cais do porto. Os armazéns 12 e 13 também estão ocupados pela empresa *Accenture*, que instalou um centro de inovação.

O projeto desenvolvido pelo NTOU previa, na área vizinha ao armazém 14, a construção de um grande espaço público, que se configuraria como uma das portas de entrada do bairro, na cabeceira da antiga ponte giratória. Nas imagens divulgadas pelo projeto, a praça teria espaços verdes, área de contemplação, píer e esplanada. No projeto do consórcio foi implantado um edifício garagem com dois pavimentos, um semienterrado e outro elevado em relação a rua, que também abriga grandes eventos privativos, sobretudo shows. A ocupação de uma área

Imagem 46: Armazém 9 no Cais do Porto do Recife
Fonte: Foto da autora (2022)

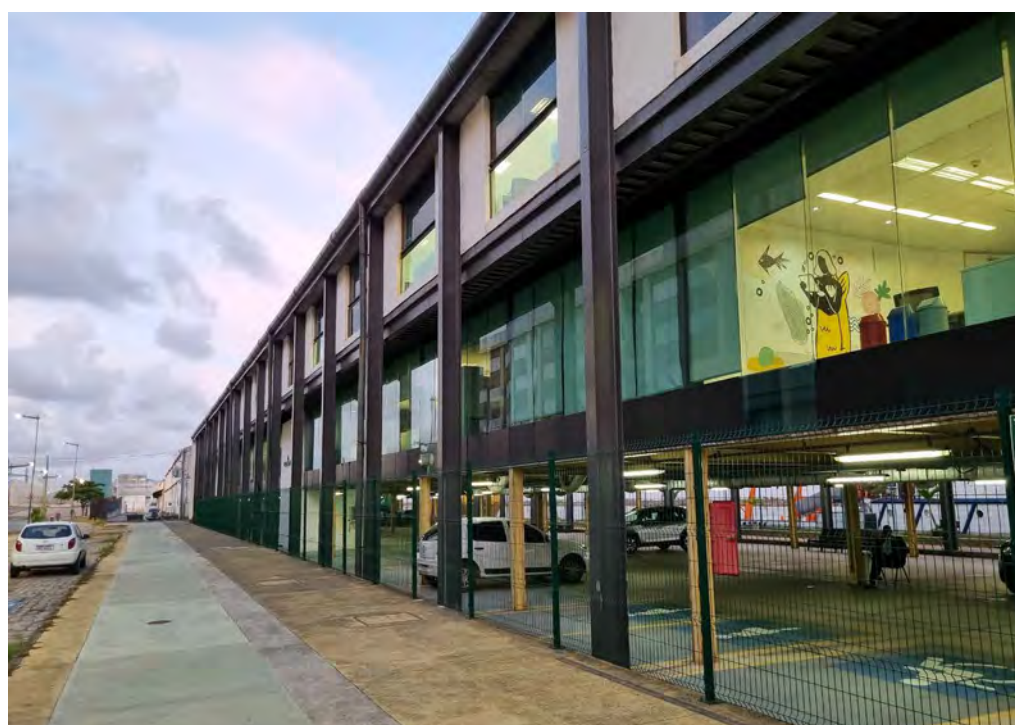




Imagem 47: Foto no Armazém 12 no Cais do Porto do Recife
Fonte: Foto da autora (2022)

central e de frente d'água com um estacionamento vai na contramão das políticas de restrição ao uso de veículo individual motorizado em áreas centrais e de relevância histórica.

O Armazém 14 era um dos poucos armazéns com uso público antes do projeto de requalificação, conhecido pela atuação do grupo de teatro independente Teatro Armazém¹⁰¹ que encerrou suas atividades em 2011 em decorrência do projeto (MARANGONI; BARBOSA, 2020). A proposta do NTOU previa a implantação de uma sala de cinema, teatro e boliche. O concessionário implantou um espaço privativo de eventos com capacidade para até 2 mil convidados, operado pelo grupo Petrópolis, que abriga festas privadas, como casamentos, eventos corporativos e shows. A área foi alvo de críticas do setor por não possuir relação com a cena cultural local, ficando restrito ao mercado privado.

101. O Teatro Armazém funcionou entre os anos 2000 e 2011 no Armazém 14, abrindo as portas para artistas locais e nacionais. O teatro foi administrado pela produtora Paula de Renor (BARROS, 2017).

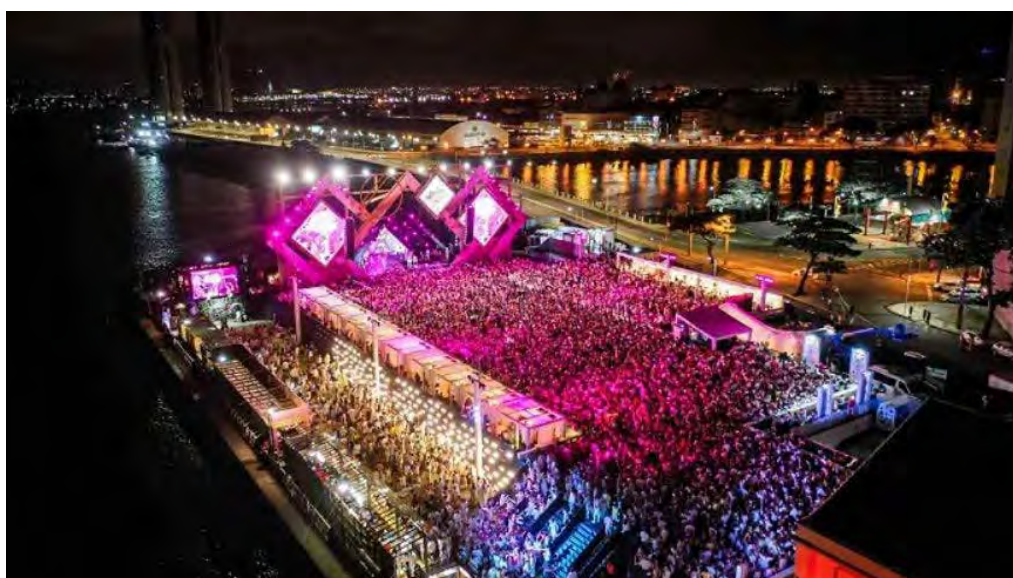


Imagem 48: Evento em estacionamento do Armazém 14
Fonte: <https://www.folhape.com.br/cultura/grandes-eventos-agitam-o-calendario-cultural-de-pernambuco-em-abril/222873/>

Com o Armazém 14, a primeira etapa do Porto Novo Recife foi finalizada, ficando pendente a execução do trecho no Bairro de São José. De acordo com o contrato de arrendamento, a execução das obras deveria ser concluída em até 30 meses após a aprovação dos projetos executivos pela administração do porto. No entanto, devido a disputas judiciais e demora na aprovação do projeto, as obras do segundo trecho foram iniciadas apenas em 2022.

Para a implantação do hotel e da marina o projeto do NTOU propunha a recuperação do edifício Pescado Silveira e a demolição do armazém 15, substituído por um edifício com a mesma tipologia do Pescado Silveira. O projeto do arrendatário, também de autoria do escritório JCL Arquitetos, promoveu a demolição de ambas as edificações. Quanto ao centro de convenções, o NTOU previu a reforma dos armazéns 16, 17 e 18, que contariam com a implantação de comércio e serviços no pavimento térreo. O projeto do arrendatário propôs a demolição dos três armazéns e a construção de um centro de convenções com uma nova tipologia arquitetônica.

Em razão do atraso para o início da execução das obras da segunda etapa, o Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE-PE) deferiu uma medida cautelar (Processo TCE-PE N° 1920523-5) em janeiro de 2019, a partir de uma auditoria especial realizada no Porto do Recife S.A., relativa ao exercício de 2015. A auditoria¹⁰² (N° 4535) apontou irregularidades relacionadas ao Contrato de Arrendamento nº 2012/010/00. A medida cautelar alegou o não cumprimento das obrigações contratuais pela

Imagem 49: Armazém 14
(Itaipava)
Fonte: Foto da autora (2022)



arrendatária, o que comprometeu o fluxo econômico do contrato no valor de 77.163.796 reais (data base de setembro de 2018). O atraso

**CERVEJA
LATA 3
Por 10.⁰⁰/₁₂**



Imagem 50: Ambulante no Porto Novo Recife - na página anterior

Fonte: Foto da autora (2022)

Imagem 52: Imagem 3D do Hotel Marina

Fonte: Porto do Recife (2020)



Imagem 51: Imagem do masterplan do NTOU para a Fase 02

Fonte: Brandão (2012)



102. PETCEnº49764/2015. acarretou o não cumprimento do compromisso contratual, gerando menor remuneração do poder concedente. Frente aos indícios de sub remuneração, a medida cautelar determinou “a assunção direta e imediata do uso e exploração das áreas portuárias não-operacionais com vistas a afastar o fundado receio de majoração da lesão ao erário” (Processo TCE-PE N° 1920523-5).

A liminar, deferida pelo conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior, não foi homologada pela segunda câmara. Dentre as justificativas apresentadas pela defesa do Porto Novo Recife está a morosidade do processo de aprovação dos projetos do Hotel Marina e do Centro de Convenções, que só foram aprovados em fevereiro de 2018 (Ofício nº 150/2018). No momento da auditoria, o alvará de execução não havia sido expedido, devido à ACP movida pelo MPF em 2017, que determinou que o município não poderia conceder licença de construção para as áreas dos Armazéns 16 e 17, correspondentes ao Centro de Convenções, sem a aprovação do projeto pelo IPHAN. No caso da Marina Hotel, o alvará de construção expedido em março de 2018 estava suspenso, pois parte da área foi objeto de uma ação de reintegração de posse pela Ferrovia

Transnordestina Logística SA (FTL), em litisconsórcio com o DNIT. As justificativas apresentadas pela arrendatária foram consideradas plausíveis pelo TCE-PE.

Após a resolução da disputa judicial, as obras do Hotel Marina e do Centro de Convenções tiveram início em março de 2020, com previsão de conclusão para setembro de 2023 e investimento estimado em 150 milhões de reais (FARIAS, 2021). O consórcio obteve um crédito de 96 milhões de reais por meio do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) da linha de infraestrutura (PNE Proinfra) liberados pelo Banco do Nordeste (BNB). O financiamento corresponde a 63% do valor do projeto (MELO, 2022).

O Hotel, de 4 estrelas, vai oferecer 240 leitos e será operado pela multinacional francesa Accor, enquanto a marina terá capacidade para 180 barcos. O Centro de Convenções terá uma área de 150 mil metros quadrados e estacionamento para 230 vagas. A segunda etapa do Porto Novo Recife acontece em um momento no qual o Bairro do Recife está sendo objeto de novos empreendimentos privados com perfil turístico e imobiliário.

3.2.5 Atores e interesses

Os atores analisados serão o Governo do Estado, por meio do NTOU, responsável pela concepção inicial do projeto; o Porto do Recife, responsável pela estruturação da licitação; e as empresas integrantes da SPE Porto Novo Recife. A sociedade civil organizada será analisada de forma breve, já que não houve um processo de mobilização social relevante contrária ao projeto. As visões e interesses dos atores foram identificadas a partir de dados primários, através de entrevistas, e secundários, através de pesquisa documental.

Administração direta (Governo do Estado)

O NTOU teve papel central na concepção inicial do projeto, em linha com a atuação do núcleo no governo. A criação do NTOU representou uma mudança institucional relevante na condução dos projetos urbanos na RMR, inclusive devido à conexão com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), na figura do Professor Zeca Brandão (MENDONÇA, 2014). Apesar da autonomia para a concepção das propostas, o trabalho do núcleo ficou limitado ao momento inicial de proposição.

A criação do NTOU foi fortemente influenciada pela experiência acadêmica do seu coordenador Zeca Brandão, que fez mestrado e doutorado na *Architectural Association School (AA)* em Londres, no Reino Unido. Na instituição, o urbanista teve contato com o ideário do planejamento estratégico e as experiências europeias de GPU. Ao voltar para o Recife em 2005, estruturou o Laboratório de Desenho





Imagem 53: Cais do Porto do Recife (Projeto Porto Novo Recife) - na página anterior
Fonte: Foto da autora (2022)

103. Informações obtidas em entrevista concedida à autora

Urbano na UFPE, no qual propôs projetos de reestruturação urbana em áreas públicas subutilizadas enquanto exercício acadêmico, que seriam viabilizados através de parcerias público privadas. A atuação do laboratório chamou a atenção do então candidato ao Governo do Estado Eduardo Campos, que propôs a parceria e posterior criação do NTOU¹⁰³.

A concepção do projeto do Porto se deu durante a disputa do Recife para se tornar uma das cidades sede da Copa do Mundo de 2014. O momento de elaboração impulsionou o seu alinhamento ao contexto da Copa e às demandas da FIFA. Segundo Brandão¹⁰⁴, a realização de um grande evento esportivo e a oferta de crédito para os projetos alinhados à Copa representavam uma oportunidade para o Estado. O NTOU defendeu a implantação pública do projeto e sua posterior concessão à iniciativa privada.

104. Informações obtidas em entrevista concedida à autora em dezembro de 2022.

A partir da definição do arrendamento, o núcleo técnico se distanciou do projeto e deixou de ter poder decisório. A estruturação da licitação foi conduzida por uma comissão especial de licitação (CEL), pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e pelo Porto do Recife S.A.

Administração indireta (Porto do Recife)

O Porto do Recife S.A., Sociedade de Economia Mista de Capital Fechado, pertence à administração pública indireta, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Desde 2001, o Porto do Recife S.A. é o responsável pela administração e exploração do Porto Organizado do Recife, através de um convênio firmado entre a União Federal e o Governo do Estado de Pernambuco (Convênio de Delegação nº 02/2001).

O Porto teve interesse direto no arrendamento da área enquanto estratégia de geração de fluxo de rendimento para a empresa. O arrendamento ocorreu em linha com o Programa de Revitalização de Áreas Portuárias (REVAP), que tem como um dos objetivos o de promover a revitalização de áreas portuárias não operacionais, para fins culturais, sociais, recreativos e comerciais. Dentre as justificativas apresentadas pelo Porto para o arrendamento está a dinamização da economia local e a inserção da área em um contexto de reestruturação do capitalismo:

Os processos de revitalização de áreas portuárias comprovam o grande potencial urbanístico dessas transformações na dinamização de economias locais, reintroduzindo a área anteriormente degradada na paisagem como um patrimônio de elevado significado, catalisador de novos nichos de mercado e consumo das sociedades modernas.¹⁰⁵

O Porto teve papel fundamental na estruturação do projeto ao coordenar a elaboração do edital de concorrência pública, acompanhar a execução das obras e gerir os recursos do arrendamento (MENDONÇA, 2014). A demora na implantação da segunda etapa do projeto comprometeu o fluxo econômico do contrato, gerando uma remuneração abaixo do esperado. Apesar disto, a duração do contrato garante o potencial arrecadatório do projeto.

105. Edital de concorrência pública Porto do Recife N° 007/2011.

A indisponibilidade do Porto do Recife S.A. em conceder uma entrevista a autora limitou a análise da atuação da empresa e de sua relação com os demais atores do projeto. É importante destacar que não tivemos acesso à informação de quem foi o ator responsável pela realização da modelagem técnica e operacional, econômico-financeira e jurídica que deu subsídio ao edital de concessão, apenas à relatos informais.

Capital Imobiliário (empresas integrantes da SPE Porto Novo Recife)

As empresas constituintes da SPE Porto Novo Recife identificaram no arrendamento da área portuária uma possibilidade de geração de renda, o que motivou a participação na licitação. O momento de crescimento econômico, os juros baixos e a oferta de linhas de crédito para projetos, alinhados à preparação do Brasil para a Copa do Mundo de 2014, representavam um cenário atrativo para potenciais investidores.

A aproximação do consórcio da concorrência teve início com a empresa Gerencial Brasiltec. A empresa procurou o Porto do Recife S.A. com o objetivo de arrendar o Armazém 14 para abrigar um boliche, negócio do grupo que tinha encerrado o seu funcionamento no Shopping Center Recife¹⁰⁶. Por ser uma área portuária não operacional, o mecanismo de arrendamento permite que a iniciativa privada requeira à Administração do Porto a abertura de um processo licitatório, de acordo com a Lei 8.630/93 e o Decreto 4.391/02. A partir do interesse em renovar e operar o Armazém 14, o grupo tomou conhecimento do processo de estruturação do projeto.

A Gerencial Brasiltec pretendia entrar na concorrência junto à empresa Camargo Corrêa Desenvolvimento Imobiliário (CCDI). No entanto, o redirecionamento do grupo, que decidiu não entrar em projetos públicos no contexto que antecedeu a Operação Lava Jato, levou a CCDI a não participar da concorrência. A Gerencial Brasiltec saiu vencedora enquanto única participante¹⁰⁷.

106. Informação obtida a partir de entrevista com Sérgio Bivar pela autora.

Com o aumento do escopo do projeto e do aporte de recursos, o grupo convidou as empresas GL empreendimentos, Maxxima Empreendimentos e Hima Participações para integrar o consórcio. A GL e a Maxxima empreendimentos atuam no setor imobiliário e em operações *built to suit*¹⁰⁸, enquanto a Hima Participações é uma incorporadora que tem aumentado sua participação no setor de hotelaria.

107. Outra empresa havia se habilitado para participar da concorrência, mas não apresentou a proposta.

108. Operação em que o projeto é customizado, visando atender as necessidades específicas do cliente, normalmente executado em contratos de 10 anos de duração.

109. Em entrevista à autora em 11/2022

Apesar das empresas terem experiência no setor da construção civil, as obras foram subcontratadas. A segunda etapa está sendo construída pela Construtora Tecla.

O consórcio contratou o escritório JCL Arquitetos para a elaboração do masterplan, que deu subsídio à proposta do consórcio para a concorrência, e dos projetos arquitetônicos das edificações. A realização dos projetos por parte da iniciativa privada, com base nos encargos e definições estabelecidas no edital, provocou alterações nos usos e intervenções propostas pelo NTOU.

Segundo Sérgio Bivar¹⁰⁹, filho de Luciano Bivar e Diretor Executivo da Excelsior de Seguros, a demora no processo de aprovação do projeto inviabilizou a obtenção de uma linha de crédito vinculada à Copa. A primeira etapa de implantação do Porto Novo Recife foi realizada sem a captação de recursos públicos. A segunda etapa obteve recursos do Banco do Nordeste (BNB), que representou 63% do volume de investimento.

A realização do arrendamento da área portuária atraiu atores locais pouco usuais, que viram no projeto uma oportunidade de geração de renda. A estruturação de uma concessão foi vista por autores (ALBUQUERQUE; GOMES, 2019; ESPOSITO, 2017) com preocupação, por privilegiar a geração de renda, garantida por usos rentáveis e um público-alvo de turistas e habitantes de classe média e alta.

Esta tendência pode ser identificada na definição de usos como o do Armazém Itaipava, voltado para a realização de eventos privados, em substituição ao Teatro Armazém; a construção de um estacionamento no sul do Bairro do Recife, em substituição ao espaço público proposto pelo NTOU; a utilização do térreo de parte dos armazéns enquanto área de estacionamento; a demolição do Edifício Pescado Silveira; e o não atendimento de atores locais, como os comerciantes da tradicional Feira do Bom Jesus.

Movimentos sociais

O presente trabalho não identificou ações de mobilização dos movimentos sociais contrária aos projetos Porto Novo e Porto Novo Recife. Identificamos críticas exercidas no âmbito acadêmico pelo caráter elitista do projeto (MARANGONI; BARBOSA, 2020); pela tendência de transformação do espaço urbano em mercadoria (PASSAVANTE, 2013); pelo alinhamento do projeto à noção de *city marketing* (CUNHA JÚNIOR, 2018; ESPOSITO, 2017); e pelo maior imbricamento entre o poder público e a iniciativa privada em novos arranjos institucionais (MENDONÇA, 2014).

Não foi identificada a promoção de processos participativos ao longo da concepção e estruturação do projeto, nem a criação de instâncias

de participação social durante sua implantação. A única instância participativa identificada foi o Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), um órgão institucional de participação paritária entre o Poder Municipal e a Sociedade Civil¹¹⁰, pelo qual a aprovação do projeto passou. É importante destacar que também não foi identificada nenhuma medida para a população que ocupava o Edifício Pescado Silveira, demolido em 2013.

A transferência da implantação do projeto para iniciativa privada pode provocar a diminuição da responsabilização do poder público (*accountability*) em relação às demandas e pressões sociais. A maior complexidade dos mecanismos também tende a reduzir o acompanhamento da política urbana pela sociedade civil. Como aponta Mendonça (2014) ao analisar o projeto, a tomada de decisão em relação ao GPU Porto Novo Recife foi realizada por um grupo menor de profissionais, políticos e representantes da iniciativa privada, não sendo submetida ao mesmo processo democrático que caracteriza a condução de outras políticas urbanas.

O perfil dos usos propostos não inviabilizou a apropriação do espaço público por um público plural, que inclui os turistas e usuários dos equipamentos culturais, comércio e serviços, jovens periféricos, grupos de dança, skatistas, patinadores e capoeiristas. A presença de grupos periféricos foi destacada por Marangoni e Barbosa (2020):

Na apreciação da requalificação da zona portuária e do uso do espaço público, são destacadas ao menos duas dimensões espaciais propostas por Lefebvre (2007): o espaço concebido e o espaço vivido. A primeira está relacionada com a concepção projetual, que priorizou a demanda de consumidores solventes (sejam eles moradores ou turistas), e a segunda refere-se às práticas de vivência no espaço público do Marco Zero e do calçadão entre os armazéns requalificados e a frente d'água, por grupos de jovens "periféricos", cujo perfil social e práticas são distintos dos consumidores solventes.

A pouca mobilização em relação ao projeto não significa que a área esteja livre de disputas. Como apresentado, no Bairro do Recife está localizada a Comunidade do Pilar, que não foi considerada pelo Porto Novo Recife, nem enquanto medida mitigadora ou encargo acessório do arrendatário. Como exemplo, poderia haver a previsão da destinação de um percentual da receita da SPE para ações de melhoria da infraestrutura, condições de habitabilidade e para capacitação profissional dos moradores do Pilar. As ações mitigadoras definidas pelo CDU foram a realização de ações de ordenamento do comércio informal no entorno, no equivalente a 2% do valor da construção do empreendimento, e a doação de uma faixa de cinco metros da borda do cais para um passeio público.

110. O Conselho de Desenvolvimento Urbano - CDU, é constituído de 30 conselheiros, sendo 15 do Poder Público e 15 da Sociedade Civil, ficando estabelecido que cada conselheiro tem um suplente que o substituirá nas suas faltas e impedimentos. <https://licenciamento.recife.pe.gov.br/node/128>

A Comunidade do Pilar também está em parte localizada em áreas da União, que foram transferidas para a Prefeitura do Recife para facilitar o processo de regularização fundiária através do regime de Concessão de Direito Real de Uso gratuito. A demora para a construção das unidades habitacionais prometidas e para o processo de regularização fundiária da Comunidade do Pilar, contrasta com a celeridade das demais políticas urbanas de requalificação do bairro, que têm como foco o desenvolvimento econômico e do turismo (SILVEIRA, 2018).

Por fim, a sociedade civil organizada teve pouca participação ao longo do processo de concepção e implantação do projeto, ficando a margem dos processos decisórios. Apesar disto, identificamos pouca resistência à realização do projeto e a apropriação dos espaços públicos por grupos periféricos para os quais o espaço público não foi inicialmente concebido.

3.3 Renovação do Aeroclube e Projeto Rio Pina

O terceiro estudo de caso a ser analisado é a renovação do terreno do antigo Aeroclube e entorno, localizado no Bairro do Pina, de propriedade da PCR e terreno de Marinha. Com a desativação das suas atividades, o terreno foi objeto de um projeto de renovação urbana capitaneado pelo executivo municipal para a implantação de Habitação de Interesse Social (HIS), equipamentos públicos, parque urbano e área destinada à iniciativa privada. Dentre as intervenções está a urbanização das margens do Rio Pina, que deverá remover cerca de 992 famílias. O projeto foi desenvolvido pela Autarquia de Urbanização do Recife (URB) e pelo Instituto da Cidade Pelópidas Silveira (ICPS).

O terreno do antigo Aeroclube foi classificado pela revisão do Plano Diretor (LEI Nº 18.770/2020) como Área de Projeto Especiais (Art. 137, LEI Nº 18.770/2020). O novo Plano Diretor requer o desenvolvimento de Projetos Urbanos Específicos (PUE) para a implantação dos Projetos Especiais, com um conteúdo mínimo previsto em lei. A proposta de renovação da área antecedeu a revisão da lei e não seguiu os procedimentos e escopo delimitados pelo novo marco regulatório.

A seguir vamos analisar o contexto urbano no qual o terreno está inserido, e em seguida, abordaremos os principais atores e interesses em disputa em torno do futuro da terra pública e o desfecho do interesse público neste caso concreto.

3.3.1 Contexto: o bairro do Pina

O Bairro do Pina se caracterizou por décadas como uma zona de expansão urbana, recebendo equipamentos de grande porte que impactaram seu processo de urbanização, como o Aeroclube, a Rádio Pina e a Fábrica da Bacardi. Os grandes equipamentos tiveram suas

atividades interrompidas¹¹¹ gradativamente e abriram espaço para o processo de transformação do bairro, com destaque para a implantação do complexo do Shopping Rio Mar em 2012 no terreno da antiga Fábrica da Bacardi e para a renovação em curso do terreno do Aeroclube.

O Pina possui grande relevância ambiental, pela presença do Parque dos Manguezais, localizado em meio ao complexo estuarino dos rios Capibaribe, Jordão, Pina e Tejiipió, onde há a maior área de mangue da cidade. A antiga Rádio Pina funcionou no Parque dos Manguezais até a década de 1990, cinquenta anos após a sua implantação pela Marinha Norte-Americana e seus aliados durante a Segunda Guerra Mundial (MENDES, 2019). A relevância ambiental da área foi reconhecida pela Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996 (Lei municipal nº 16.176/96), que instituiu uma Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPA), e pelo Plano Diretor de 2008 do Recife¹¹². A PCR propôs a implantação de um parque na área enquanto ação mitigadora da obra da Via Mangue (SILVEIRA, 2018).



111. A Fábrica da Bacardi foi montada no Bairro do Pina em 1957, permanecendo até 1995 quando transferiu sua operação para o Estado de São Paulo.

112. De acordo com o Plano Diretor de 2008 o Parque dos Manguezais constitui uma área potencial para a implantação de parque público urbano e integra a Zona de Ambiente Natural Tejiipió (ZAN Tejiipió).

Imagem 54: Imagem aérea histórica do Bairro do Pina
Fonte: Arquivo Condepe/Fidem, 1974 apud Silva (2014)

O Bairro do Pina também configura um território popular, com a presença da ZEIS Encanta Moça/Pina, com 12.000 habitantes, formada por seis comunidades: Areinha, Beira Rio/Pina, Bode II, Bode III, Encanta Moça e Jardim Beira Rio. O processo de ocupação da área teve início na década de 1970 nas margens do Estuário do Pina através de sucessivos aterros sobre o mangue pela população sem alternativa de moradia. Ao longo do Rio Pina há a presença de palafitas, que representam as áreas de maior vulnerabilidade social. Apenas em 2021, teve início o processo de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) da ZEIS Encanta Moça/Pina, conduzido pela Secretaria de Política Urbana e Licenciamento e pela Pernambuco Participações e Investimentos (PERPART).

O Pina vem passando por um processo de valorização imobiliária, que



Shopping Rio Mar

Rio Pina

Aeroclube

Rio Pina

ZEIS Bode/
Encanta Moça

ZEIS Brasília
Teimososa

Via Mangue

Av. Antônio de Góes
Av. Herculano Bandeira

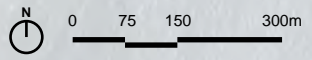
Via Mangue

Av. Domingos Ferreira
Av. Conselheiro Aguiar
Av. Boa Viagem

Parque dos Manguezais

- LEGENDA:**
- Área de Projeto Especial Aeroclube
 - ZEIS
 - REURB-S (Regularização fundiária urbana)

Mapa 12: Terreno do antigo Aeroclube
 Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do ESIG (2023)



teve como marco a construção do complexo do Shopping RioMar na área da antiga Fábrica da Bacardi, que abrange os 3 empresariais RioMar Trade Center. Ao longo das Avenidas Antônio de Góes e Herculano Bandeira e no entorno do Shopping o desenvolvimento imobiliário tem se intensificado.



Imagem 55: Shopping RioMar e empresariais do RioMar Trade Center

Fonte: https://www.jcpm.com.br/shoppings.php?id_pai=1

A valorização imobiliária foi impulsionada pela construção da Via Mangue, que integrou o pacote de obras do município para a Copa do Mundo de 2014 (ESTARQUE, 2016). As obras, financiadas pela PCR e pelo Governo Federal, deveriam ter sido finalizadas antes do grande evento, mas só tiveram sua primeira pista liberada em 2014 e sua conclusão em 2016. A realização da obra acarretou a remoção de 992 famílias, das quais 163 não foram beneficiadas pelos habitacionais Via Mangue I, II e III¹¹³ e permaneceram no auxílio moradia da PCR desde 2010, no valor de 200 reais (HABITACIONAIS, 2021).

Para viabilizar a implantação da via expressa, o Governo do Estado solicitou a reintegração de posse do terreno¹¹⁴ (Nº 0031644-71.2004.8.17.0001), concedida em 2013, e doou com encargos¹¹⁵ o domínio útil para a Prefeitura do Recife em 2013 (Lei Estadual Nº 15.148/2013). O Aeroclube operava no terreno desde a década de 1940 e funcionava como aeródromo para linhas de transporte aéreo não regulares e como local para guarda de aeronaves e atividades desportivas (TRAJETÓRIA, 2018). A presença do Aeroclube, em funcionamento até 2013, impôs restrições ao processo de verticalização do bairro, devido ao limite de gabarito imposto pelo seu cone de voo.

A implantação da Via Mangue já havia sido proposta pelo Projeto Capital, no qual foi denominada Linha Verde e integrou o eixo “Recife – Cidade Competitiva” (MENDES, 2019). O projeto também previu ações vinculadas à estruturação do turismo no Parque dos Manguezais e ao fomento da cultura em Brasília Teimosa¹¹⁶ (MENDES, 2019). O Parque dos Manguezais também aparece enquanto um dos Projetos Estratégicos do Plano Metrópole Estratégica, elaborado pela CONDEPE/FIDEM. O Parque dos Manguezais e o terreno do Aeroclube também estiveram contidos na área do PCTRO, mas não integraram nenhum setor de

113. Para abrigar as 992 famílias removidas, foram construídos três conjuntos habitacionais, o Habitacional Via Mangue I, II e III. O conjunto Via Mangue III foi entregue em 2010, beneficiando famílias da comunidade Xuxa e Paraíso. Os conjuntos Via Mangue I e II foram finalizados em 2012 e ocupados por famílias da comunidade Beira Rio, Pantanal e Paraíso (CAMPOS, 2013).

114. Lote de terreno, acrescido de marinha, sob regime de ocupação, nº 136 denominado Encanta Moça, com área total de 418.200,00m² e área remanescente de 221.145,78 m².

115. Escritura Pública de Doação de Imóvel com Encargo, em 2015, registrado no 1º Cartório de Registro de Imóveis do Recife e na SPU. Os encargos se referiam à (i) implantação da Via Mangue a destinação da área remanescente para a finalidade que julgar necessária; e (ii) a indenização do Aeroclube de Pernambuco pelas benfeitorias realizadas no imóvel.

intervenção, apenas a Zona de Abrangência (ZA)¹¹⁷.

116. Para
aprofundamento das
propostas do Projeto Capital
no Bairro do Pina ver Mendes
(2009).

117. De acordo com o
PCTCRO, a ZA compreende
as áreas de entorno das
Zonas de Intervenção e de
Enquadramento e teriam
o potencial de receber
investimentos e programas.

118. Informação obtida
a partir da realização de
entrevistas.

Com a abertura da via expressa e a desativação do Aero clube, o destino do terreno passou a ser objeto de disputa entre diversos atores. Representantes da Construtora Moura Dubeux, por intermédio de uma empresa de consultoria, procuraram o Governo do Estado durante a gestão do então Governador Eduardo Campos (2007-2014) com interesse na alienação do terreno para o desenvolvimento imobiliário, com projetos em nível preliminar já desenvolvidos¹¹⁸. Com a provocação da iniciativa privada, o NTOU desenvolveu uma proposta para a área.

A Operação Urbana Parque Aero clube, elaborada pelo NTOU, propôs o parcelamento do terreno, com a implantação de um parque (11,5 hectares) e a destinação de 4,5 hectares para a iniciativa privada, enquanto estratégia de financiamento. O NTOU propôs dois cenários de renovação urbana. O mais restritivo permitiria a construção de cerca de 80.997 metros quadrados e o mais permissivo a construção de 107.802 metros quadrados. Na modelagem técnica, a parcela do terreno destinada ao desenvolvimento imobiliário deveria custear a implantação do parque e a urbanização da ZEIS Encanta Moça/Pina, além da implantação de 500 unidades habitacionais pelo programa PMCMV. A intervenção na ZEIS foi estimada em 79,12 milhões de reais, enquanto o custo do parque seria de 29,30 milhões de reais. O valor de venda do terreno para a iniciativa privada foi estimado em 445,48 milhões no cenário 1 e 592,91 milhões no cenário 2 (valores não atualizados).

Imagem 56: Masterplan do
NTOU para o antigo Aero clube
Fonte: Apresentação do
NTOU (2008)



A modelagem realizada pelo NTOU não previa a utilização do terreno do Aeroclube para a construção de HIS, nem mesmo para a população impactada pelas obras de urbanização. O terreno foi encarado enquanto estratégia de financiamento para custear as intervenções na ZEIS Encanta Moça/Pina e a construção do parque. A proposta da Operação Urbana Parque Aeroclube não foi adiante pela falta de adesão da iniciativa privada, mediante as contrapartidas estabelecidas.

Durante a campanha para a PCR em 2012, o então candidato Geraldo Júlio (PSB) colocou o terreno novamente em pauta, com a proposta para a construção de um conjunto habitacional e equipamentos de lazer. Os habitacionais seriam destinados às famílias removidas das palafitas das comunidades da ZEIS Pina/Encanta Moça desde a construção da Via Mangue e que não haviam sido contempladas pelos Habitacionais Via Mangue I, II e III (MENDES, 2019).

3.3.2 Da promessa de campanha ao Habitacionais Encanta Moça I e II

Geraldo Júlio (PSB) foi eleito Prefeito da Cidade do Recife em 2013, mas não cumpriu sua promessa de campanha durante o primeiro mandato. Frente a inação do gestor, diversos atores se mobilizaram para cobrar o cumprimento da promessa ou propor outras visões para o futuro do Aeroclube. Dentre as propostas estavam o Movimento Habitacional Aeroclube Pina, o movimento #PeloParqueBV e a atuação do vereador André Régis (PSDB), defensor de um projeto multiuso com a participação da iniciativa privada.

O Movimento Habitacional Aeroclube Pina foi criado por membros das comunidades tradicionais da ZEIS Encanta Moça/Pina e pleiteou a urbanização da comunidade do Bode, a substituição das palafitas por habitacionais, a realização de obras de infraestrutura e a destinação do terreno do Aeroclube para o atendimento ao quadro de necessidades habitacionais das comunidades. O grupo contou com a participação da Comissão de Lideranças e Representantes do Pina (CRLP), o ativista Felipe Cury, membros da Comul ZEIS Pina (Comissão de Urbanização e Legalização)¹¹⁹ e vereadores, como a Professora Ana Lúcia (Republicanos) e Ricardo Cruz (Progressistas). O movimento pressionou a PCR através de passeatas, atos de mobilização e reuniões com atores da PCR, como o ex-secretário de Mobilidade e Controle Urbano, João Braga.

Em 2017 o vereador Ricardo Cruz, favorável ao projeto habitacional, promoveu um plebiscito para levantar a visão dos moradores do Pina sobre o futuro do terreno. O plebiscito contou com a participação de 5.093 pessoas e não possuiu caráter deliberativo, representando apenas um indicativo do desejo da população encaminhado à PCR. O resultado indicou que a maioria da população era a favor da construção de um

119. As Comissões de Urbanização e Legalização (COMULs) são espaços institucionais de caráter deliberativo no que se refere aos projetos de urbanização e regularização jurídica a serem desenvolvidos pelo Poder Executivo Municipal na respectiva Zona Especial de Interesse Social – ZEIS (DECRETO Nº 17.596/97).





Imagem 57: Rua de acesso ao Aeroclub (Rua Gago Coutinho) - na página anterior
Fonte: Foto da autora (2022)

Imagem 58: Imagem Vídeo de campanha do candidato Geraldo Júlio
Fonte: URSO FILMES, 2012 apud MENDES, 2019



Imagem 59: Protesto realizado pelo Movimento Habitacional Aeroclub
Fonte: https://www.facebook.com/MovimentoHabitacionalAeroclubedoPina/photos?_rdc=1&_rdr

projeto habitacional (67%), seguido da construção do habitacional e parque (24%), e da construção exclusivamente do parque (7%) (MELO; TENÓRIO, 2017).

O movimento #PeloParqueBV surgiu como uma reação às demandas dos movimentos sociais e defendeu a conversão de todo o terreno em um parque verde público. Segundo o vereador Wanderson Florêncio (PSC), principal articulador do movimento, o parque contribuiria para a preservação do meio ambiente e valorizaria os imóveis da região. Em defesa do parque, foram realizadas atividades de ativação na área do Aeroclub, com programação infantil e esportiva. O movimento não mencionou a presença da ZEIS Encanta Moça/Pina, nem a necessidade de atendimento ao quadro de necessidades habitacionais da população, revelando uma visão elitista e pautada em uma noção hegemônica de sustentabilidade.

O então Ministro das Cidades, Bruno Araújo (PSDB), declarou pelo Facebook apoio ao movimento #PeloParqueBV, defendendo que "falta na Zona Sul do Recife um pulmão verde que possa não só atender à comunidade, mas tem uma função de moderador do clima e da

Imagem 60: Material de divulgação do movimento #PeloparqueBV
Fonte: https://web.facebook.com/peloparquebv/?_rdc=1&_rdr



temperatura de toda a cidade" (MELO; TENÓRIO, 2016). Segundo o ministro, a criação do parque seria uma oportunidade única, enquanto as habitações poderiam ser construídas em outro local, com recursos do Ministério das Cidades, através do programa PMCMV (MELO; TENÓRIO, 2016). Moradores do Condomínio Park 41, vizinho ao Aeroclube, também apoiaram a proposta.

O vereador André Régis (PSDB), oposição ao governo, apresentou outra proposta para a área, que contemplava a criação do parque, a implantação dos habitacionais, equipamentos públicos e área para a iniciativa privada. Segundo Régis, a destinação de parte do terreno para o mercado imobiliário viabilizaria recursos para as demais intervenções.

Após a mobilização dos movimentos sociais pelo cumprimento da promessa de campanha de Geraldo Júlio, foi firmado em 2018 o contrato entre a Caixa Econômica Federal e a Construtora Exata Engenharia, vencedora do Chamamento Público nº 009/2017, para a construção de 600 unidades habitacionais, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa I (HABITACIONAIS, 2021). Os Habitacionais Encanta Moça I e II, orçados em 49,2 milhões de reais, antecederam a estruturação do masterplan para o Aeroclube e tiveram início em 2019. Os lotes dos habitacionais foram objeto de contratos de cessão com encargo sob regime de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)¹²⁰.

120. É um contrato administrativo por meio do qual o particular passa a ser titular de um direito real de utilização de determinado bem público. O instituto foi criado e disciplinado pelo Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.

As obras estavam previstas para 2022, mas passaram períodos de incerteza com as mudanças ocorridas no PMCMV a partir da posse do presidente Jair Bolsonaro (PP), que promoveu a absorção da Caixa Econômica Federal pelo Ministério da Economia e a quase extinção da Faixa 1¹²¹. Em 2019, a Controladoria Geral da União (CGU) identificou irregularidades nos habitacionais, junto a outros 67 empreendimentos, pela falta de recursos no orçamento para as contratações de imóveis dentro da faixa subsidiada (MORAES, 2019). O Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) suspendeu os contratos, que foram retomados em 2020 (MORAES, 2019).

As unidades habitacionais estão distribuídas em 16 blocos com

apartamentos com cerca de quarenta e cinco metros quadrados. O projeto também previu a urbanização das áreas comuns, a implantação de duas quadras poliesportivas, dois centros comunitários, áreas de lazer e estacionamento. As habitações ocuparão uma área de 30 mil metros quadrados, que correspondem a aproximadamente 15% do terreno do Aeroclub.

A definição dos beneficiários dos Habitacionais Encanta Moça I e II gerou um impasse entre a PCR e a Caixa, que defendeu que as famílias seriam sorteadas a partir do cadastro do Governo Federal, sem relação com o projeto. Segundo a secretária executiva de Políticas Habitacionais da Secretaria de Habitação do Recife, Norah Neves, a prefeitura, após muita negociação, conseguiu convencer a Caixa quanto à relevância de atender as famílias impactadas e indicou uma lista elaborada a partir de um levantamento realizado em 2017 pelo setor de controle urbano.

Habitacional	Unidades habitacionais	Área terreno (m ²)	Áreas de uso comum
Encanta Moça I	300 UH	15.537,46	Quadra Polivalente; Praça / Parque infantil; Centro Comunitário
Encanta Moça II	300 UH	16.303,44	Quadra Polivalente; Praça / Parque infantil; Centro Comunitário

121. A Faixa 1 do programa PMCMV atende famílias com renda de até 1800 reais. Nesta faixa é possível conseguir um benefício de até 90% do valor do imóvel e o restante pago em até 120 prestações mensais de que podem variar de 80 a 270 reais sem juros, considerando o teto de 15% da renda familiar bruta. A garantia do financiamento é o próprio imóvel.

Tabela 7: Áreas dos Habitacionais Encanta Moça I e II
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PCR (2022)



Imagem 61: Imagem 3D do Projeto dos Habitacionais Encanta Moça I e II
Fonte: Audiência pública PCR (2021)

A prioridade será das 163 famílias não contempladas pelo Habitacional Via Mangue I, II e III e daquelas em maior grau de vulnerabilidade (TENÓRIO, 2021). A partir do cadastro, a Caixa realizou uma análise dos beneficiários de acordo com os critérios do programa PMCMV. Os critérios só foram apresentados para as comunidades em outubro de 2021, dois anos após o início das obras, e o cadastro e a lista das famílias selecionadas ainda não foram divulgados. A indefinição tem gerado grande ansiedade na população.

Durante a audiência pública promovida pela Comissão de





Imagem 62: Foto do Compaz em obras com os Habitacionais Encanta Moça ao fundo - na página anterior
Fonte:Foto da autora (2022)

Acompanhamento das Obras do Parque do Aeroclube da Câmara Municipal do Recife em outubro de 2021, os líderes comunitários, Nelson do PA e Pedro Stilo, questionaram a prefeitura sobre o destino dos moradores não beneficiados. "De repente vem um projeto e vai tirar as pessoas da tranquilidade das suas casas. Vão receber uma ajuda de custo de 200 reais? No Pina, um barraco é 300, 400 reais" (TENÓRIO, 2021). Stilo complementou, "Não foi mostrado pra gente o quantitativo dessa lista. Nunca vimos esse cadastro". Em resposta, a secretária Norah Neves alegou que as famílias não contempladas podem ser indenizadas e reassentadas na comunidade em terrenos vazios. No entanto, não foi apresentada nenhuma estratégia concreta ou indicação de terreno para o reassentamento na área.

3.3.3 O masterplan

Com a construção dos Habitacionais Encanta Moça I e II em curso, o ICPS desenvolveu um masterplan para a renovação urbana do terreno do antigo Aeroclube, em parceria com a Autarquia de Urbanização do Recife (URB). O Diretor de Engenharia da Secretaria de Infraestrutura, Teógenes Leitão, coordenou o desenvolvimento da modelagem técnica, enquanto a URB assumiu a contratação e o acompanhamento dos projetos básicos e executivos. Com a mudança de gestão para o governo de continuidade de João Campos (PSB), o projeto passou a ser tocado pelo Gabinete de Projetos Especiais¹²².

122. O Gabinete de Projetos Especiais tem por objetivo desenvolver e gerir ações previstas no Programa de Governo em articulação com a União, Estados e outros Municípios e pela condução de compromissos assumidos desde a gestão do prefeito Geraldo Júlio.

O masterplan promoveu o parcelamento da área em 6 quadras, destinadas à implantação de equipamentos urbanos, parque com 12 hectares, os Habitacionais Encanta Moça I e II e lotes para empreendimentos privados. Além da renovação do Aeroclube, foi proposta a urbanização das margens do Rio Pina e a criação de um Eco Núcleo.

A proposta de parcelamento manteve a pista de pouso e decolagem do antigo aeroclube como um elemento de memória e de estruturação do tecido urbano. Na cabeceira da pista (Setor 01) está localizado um parque com espaço para caminhada, academia, quadras, circuito de bicicleta, área para cachorros e estacionamento. O parque se conecta ao Eco Núcleo (Setor 02) por meio de uma passarela de pedestres, onde estão localizadas pistas de skate, patins e bicicross. A outra área do parque separa os lotes destinados ao mercado imobiliário dos conjuntos habitacionais. Nela estão localizados o Espaço de Memória, pista de caminhada, parque infantil e anfiteatro. Vizinho ao habitacional, foram propostos dois lotes destinados a equipamentos públicos, um Compaz¹²³ e uma creche. Os projetos executivos foram concluídos ainda na gestão de Geraldo Júlio, desenvolvidos pela empresa Gegosistemas. O Compaz está em obras pela empresa Kaizen Construções e Incorporações Ltda, com previsão de conclusão em 16 meses e orçamento previsto de 13 milhões de reais.



Imagem 63: Zoneamento da proposta de renovação do Aero clube
 Fonte: Audiência pública PCR (2021)

- Habitação de Interesse Social: 600 unidades
- Equipamentos Comunitários: Compaz
- Creche
- Infraestrutura urbana: alargamento da Rua Gago Coutinho, implantação de ciclovia, abertura da Rua Atlântico, SAA, SES, iluminação pública, etc.
- Parque Aero clube
- Empreendimentos privados

O Compaz vai oferecer piscina semiolímpica, áreas de convivência, biblioteca e auditório e serviços como o Centro de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Procon. A creche-escola terá capacidade para atender 126 crianças com até 5 anos. Arelado ao projeto, fora da área de intervenção, haverá a implantação de uma unidade de saúde com 1.615 metros quadrados na Praça do Bode.

A elaboração do masterplan não promoveu processos efetivamente participativos, mas foi precedida de espaços de escuta com alguns atores. A PCR promoveu uma pesquisa com grupos focais, formados por moradores, membros da academia e da iniciativa privada. Segundo um gestor da PCR, o projeto buscou o equilíbrio entre os diversos atores e interesses, buscando conciliar a demanda habitacional, o desejo por um parque e a estratégia de financiamento:

123. O Compaz (Centro Comunitário da Paz) é um equipamento público concebido com foco na prevenção à violência, inclusão social e fortalecimento comunitário, baseado na experiência colombiana das Bibliotecas Parques.



Imagem 64: Setorização e parcelamento da proposta de renovação do Aero clube
 Fonte: Audiência pública PCR (2021)

Concepção urbanística:
 Integração com o ambiente natural – mirantes que descortinam novas paisagens





Imagem 65: Imagem da Comunidade Beira Rio, no Bode - na página anterior
Fonte: Ivan Moraes (2017)

Imagem 66: Maquete 3D do Compaz Aeroclube
Fonte: Prefeitura do Recife (2022)



Imagem 67: Maquete 3D Creche Aeroclube
Fonte: Audiência pública PCR (2021)



O projeto estava tentando conciliar essas várias facetas, acho que ele foi mais feliz em encontrar menos resistência, entendeu? Ok, talvez a pessoa não tenha conseguido um parque do tamanho que queria, mas tem um bom parque. Talvez a pessoa não tenha conseguido 1000 UH, mas conseguiu 600. 600 é um número expressivo. Então acho que de alguma forma houve um equilíbrio.

124. A proposta de regulamentação da Área de Projeto Especial da Vila Naval, no Bairro de Santo Amaro, encontrou grande resistência por parte do Movimento Resiste Santo Amaro e movimentos sociais, por propor a destinação de um terreno da União, cedido à Marinha, para o mercado imobiliário, sem garantir contrapartidas para a ZEIS Santo Amaro, conformada por comunidades tradicionais.

A experiência recente da PCR com o Cais José Estelita e a Vila Naval¹²⁴ gerou grande desgaste para o poder público, o que tentou ser evitado durante a concepção do Aeroclube, como aponta um dos gestores envolvido na elaboração do projeto:

O processo do Estelita e da Vila Naval levou a uma situação de um desgaste muito grande para a gestão do ponto de vista da condução desses processos. Talvez por isso que houve essa história da pesquisa, que foi contratada, para realmente tentar entender aí quais eram as demandas dos vários grupos de atores. Mas, talvez, por outro lado buscou-se, por ser um terreno que ela tem o domínio, partir para uma solução de desenvolvimento do projeto. Feita a pesqui-

sa, feita a escuta, de resolver e não ter uma discussão mais longa, que prolongasse o processo. Minimizar o desgaste, houve o controle do desgaste.

Em setembro de 2021, a Câmara do Recife, por iniciativa da Comissão Especial criada para acompanhar o projeto do Aeroclub, presidida pelo vereador Paulo Muniz (SD), promoveu uma audiência pública remota¹²⁵ para debater o projeto. Na audiência a equipe técnica da PCR apresentou o masterplan, seguido de questionamentos enviados



Imagem 68: Imagem da audiência pública do projeto Rio Pina
Fonte: Arnaldo Sete (2022)



Imagem 69: Imagem 3D do projeto do Aeroclub
Fonte: Material da PCR não veiculado (2021)

Equipamento	Orçamento previsto
Parque Aeroclub	R\$ 72,5 milhões
Creche	R\$ 6 milhões
Unidade de saúde	R\$ 6 milhões
Urbanização Comunidade do Bode	R\$ 15 milhões
Investimento Total	R\$ 99,5 milhões

Tabela 8: Investimento previsto no Aeroclub
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Audiência Pública (2022)

125. Participaram da reunião o vereador Paulo Muniz (SD), Cinthia Mello (chefe de gabinete de Projetos Especiais), Pedro Plácido (secretário-executivo de Projetos da PCR), Tercília Vila Nova (Diretora de Integração Urbanística da URB), Dâmaris Tavares (Gerente Geral de Projetos de Infraestrutura), Paulo Moraes (Secretário Executivo de Segurança Cidadã do Recife) e Eugênio Leicht (Gerente Geral de Infraestrutura da Secretaria de Educação).

126. As áreas de Projetos Especiais são identificadas como passíveis de sofrer requalificação urbana e devem ser regulamentadas por meio de planos específicos (Lei nº 18.046/2014). Os planos não estão vinculados à aplicação de um instrumento urbanístico específico, mas podem ser objeto de Operações Urbanas Consorciadas (OUC).

127. A metodologia para a avaliação foi o Método Comparativo Direto de Dados de Mercado.

pela imprensa e pela equipe dos vereadores Renato Antunes (PSC) e Ivan Moraes (PSOL). André Araripe, em nome de Ivan Moraes, cobrou a regulamentação dos parâmetros urbanísticos da área, incluída como Área de Projeto Especial¹²⁶ pela revisão do Plano Diretor em 2020 (Lei Nº 18.770 /2020), que não foi apresentada na ocasião. O coeficiente de aproveitamento, definido em lei, poderia ser superior ao estabelecido no Plano Diretor, desde que aprovado por meio de legislação específica. Ao que tudo indica, os parâmetros da zona no qual o terreno está inserido, a Zona do Ambiente Construído Orla (ZAC Orla), serão mantidos.

Os investimentos propostos foram inicialmente orçados em 99,5 milhões de reais, custeados por diferentes fontes de recursos. A PCR propôs a alienação de parte do terreno para a iniciativa privada para custear a infraestrutura da área de renovação urbana e o parque, alegando a falta de recursos próprios para o investimento. A área a ser leiloada soma 3,8 hectares distribuídos em doze lotes e correspondem a 13,1% do terreno.

Em 2021, o Gabinete de Projetos Especiais contratou a Caixa Econômica Federal para avaliar o valor de venda dos lotes, denominados Loteamento Parque Aeroclub (Termo de Inexigibilidade de Licitação Nº 001/2021). O estudo, concluído em junho de 2021, estimou o valor de venda¹²⁷ de 91,9 milhões, o que se aproxima do custo apresentado em audiência pública para a construção dos equipamentos públicos, do parque e da urbanização da ZEIS Bode/Encanta Moça. De acordo com a avaliação, os terrenos possuem liquidez alta, devido ao baixo estoque de terrenos disponíveis para incorporação e às características únicas do imóvel, como a dimensão do terreno e a ótima localização. A avaliação foi feita considerando as condições de infraestrutura urbana atual e “os melhoramentos públicos atuais efetivamente existentes”. A valorização potencial, fruto da implantação do Projeto Rio Pina e do parque, não foi considerada pela avaliação, e seria apropriada pelo arrematante.

A avaliação da Caixa considerou os parâmetros construtivos da zona na qual o terreno está inserido, a Zona do Ambiente Construído Orla (ZAC Orla), que permite a construção de até três vezes a área do lote. A utilização dos parâmetros construtivos da zona pela avaliação é um indicativo de que não haverá alteração nos índices urbanísticos.

O leilão para a iniciativa privada agrava a preocupação das comunidades do Pina com o processo de valorização da área e a pressão do mercado imobiliário nas bordas da ZEIS. Como apontou Mendes (2019), em 2007 o empreendimento *Marante Executive Hotel* foi aprovado dentro da ZEIS, sem que houvesse a redefinição do seu limite, mediante uma contrapartida acordada com as lideranças do PREZEIS. A contrapartida estabelecida foi a reforma de uma praça, situada entre as ruas Eurico Vitruvius e Arthur Lício (MENDES, 2019). A aprovação do projeto fragilizou a proteção conferida pela ZEIS e abriu um precedente perigoso.

Ainda em 2021, foi promulgada a Lei Nº 18.823, que estabeleceu normas



ÁREA VERDE



COMPAZ
CENTRO COMUNITÁRIO DA PAZ



COMPAZ E O RECIFE
COMPREENDENDO DA ONU



RECIFE
PREFEITURA



CASA SEMIO LIMPA



RECIFE

Imagem 70: Tapume da obra do Compaz - na página anterior

Fonte: Foto da autora (2022)

Imagem 71: Planta dos 12 lotes da avaliação da Caixa Econômica Federal

Fonte: Laudo de Avaliação da Caixa Econômica Federal (2021)

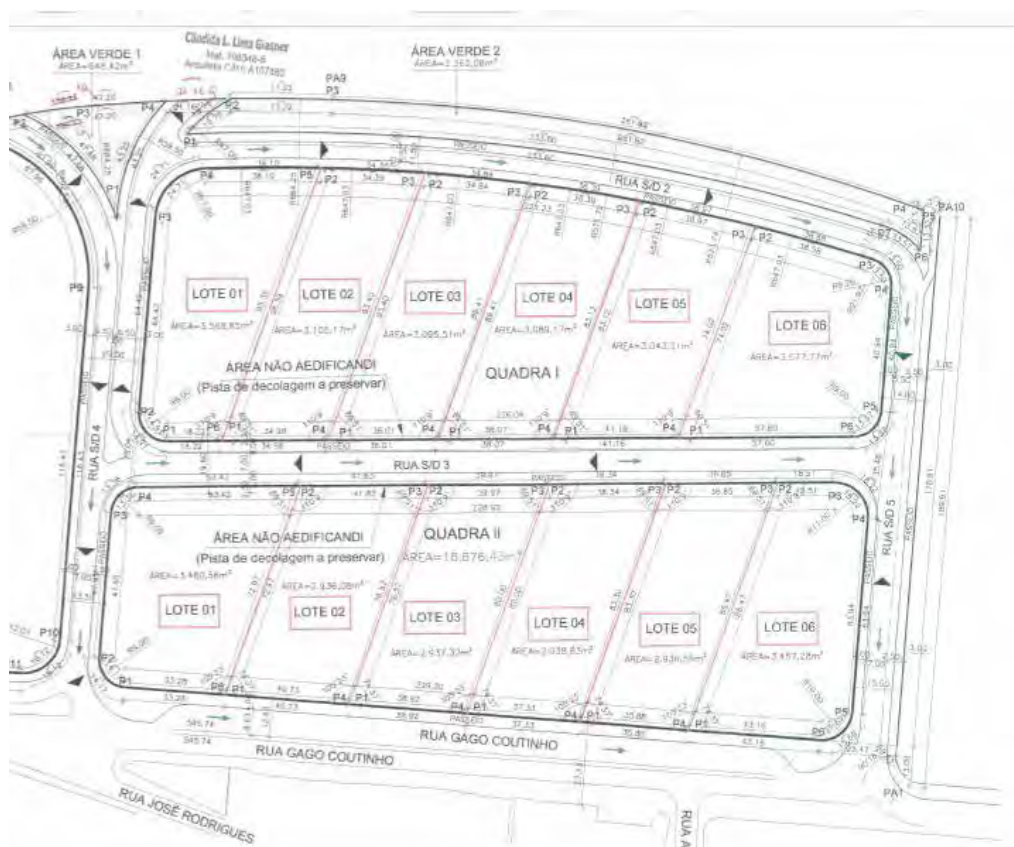


Tabela 9: Avaliação da Caixa Econômica federal do Loteamento Parque Aeroclube
Fonte: Elaboração própria a partir do Laudo de Avaliação da Caixa Econômica Federal (2021)

Quadra	Lote	Área do terreno (m ²)	Valor (R\$)
01	01	3.568,65	8.470.000,00
	02	3.105,17	7.510.000,00
	03	3.095,51	7.490.000,00
	04	3.089,17	7.470.000,00
	05	3.043,31	7.380.000,00
	06	3.577,77	8.480.000,00
02	01	3.460,56	8.240.000,00
	02	2.936,08	7.150.000,00
	03	2.937,32	7.160.000,00
	04	2.938,63	7.160.000,00
	05	2.936,56	7.150.000,00
	06	3.467,28	8.260.000,00
Total		38.156,01	91.920.000,00

sobre as modalidades licitatórias de leilão e concorrência. A lei trouxe inovações quanto a alienação de bens imóveis, como a possibilidade de permuta por obras de serviços necessários ao desenvolvimento de projetos de interesse público. A troca de imóveis públicos por serviços teve relação com a tentativa de viabilizar a estratégia de financiamento do Aeroclube.

Para a implantação do projeto, era necessário promover a regularização e atualização pendentes do Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) do terreno

acrescido de marinha e requerer a emissão de Certidão de Autorização para Transferência (PAT), para permitir o registro da Escritura Pública de Doação entre o Governo do Estado e a Prefeitura. A posse do terreno acrescido de marinha pelo Governo do Estado remonta a década de 1830. O terreno foi desmembrado em 2017, com a aprovação da FIDEM e a anuência da SPU (Processo Nº 7600031/2017), o que resultou em 4 lotes, 5 faixas de domínio público e uma área remanescente alagada.

Lote	Regime	Área (m ²)	Percentual	Uso previsto
Lote Nº 136-A	Aforamento	88.984,70	21%	Equipamento público
Lote Nº 136-B	Cessão	15.695,41	4%	HIS (Habitacional Encanta Moça)
Lote Nº 136-C	Cessão	17.018,93	4%	HIS (Habitacional Encanta Moça)
Lote Nº 136-D	Aforamento	24.789,04	6%	Equipamento público
Área alagada	-	197.000,00	47%	Preservação do mangue
Faixa de domínio público (FA1 a FA5)	-	74.711,92	18%	Público
Total	-	418.200	100%	-

Tabela 10: Desmembramento do terreno do antigo Aeroclube
Fonte: URB (2022)

Em novembro de 2022 a PCR apresentou o Projeto de Lei Nº 46/2022 com a proposta de desafetação e alienação de 15 imóveis do município, dentre os quais estão os 12 lotes contidos na área do antigo Aeroclube. No PL a prefeitura apresenta enquanto justificativa para a alienação que “terrenos e prédios sem uso, além de gerarem despesas de manutenção para o Município, desvalorizam seu entorno, ficam sujeitos a invasões e, sobretudo, não contribuem para a observância do fim social da propriedade”. Na justificativa a PCR associa o cumprimento da função social da propriedade à destinação do imóvel a um uso qualquer, sem considerar o contexto específico do Aeroclube e das comunidades populares do entorno.

A “ameaça de invasão” apresentada pelo PL também apareceu na fala de gestores da PCR. Segundo o gestor:

O projeto em si busca entregar equipamentos, usos, espaços públicos e tal, para diferentes perfis de renda. Ocupar uma área subutilizada, como eu posso até definir, ela inclusive está suscetível a algum tipo de invasão, de ocupação, de forma desordenada. Tem um terreno muito amplo ali desperdiçado, entendeu.

Em novembro de 2022 o Gabinete de Projetos Especiais lançou a Concorrência Nº 008/2022 do tipo menor preço para a contratação de empresa de engenharia para execução da obra de infraestrutura

Tabela 11: Avaliação econômica dos lotes pela Caixa Econômica Federal
 Fonte: Laudo de Avaliação da Caixa Econômica Federal (2021)

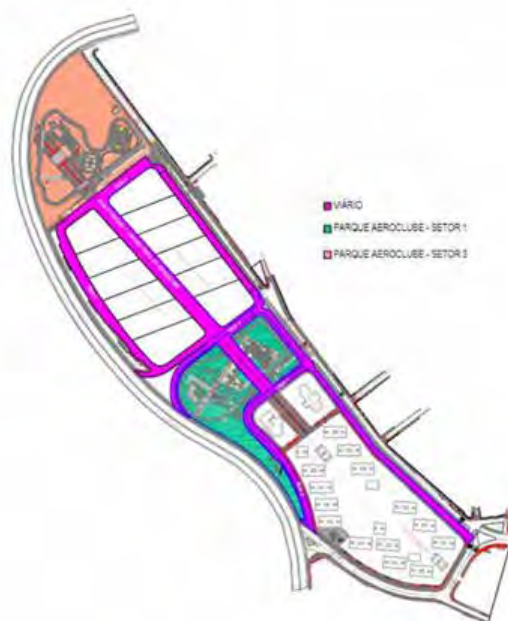
Lote	Regime	Área (m ²)	Percentual	Uso previsto
Lote 1, Quadra I	Aforamento	3.568,65	9%	Mercado imobiliário
Lote 2, Quadra I	Aforamento	3.105,17	8%	Mercado imobiliário
Lote 3, Quadra I	Aforamento	3.095,51	8%	Mercado imobiliário
Lote 4, Quadra I	Aforamento	3.089,17	8%	Mercado imobiliário
Lote 5, Quadra I	Aforamento	3.043,31	8%	Mercado imobiliário
Lote 6, Quadra I	Aforamento	3.577,77	9%	Mercado imobiliário
Lote 1, Quadra II	Aforamento	3.460,56	9%	Mercado imobiliário
Lote 2, Quadra II	Aforamento	2.936,08	8%	Mercado imobiliário
Lote 3, Quadra II	Aforamento	2.937,32	8%	Mercado imobiliário
Lote 4, Quadra II	Aforamento	2.938,63	8%	Mercado imobiliário
Lote 5, Quadra II	Aforamento	2.936,56	8%	Mercado imobiliário
Lote 6, Quadra II	Aforamento	3.467,28	9%	Mercado imobiliário
Total	-	38.156,01	100%	-

urbana e do Parque Público Governador Eduardo Campos. As obras da primeira etapa correspondem ao Setor 1, 3 e entorno, que abarcam o Parque e as obras de infraestrutura. As obras previstas na licitação estão orçadas em 63,5 milhões de reais e os recursos orçamentários para a contratação são destinados à “Construção, Requalificação de Espaços de Interesse Público”¹²⁸. O prazo para execução das obras é de 14 meses, podendo ser prorrogado.

128. Dotações Orçamentárias: 2601.15.451.1.310.1.603 – Construção, Requalificação de Espaços de Interesse Público. Elemento de Despesa: 4.4.90.51. Fonte: 108 e 136

De acordo com Leticiana Mattos¹²⁹, Gerente Geral do Gabinete, a licitação para a construção dos demais setores, que corresponde às passarelas sobre a Via Mangue e ao Parque adjacente ao Parque dos Manguezais, está sendo estruturada. Segundo Mattos, a estratégia de troca de obras pelos terrenos destinados à iniciativa privada não se

Imagem 72: Imagem da planta do Projeto Rio Pina
 Fonte: <https://www.slideshare.net/IncioFrana2/pinaprojetofinalcomunidadepdf>



concretizou por falta de interesse do mercado imobiliário.

129. Em entrevista à autora em setembro de 2023

3.3.4 O Projeto Rio Pina e a estruturação da resistência

A questão habitacional ganhou um novo capítulo com a divulgação do projeto de urbanização para as margens do Rio Pina em outubro de 2022. Este foi desenvolvido pela JBR engenharia, contratada pela URB Recife, e está orçado em cerca de 40 milhões de reais, a ser financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O financiamento do Projeto Rio Pina está inserido em uma operação de crédito maior entre o BID e a PCR, o empréstimo de 1,3 bilhões de reais (260 milhões de dólares) para o Programa ProMorar (Programa de Requalificação e Resiliência Urbana em Área de Vulnerabilidade Social), que prevê investimentos em infraestrutura e habitabilidade em quarenta comunidades de baixa renda no Recife.

O Projeto Rio Pina identificou as habitações que serão removidas, situadas em uma faixa *non aedificandi* de 20 metros a partir da linha da maré máxima, onde haverá a implantação de um parque linear. De acordo com o estudo, 951 famílias serão removidas, das quais 378 estão em palafitas, 343 em área considerada *non aedificandi*, 183 em situação de risco para a implantação das obras e 47 sofrerão remoção parcial. Apenas 437 das 951 famílias impactadas serão contempladas pelos Habitacionais Encanta Moça I e II, considerando que 163 serão destinadas às removidas pela abertura da Via Mangue. De acordo com lideranças comunitárias, o número de remoções divulgado pela PCR está subdimensionado.

A solução apresentada pela prefeitura para aqueles que não forem beneficiados pelos habitacionais é a indenização, que deverá cobrir apenas o valor das benfeitorias. De acordo com a PCR, cada imóvel será avaliado de forma individual e serão considerados parâmetros como a existência de documentação legal, área construída e benfeitorias (MORAES, 2023). A indenização será estabelecida com base em valores referenciais definidos por órgãos como o Tribunal de Contas de Pernambuco e a Caixa Econômica Federal.

A regularização fundiária das comunidades que integram a ZEIS Encanta Moça/Bode está em andamento desde 2021, mas ainda não foi finalizada. Pedro Stilo, liderança comunitária e articulador do Coletivo Pão e Tinta, afirmou¹³⁰ que as famílias impactadas pelo projeto ainda não receberam o título de posse e serão prejudicadas por uma avaliação que só considere as benfeitorias. Segundo Stilo, o valor não garante a permanência no bairro em processo de valorização.

As lideranças comunitárias têm apontado a falta de participação na elaboração do projeto, que só foi apresentado por pressão dos moradores quando já estava finalizado. Foram realizadas três reuniões

130. Em entrevista à autora, concedida em janeiro de 2023.

Imagem 73: Setorização da urbanização do terreno do antigo Aeroclube
Fonte: Concorrência N° 008/2022 (2022)



para a apresentação do Projeto Rio Pina pela PCR às comunidades impactadas, no Bode, Areinha e Beira Rio. O projeto foi rejeitado pelas comunidades e houve grande insatisfação nas reuniões. Dentre as principais reivindicações estão o cancelamento do leilão de parte do terreno para a iniciativa privada; a publicização da lista dos beneficiários dos habitacionais; a divulgação dos valores das indenizações das famílias impactadas; a destinação de uma área para o apoio a atividade de pesca artesanal; e a necessidade de pagamento da taxa mínima estipulada pelo PMCMV por um período mínimo de 10 anos, o que nunca havia ocorrido no Recife. O pagamento da taxa é visto com grande preocupação pelas famílias em maior vulnerabilidade social e que atualmente ocupam as palafitas. Este custo mensal será somado às contas do apartamento, como água e luz.

Em resposta às demandas, a PCR afirmou que a liberação da lista dos beneficiários do habitacional ocorrerá em fevereiro ou março, quando a Caixa Econômica finalizar a análise. A proposta de inclusão de área para suporte às atividades de pesca artesanal foi acatada pelo projeto, com a previsão da implantação de um “Galpão de Mariscos”. Quanto à divulgação dos valores da indenização, a PCR afirmou que será definido caso a caso.

As lideranças comunitárias têm se articulado para estruturar a resistência ao Projeto Rio Pina em torno de um movimento denominado "Nosso Pina Resiste". Os moradores não são contrários à urbanização da ZEIS ou à remoção das palafitas, mas reivindicam a provisão habitacional para todas as famílias impactadas e a condução de um processo



Imagem 74: Registro da audiência pública em setembro de 2021
Fonte: Arnaldo Sete (2022)

efetivamente participativo.

O masterplan do terreno do Aeroclube e o Projeto Rio Pina têm sido apresentados pela PCR à sociedade civil de forma separada, apesar de conformarem uma intervenção articulada no território. A separação tem como objetivo reduzir a resistência à transformação do terreno do Aeroclube e dissociar as iniciativas. Apesar da estratégia, as lideranças comunitárias e ativistas têm se mobilizado contra a realização do leilão de parte do terreno para a iniciativa privada, que está em tramitação na Câmara de Vereadores. Os vereadores Ivan Moraes e Daniela Portella pediram vistas ao Projeto de Lei Nº 46/2022, para ganhar tempo para a articulação política. O projeto deverá ser votado ainda em fevereiro de



Imagem 75: Material de divulgação do mandato do vereador Ivan Moraes (PSOL)
Fonte: <https://www.instagram.com/ivanmoraesfilho/?hl=pt-br>





Imagem 76: Imagem 2023.
aérea do terreno do Antigo
Aeroclube - na página anterior
Fonte: https://www.youtube.com/watch?v=jOk01oo-Sulc&ab_channel=Andr%C3%A9R%C3%A9gis

3.3.4 Atores e interesses

Os atores analisados serão o executivo municipal, responsável pela concepção do projeto; os movimentos sociais, com destaque para as lideranças comunitárias; e o capital imobiliário, interessado no leilão. As visões e interesses dos atores foram identificados a partir de dados primários, através de entrevistas, e secundários, através de pesquisa documental.

Administração direta (PCR)

Com a doação do terreno do Governo do Estado à Prefeitura do Recife, o executivo municipal ganhou autonomia na condução da proposta de renovação urbana. No âmbito interno da prefeitura foram promovidas reuniões com representantes de diversos órgãos (Secretaria do Meio Ambiente, CTTU, Secretaria de Controle Urbano, URB Recife, ICPS, Secretaria de Esportes, ENLURB, Compesa), com o objetivo de garantir apoio à iniciativa. A SPU teve um papel relevante na sua viabilização, na conversão de um regime de ocupação precário em aforamento e na promoção da Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) para os Habitacionais Encanta Moça I e II.

A diversificação dos usos propostos e a tentativa de conciliação entre diferentes demandas tem vinculação com a grande resistência que o executivo municipal enfrentou em iniciativas de renovação urbana anteriores, como a Vila Naval, a OUC-JB e o Projeto Novo Recife. Apesar da preocupação em evitar o desgaste com atores não estatais, não foram promovidos processos efetivamente participativos. Ao comentar a recepção do masterplan do Aeroclube pela sociedade civil, Teógenes Leitão afirmou:

Olha, eu acho que o Cais José Estelita foi um grande exemplo pra cidade do Recife, não só para esse projeto [Aeroclube], foi um exemplo de como não fazer um projeto. É preciso envolver as pessoas e compatibilizar interesses. Afinal de contas esse é o papel do poder público. O poder público tem que ter a capacidade de mediar conflitos. Nós fizemos a apresentação desse projeto à imprensa e foi um projeto que teve muito boa receptividade pela sociedade¹³¹.

A boa aceitação a qual Leitão se refere corresponde à renovação do antigo terreno do Aeroclube, que foi divulgada antes do Projeto Rio Pina. Naquele momento, houve pouca resistência à proposta, que promoveu uma diversidade de usos e a mediação entre distintos interesses dos atores societários.

Com a divulgação do Projeto Rio Pina, este cenário se alterou e houve grande resistência das comunidades impactadas pela urbanização. Ana Karla, moradora da Comunidade do Bode e ativista do MTST, reportou¹³² a falta de transparência da PCR ao longo da elaboração do Projeto Rio Pina. Segundo a ativista, o projeto estava em análise na COMUL sem que a comunidade tivesse conhecimento. É importante destacar que parte dos líderes comunitários que integram a COMUL atualmente ocupam cargos no executivo municipal, na Secretaria de Governo e Participação Social. De acordo com Stilo, a contratação dos membros da COMUL pela PCR gerou o enfraquecimento dos espaços institucionalizados de participação social.

Apesar da promoção da diversidade de usos, a PCR não enfrentou o quadro de necessidades habitacionais da ZEIS Pina/Encanta Moça de forma efetiva. A oferta habitacional se deu através do PMCMV em número significativamente inferior ao déficit habitacional gerado pela própria intervenção urbana. Também não foram propostas outras modalidades de atendimento, como a locação social em parque público ou privado ou a identificação de outros terrenos na vizinhança com potencial para abrigar a população removida. É importante destacar o papel fundamental da PCR na garantia de que os beneficiários do PMCMV serão as famílias das comunidades.

Para os gestores entrevistados, a atuação do executivo municipal atendeu ao interesse público através da implantação dos habitacionais, equipamentos públicos e parques, além da remoção das palafitas e da urbanização das margens do Rio Pina. Na visão de um dos gestores em entrevista à autora:

Tem um terreno muito amplo ali desperdiçado, entendeu. Então acho que há uma situação de oportunidade. Essa oportunidade está permitindo, essa inclusive é a primeira coisa que está sendo concluída, os habitacionais, que estão basicamente prontos, então houve uma prioridade nesse sentido. De terra bem localizada proporcionar HIS, equipamentos públicos, espaços públicos e gerar uma situação de diversidade de perfis de renda. Acho que além disso de buscar um mecanismo de financiamento a partir do próprio imóvel, do próprio valor da terra, em um projeto coordenado, que gera uma valorização. Eu enxergo que o projeto como um todo é muito equilibrado, assim, do ponto de vista do interesse público.

Apesar da dimensão do terreno do antigo Aeroclubes permitir a destinação de outras áreas para HIS ou mercado popular, gestores da prefeitura defenderam a presença de faixas de renda distintas e a necessidade de promover o leilão enquanto estratégia de financiamento. Um dos gestores entrevistados comentou sobre a perspectiva das lideranças

131. Entrevista concedida à autora em setembro de 2022.

132. Entrevista concedida à autora em dezembro de 2022.

locais, que defendem a utilização de todo o terreno para HIS:

Eu usava do argumento, para não construir todo de habitação popular, que você estaria construindo uma das maiores favelas da América do Sul. Você colocar ali milhares de pessoas com a renda precária. Você conhece vários conjuntos que foi um desastre.

O leilão de parte do terreno foi mantido pela PCR, mesmo dissociado da estratégia de financiamento, que não se efetivou. De acordo com o Artigo 3º da Lei Municipal Nº 18.823/21, que regulamenta a alienação de bens imóveis nas modalidades licitatórias leilão e concorrência, (a) a alienação deve ocorrer quando não houver interesse público, econômico ou social, devidamente justificado, em manter o bem imóvel no domínio do Município; (b) dependerá de autorização legislativa; (c) e dependerá da comprovação da necessidade ou utilidade da alienação para o interesse público. De acordo com o Projeto de Lei Nº 46/2022, a prefeitura apresentou uma justificativa genérica, referente à falta de uso do terreno, o custo de manutenção e a ameaça de invasão. Não foi apresentada justificativa no projeto de lei para a comprovação da necessidade de alienação para o interesse público.

Movimentos Sociais

A reivindicação pela regularização fundiária e urbanização da ZEIS Pina/Encanta Moça é uma luta histórica das lideranças das comunidades do Bode, Areinha e Encanta Moça, que se somou à disputa pela utilização do terreno do antigo Aeroclube para a provisão habitacional, com a sua desativação para a construção da Via Mangue.

A promessa de campanha de Geraldo Júlio deu fôlego à luta, mas não se concretizou no seu primeiro mandato. Geraldo pretendia construir apenas 110 unidades habitacionais com recursos da PCR, o que seria insuficiente até para a relocação das famílias no auxílio aluguel. As comunidades reivindicaram um número maior, como aponta o trecho da fala de Samuel Costa, Coordenador da Comissão de Lideranças e Representações do Pina em 2018:

Na primeira gestão de Geraldo Júlio, em 2010, ele garantiu que construiria as casas para as famílias. Ao todo, eram 110 famílias. A primeira gestão passou e o habitacional não foi construído. Chegou a segunda campanha de Geraldo Júlio e ele prometeu que agora entregaria. Durante as discussões sobre o habitacional, esse número foi ampliado, passou para 600, mas também nada foi feito até o presente. E se nós fizermos um levantamento hoje, esse número terá aumentado.

A pressão exercida pelas mobilizações levou à busca por outra fonte de financiamento, através do PMCMV.

Com a divulgação do Projeto Rio Pina e o enfraquecimento dos canais de representação e participação institucionalizados, a articulação dos moradores se fortaleceu por meio de coletivos populares do Bode, como o Pão e Tinta e a Coletiva Cabras, com o apoio de diversas instituições. Na visão de um dos ativistas pelo direito à moradia:

A nossa defesa historicamente é que o terreno do Aeroclube tem que ser um terreno para urbanizar o Pina e o Bode. Quando você fizer um projeto de urbanização e contemplar todas essas famílias, você vai ter o quantitativo do número de famílias. Priorizando quem mora ali, que está há mais de 30, 40 anos.

As lideranças têm questionado o leilão de parte do terreno para a iniciativa privada; defendido a utilização do terreno para o atendimento ao quadro de necessidades habitacionais; exigido a publicização dos beneficiários do Habitacional Encanta Moça I e II; e solicitado a definição do valor e das condições da indenização dos não beneficiados.

De acordo com Pedro Stilo, artista, comunicador e integrante do Coletivo Pão e Tinta, a resistência está sendo estruturada em quatro frentes de atuação: a judicialização do leilão e do Projeto Rio Pina nos termos atuais, a articulação política para tentar barrar o projeto, a comunicação para divulgação para as comunidades e sociedade civil e a construção do movimento Nosso Pina Resiste. Os questionamentos jurídicos estão sendo elaborados pela Defensoria Pública estadual e MPE e têm tido a participação do Stronca (grupo de defensoria popular do Bode), do IBDU (Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico) e da CAPE (Comissão de Advocacia Popular da OAB-PE), além da assessoria técnica do CAUS Cooperativa (Cooperativa Arquitetura, Urbanismo e Sociedade) e do Habitat para a Humanidade. Na frente de articulação política estão o Coletivo Pão e Tinta, MTST e mandatos do PSOL, como o de Ivan Moraes, Juntas e Pretas Juntas. A comunicação está sendo articulada pelo Coletivo Pão e Tinta, Coletiva Cabras, Livroteca Brincante do Pina, CDPH (Centro Popular de Direitos Humanos) e Recife de Luta.

Dentre as ações de articulação e pressão promovidas pelas lideranças comunitárias estão os mutirões de grafiteagem na Comunidade do Bode; protestos em frente ao prédio da PCR para abertura de um canal de diálogo e negociação; protestos em frente à Câmara de Vereadores contra a aprovação do PL Nº 46/2022; a articulação com mandatos do PSOL para tentar barrar a aprovação do projeto de lei; a criação de conteúdo digital para divulgar os impactos do Projeto Rio Pina; e a articulação com assessorias técnicas para a construção de propostas alternativas.

Imagem 77: Reunião de mobilização social contra o Projeto Rio Pina
Fonte: <https://www.instagram.com/p/CnhYXaJOeCg/?hl=pt-br>



Imagem 78: Divulgação de ação do Coletivo Pão e Tinta
Fonte: <https://www.instagram.com/p/Cmg896DLP0r/>



As lideranças comunitárias têm articulado junto à defensoria pública do Estado a elaboração de uma Ação Civil Pública. Dentre os pontos levantados estão a não realização de um Projeto Urbanístico Específico (PUE) para a área do Aeroclube, classificada pelo Plano Diretor enquanto Área de Projeto Especial; o leilão para a iniciativa privada de parte do terreno sem a devida justificativa do interesse público; a largura da faixa *non aedificandi* estabelecida pelo projeto, entre outros pontos. O caminho da judicialização tem se mostrado efetivo para barrar iniciativas de políticas urbanas.

Capital Imobiliário

O capital imobiliário demonstrou interesse no terreno do Aeroclube desde que as suas atividades foram interrompidas. Diferentes propostas chegaram a ser elaboradas pela iniciativa privada, desde a época do governo de Eduardo Campos. No momento, o NTOU condicionou a



Imagem 79: Ação do Coletivo Pão e Tinta - na página anterior
Fonte: Thays Medusa (2022)

alienação para a iniciativa privada ao custeio do parque e a urbanização da ZEIS Encanta Moça, o que levou à desistência dos interessados.

Durante o processo de elaboração do masterplan para o Aeroclube, já na gestão do Prefeito Geraldo Júlio, a PCR promoveu diversas rodadas de conversas com representantes do setor empresarial, como a ADEMI, o SINDUSCOM e com empresários de forma isolada, como representantes da Pernambuco Construtora, Moura Dubeux e Rio Ave. O objetivo seria o de escutar a iniciativa privada e analisar a adesão desses atores à proposta em desenvolvimento, que buscava viabilizar a troca de parte do bem imóvel pela execução das obras.

Os empresários defendiam a alienação de todo o imóvel, alegando que “a cidade não tem para onde crescer”. Para Teógenes Leitão, um dos coordenadores do projeto, o diálogo com a iniciativa privada era fundamental para garantir a eficácia da estratégia de financiamento do projeto:

Sentamos com as representações do setor empresarial e íamos colocando as nossas propostas. Era um processo de convencimento inicialmente. Vocês têm que vender isso, se livrar desse terreno, **se não vão invadir**. É a última área urbana com algum significado na cidade do Recife, não tem pra onde crescer.

De acordo com o gestor da Prefeitura, a iniciativa privada recebeu bem o masterplan, mas ainda não tinha segurança quanto a sua viabilidade financeira. A justificativa para a alienação do terreno por parte da PCR, que consta no PL N° 46/2022, se aproxima ao discurso da iniciativa privada quanto à “ameaça de invasão”, sem explicitar o interesse público vinculado a esta decisão. A utilização deste argumento desconsidera a luta histórica por direito à moradia.

O capital imobiliário não aderiu à proposta de financiamento da PCR. A justificativa para a manutenção do leilão, da obtenção de recursos, contrasta com as condições para a sua realização. A Lei Municipal N° 18.823/21 permite o deságio de até 20 por cento caso não haja lance compatível com o valor mínimo inicial na primeira oferta. Caso não haja interessados na segunda oferta, o deságio pode ser elevado a 40 por cento do valor inicialmente estabelecido.

O acesso a parte do terreno público, com potencial de obtenção de desconto, em uma das áreas mais valorizadas da cidade, beneficia o capital imobiliário e garante o acesso a uma terra pública há anos mapeada e de interesse da iniciativa privada. A avaliação da Caixa Econômica não considerou todos os investimentos que deverão ocorrer em função do projeto. Assim, a mais valia gerada, fruto de investimentos públicos, seria apropriada pela iniciativa privada.

O diálogo amplo estabelecido com a iniciativa privada contrasta com as denúncias das lideranças comunitárias quanto a falta de participação e transparência do projeto em relação às famílias impactadas. Ainda que o diálogo com o capital imobiliário fosse fundamental para viabilizar a estratégia de financiamento inicialmente planejada, há uma grande disparidade em relação às comunidades que habitam a área desde a década de 1970. A desigualdade reflete o maior grau de penetração do capital imobiliário no tecido relacional do Estado e o maior poder de influenciar decisões quanto à destinação das terras públicas.



4

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas considerações finais buscamos resgatar as discussões trazidas ao longo dos dois primeiros capítulos e relacioná-las aos estudos de caso analisados, para permitir uma aproximação no âmbito empírico das problemáticas e reflexões exploradas ao longo desta dissertação. Ao final, traremos algumas considerações, fruto desta jornada de trabalho.

No primeiro capítulo, discutimos como as mudanças no paradigma da política urbana dos países capitalistas centrais tiveram rebatimento no Recife, em uma metrópole periférica na periferia do capitalismo. A utilização pela pesquisa dos conceitos de planejamento estratégico e de Grandes Projetos Urbanos (GPU) foi relevante para a identificação do fluxo nacional e internacional de ideias que influenciaram a condução da política urbana no âmbito local a partir dos anos 2000.

A iniciativa do PCTCRO foi influenciada por este ideário e contou com a participação de consultores da empresa Parque Expo Lisboa, o que demonstra uma vinculação direta com a difusão das iniciativas consideradas exitosas nos países capitalistas centrais. Como vimos, havia a ideia de que a participação da empresa portuguesa viabilizaria a captação de investidores internacionais para o desenvolvimento imobiliário vinculado ao projeto. O PCTCRO representou um marco na proposição de iniciativas de GPU com foco na renovação das terras públicas na área central da RMR, a partir de uma ação consorciada com a iniciativa privada. As áreas públicas identificadas pelo PCTCRO foram continuamente resgatadas e redesenhadas e se tornaram objeto de propostas fragmentárias, a exemplo da Vila Naval/Santo Amaro Norte, Aeroclube e Cais José Estelita.

A desarticulação e o enfraquecimento da CONDEPE/FIDEM reduziram sua atuação nas iniciativas seguintes de GPU e a articulação destas com o planejamento metropolitano. Nos anos 2010, os principais projetos foram propostos pelo Núcleo Técnico de Operações Urbanas (NTOU) do Governo do Estado de Pernambuco, dos quais apenas aqueles vinculados à agenda da Copa do Mundo de 2014 chegaram à etapa de implantação. Durante o período, o executivo municipal também passou por uma mudança institucional no âmbito do planejamento e da condução de iniciativas de renovação urbana, com a criação do Instituto Pelópidas Silveira (IPS).

As iniciativas do PCTCRO e os projetos do NTOU, principalmente aqueles vinculados à preparação para a Copa, tiveram relação mais direta com o fluxo internacional de ideias, seja pela presença de consultores internacionais, pela realização de um grande evento ou pela formação acadêmica do gestor público. A renovação do cais do Porto do Recife esteve vinculada à tendência de renovação de antigas áreas portuárias e à preparação para um grande evento, o que representaria uma oportunidade de projetar a imagem da cidade globalmente.

As demais iniciativas de renovação urbana no centro expandido do Recife

e adjacências tiveram um caráter local, mas foram impactadas de forma indireta por esse fluxo de ideias, sobretudo pela busca por novas formas de financiamento da política urbana e pela crença de que a participação da iniciativa privada garante uma governança mais efetiva. A atuação do Estado foi impactada pela mudança de paradigma da gestão pública, com a inclusão do princípio da eficiência, e a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que limitou o nível de endividamento municipal.

Apesar do número relevante de propostas de GPU ao longo do século XXI, poucos foram os casos nos quais a destinação da terra pública se concretizou. Dos três estudos de caso analisados, o único em que efetivamente houve uma ação consorciada entre o poder público e a iniciativa privada foi o Porto Novo Recife. O arrendamento da área promoveu um maior nível de imbricamento entre o poder público e a iniciativa privada e se vincula ao paradigma da Nova Gestão Pública quanto à mudança no papel do Estado e a maior entrada da iniciativa privada.

O distanciamento entre o número de iniciativas propostas e efetivamente implementadas revela um distanciamento entre a matriz teórica do planejamento estratégico e o contexto local existente. Como apontaram Brenner e Theodore (2002), as mudanças trazidas pelo neoliberalismo ocorreram de formas específicas e desiguais em cada contexto local, se mesclando aos contextos regulatórios e político-econômicos existentes.

Apesar da disponibilidade de terras representar um desafio para a implantação de projetos de renovação urbana, sem as quais estes não se concretizam, sua presença no centro expandido e adjacências não foi suficiente para garantir a viabilidade das iniciativas. A retomada do interesse do mercado imobiliário pela área tem ocorrido nas últimas duas décadas, após um longo período de esvaziamento populacional e transferência das atividades econômicas do centro expandido.

No segundo capítulo, resgatamos de forma breve a origem do patrimônio da União para a compreensão de como o seu histórico impacta até hoje os conflitos fundiários urbanos. Analisamos a introdução gradativa dos limites à propriedade, consolidada pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, com o princípio da função social. No âmbito da gestão das terras públicas, identificamos a operacionalidade e relevância dos conceitos de interesse público e função socioambiental, introduzido pelo PNGPU.

Reconhecemos a insuficiência dos avanços no marco regulatório para garantir a atuação do Estado alinhada aos princípios estabelecidos, seja pela visão da gestão, condições técnicas da SPU ou influência de atores societários. Os avanços, contudo, representam mais do que uma formalidade e constituem um meio concreto pelo qual o executivo federal pode ser efetivamente cobrado e responsabilizado. Com a tendência de

judicialização das políticas urbanas, este ganha ainda mais efetividade, como vimos no caso da atuação do MPF e MPPE em relação ao Cais José Estelita, inclusive no questionamento quanto ao interesse público na destinação da terra pública.

As mudanças na direção da gestão do Patrimônio da União, em função da visão da administração pública, ficaram evidentes ao longo do segundo capítulo. A SPU consolidou um perfil arrecadatório desde sua criação, com a aplicação de instrumentos onerosos. Durante o governo Lula (PT) houve a incorporação do princípio da função socioambiental e o entendimento dos terrenos da União enquanto suporte territorial para a promoção de políticas inclusivas. Com a Lei Nº 11.481/2007, houve a definição de medidas para a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União. Por fim, a gestão do governo Bolsonaro (PP) tratou a terra pública enquanto fonte de arrecadação, sem considerar sua relevância e finitude. Para acelerar a alienação dos imóveis da União, o governo promoveu alterações no marco regulatório, criou a plataforma digital VendasGov e prometeu a criação de Fundos de Investimento Imobiliários (FIIs).

A consecução dos objetivos definidos pela PNGPU também esbarra na precariedade da estrutura institucional da SPU, no incompleto conhecimento dos bens patrimoniais, na falta de uma metodologia para a definição das possibilidades de reaproveitamento dos imóveis e na ausência de sistemas de dados e informações de qualidade. A extinção da RFFSA e a incorporação pela União de um número elevado de imóveis explicitou as dificuldades práticas em garantir o cumprimento dos objetivos das políticas definidas no âmbito nacional, como o Programa de Destinação do Patrimônio da extinta.

No terceiro capítulo vimos que a destinação do patrimônio público também está submetida à influência ou interferência de atores sociais, que utilizam sua posição social enquanto recurso de poder. A pesquisa empírica buscou destacar os principais atores e interesses envolvidos nas disputas em torno dos estudos de caso, buscando identificar os diferentes níveis de penetração no Estado e o seu papel enquanto mediador. Os principais grupos de atores sociais analisados na disputa quanto à destinação da terra pública para a realização de projetos de renovação urbana foram o Estado, os movimentos sociais, o capital imobiliário e o Ministério Público, nos casos em que houve a judicialização.

Reconhecemos que parte significativa do processo de formulação de políticas públicas envolve atividades e relações informais, que não são documentadas ou reveladas pelos atores envolvidos. Em função disso, optamos por manter a identidade dos entrevistados anônima, o que possibilitou a obtenção de mais informações. A dificuldade em identificar parte dessas ligações informais não reportadas representa uma limitação

da pesquisa e pode contribuir para que determinados interesses que impactam na condução da política urbana tenham permanecido ocultos.

Identificamos que os quatro grupos de atores não possuem o mesmo acesso ao Estado e capacidade de interferência nas políticas públicas. As articulações de governança urbana refletem as relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade (BORGES, 2015). Apesar do desejo de que o Estado conduza a política urbana de forma democrática e com o interesse público enquanto fio condutor, este é conformado majoritariamente por grupos hegemônicos, que se articulam às classes dominantes para garantir o desenvolvimento econômico. O Estado também é conformado por grupos contra hegemônicos, que colaboram com a sociedade civil e movimentos sociais pela defesa do direito à cidade.

Nos três estudos de caso, o capital imobiliário teve grande poder de interferir na direção da política urbana. No Cais José Estelita, o executivo municipal se alinhou ao capital imobiliário para garantir a aprovação e implantação do projeto, enquanto o executivo federal promoveu a alienação do imóvel, a despeito do interesse demonstrado pelo IPHAN e das diretrizes do Programa de Destinação do Patrimônio. No caso do Porto Novo Recife, o capital imobiliário conseguiu influenciar a direção da política urbana ao manifestar interesse na área e provocar o seu arrendamento e supostamente participar da modelagem da concessão. No caso do Aeroclube, o executivo municipal estabeleceu o diálogo com o capital imobiliário na busca por uma estratégia de financiamento que reduzisse os gastos públicos, mas a falta de interesse do mercado levou à redefinição do financiamento, ao mesmo tempo em que houve a garantia do acesso à terra pública.

No âmbito da atuação estatal, o Estado demonstrou uma maior capacidade de gestão e coordenação na destinação da terra pública no Porto Novo Recife e no Aeroclube, apesar das limitações e da influência do capital imobiliário. Este conduziu o planejamento da utilização da terra pública e atuou enquanto mediador dos interesses dos atores sociais. No caso do Aeroclube, a mediação se deu em prol do mercado imobiliário, ao não prever uma solução para as famílias removidas pelo Projeto Rio Pina, enquanto garantiu a disponibilização da terra pública. No Estelita, o Estado abdicou do seu papel enquanto condutor do planejamento e disponibilizou a terra pública para um grande empreendimento imobiliário.

Quanto à atuação dos movimentos sociais, vimos que o Estelita representou um marco na condução da política urbana do município, pelo grande poder de mobilização do Movimento Ocupe Estelita e do Grupo Direitos Urbanos. O DU e o MOE reivindicaram a suspensão do projeto aprovado e uma construção participativa e inclusiva do futuro do Cais e atuaram em parceria com o MPPE e MPF. A ação destes atores



CIDADE P



PARA QUEM?

Imagem 81: Foto do muro dos galpões no Cais José Estelita - na página anterior
Fonte: Inês Campelo (2014)

garantiu o cumprimento de ritos processuais e alterações relevantes no projeto, apesar de insuficientes para garantir transformações estruturais ou alterar a destinação da terra pública. A experiência de mobilização do Cais José Estelita gerou grande desgaste para o executivo municipal e reverberou em iniciativas posteriores de renovação de terras públicas. A mobilização social ganhou visibilidade nacional e colocou a sociedade civil organizada enquanto ator relevante na disputa em torno da destinação de terras públicas.

No Projeto Porto Novo Recife houve pouca mobilização social e resistência à iniciativa, apesar de ter ocorrido de forma concomitante. O projeto se relaciona ao debate em torno do capitalismo regulatório, em que a execução de políticas públicas pela iniciativa privada é regida por regulamentações contratuais, nas quais a provisão do serviço é o objetivo final assegurado por vias legais, em detrimento do processo. Essa transferência tende a gerar um distanciamento entre a tomada de decisão e o processo político e a reduzir a responsabilização do poder público pelas demandas e pressões sociais, além de enfraquecer os espaços institucionais de participação social no âmbito do planejamento urbano municipal (RACCO, 2014).

No projeto do Aeroclube, os movimentos sociais e moradores do Bode, Areinha e Encanta Moça têm uma atuação ativa em uma luta histórica pelo direito à moradia. A mobilização conseguiu ganhos relevantes, como o cumprimento, ainda que tardio, da promessa de campanha do então candidato Geraldo Júlio (PSB) e o aumento do número de unidades habitacionais. As lideranças comunitárias têm construído o movimento Nosso Pina Resiste, contrário à implantação do projeto Rio Pina sem o atendimento às famílias removidas. O movimento está estruturando sua atuação nas frentes de judicialização do leilão e do Projeto Rio Pina, da articulação política e da comunicação. Os efeitos da mobilização ainda não são sabidos, mas demonstram uma capacidade de articulação e a relevância dos movimentos sociais nas disputas em torno da destinação da terra pública.

A ausência de processos efetivamente participativos nos três estudos de caso contribui para a disparidade no acesso dos atores não estatais ao Estado, sobretudo para aqueles que não possuem relações informais com agentes estatais ou uma posição social que represente um recurso de poder. Um exemplo ilustrativo é o protesto realizado pelos moradores da Comunidade do Bode, Areinha e Beira Rio no edifício da PCR no dia 26 de janeiro de 2023, para exigir a abertura de um canal de diálogo entre a prefeitura e as lideranças comunitárias sobre o Projeto Rio Pina. A promoção de um protesto foi necessária para conseguir um canal de comunicação com a PCR, mesmo com um projeto relevante em andamento, o que contrasta com o amplo diálogo estabelecido com a iniciativa privada. A desigualdade reflete o maior grau de penetração

do capital imobiliário no tecido relacional do Estado e o maior poder de influenciar decisões quanto à destinação das terras públicas.

Quanto à atuação do Ministério Público Estadual e Federal, estes configuraram atores relevantes na disputa em torno do futuro do Cais José Estelita. O MPE e o MPF exigiram o cumprimento dos trâmites legais do processo de aprovação, questionaram o interesse público na alienação do terreno e buscaram garantir a tutela ambiental do patrimônio histórico-cultural, alinhados aos interesses dos movimentos sociais. A disputa jurídica travada através das Ações Cíveis Públicas foram efetivas em garantir o cumprimento de trâmites legais relevantes e em exigir participação social, mas não foram acatadas nas instâncias superiores, o que garantiu um desfecho favorável ao Consórcio Imobiliário Novo Recife.

Identificamos que o interesse público não foi devidamente justificado no processo de alienação das terras públicas do Cais José Estelita e do Aeroclub, em desacordo com a previsão do Código Civil brasileiro (Lei Nº 10.406/02) e com a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nº 14.133/21, que substituiu a Lei Nº 8.666/93). No caso do Estelita, o interesse público na alienação do imóvel foi justificado pela criação do Fundo Contingente da RFFSA, constituído pelos recursos advindos da alienação dos imóveis indicados pela SPU. Além da alienação para a integralização do FC, a criação do fundo previu a destinação dos imóveis com valor artístico, histórico e cultural para fins de preservação e difusão da memória ferroviária. Os imóveis não operacionais não poderiam ser indicados pela SPU ao FC quando o IPHAN declarasse interesse no bem. Com o extravio da declaração do IPHAN, a alienação da área não operacional no Cais José Estelita teve seguimento. O Município do Recife, em resposta à ACP do MPF, alegou que “a manutenção do vazio existente [na área não operacional] não é compatível com o interesse público”.

No caso do Aeroclub, a justificativa apresentada pelo Projeto de Lei Nº 46/2022 foi genérica e se assemelha à justificativa do executivo municipal para o caso do Estelita, de que “terrenos e prédios sem uso, além de gerarem despesas de manutenção para o Município, desvalorizam seu entorno, ficam sujeitos a invasões e, sobretudo, não contribuem para a observância do fim social da propriedade”. Vimos que em ambos os casos a justificativa relaciona o interesse público ao uso e ocupação do imóvel, independentemente do tipo. As justificativas buscaram cumprir os requisitos mínimos de legalidade.

No caso do Porto Novo Recife, a justificativa apresentada pelo edital de concorrência pública Nº 007/2011 é de que o interesse público se justifica pela revitalização da área para fins culturais, sociais, recreativos e comerciais, que “se encontram dentro da área do porto organizado, mas que perderam sua vocação para a movimentação e armazenagem

de cargas”. O interesse público foi justificado pela requalificação de uma área central em estado de degradação e majoritariamente fechada ao uso público, mas sofreu críticas por ter usos voltados para a classe média e alta, o que não impediu a apropriação do espaço público por grupos periféricos

133. A exemplo do que prevê o artigo 307 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei 16.050/2014), o Plano de Gestão das Áreas Públicas deve conter (I) elaboração de diagnóstico e situação atual das áreas públicas do Município; (II) definição das estratégias de gestão da informação sobre áreas públicas; (III) estratégias e critérios de aproveitamento do patrimônio existente; (IV) critérios para aquisição e destinação de novas áreas, a partir de informações sobre demandas existentes e projetadas; (V) propostas para o aproveitamento de remanescentes de imóveis desapropriados; (VI) critérios para alienação de remanescentes de imóveis desapropriados quando estes não forem objeto de interesse público; (VII) condições e os parâmetros para uso das áreas e espaços públicos por atividades, equipamentos, infraestrutura, mobiliário e outros elementos subordinados à melhoria da qualidade da paisagem urbana, ao interesse público, às funções sociais da cidade e às diretrizes deste Plano Diretor Estratégico; (VIII) análise e alinhamento com as legislações pertinentes; (IX) desenvolvimento de instrumentos alternativos à desapropriação como forma de aquisição de bens; (X) desenvolvimento de sistema de monitoramento das áreas públicas contendo dados atualizados sobre sua utilização.

No terceiro capítulo buscamos compreender em benefício de quais atores o desfecho do interesse público se deu. O Cais José Estelita, é um exemplo de como a utilização da terra pública foi cooptada por interesses privados e secundários. A destinação do imóvel ficou submetida à discricionariedade política, sob a influência do capital imobiliário, por meio de um leilão acusado de fraude. O desfecho do interesse público se deu em benefício dos agentes do capital imobiliário, mais especificamente do Consórcio Imobiliário Novo Recife, que teve acesso a um terreno de grande escala com localização privilegiada, cujo desenvolvimento imobiliário prevê um Valor Geral de Venda (VGV) de aproximadamente 800 milhões de reais. Identificamos que membros do Consórcio Imobiliário Novo Recife utilizaram suas posições sociais enquanto recurso de poder, para pressionar o executivo e o judiciário pelo atendimento aos seus interesses particulares.

No segundo estudo de caso, do Porto Novo Recife, o desfecho do interesse público beneficiou o Porto do Recife S.A., a SPE Porto Novo Recife e os usuários do espaço público. O Porto do Recife S.A. transformou um patrimônio ocioso em uma oportunidade de geração de renda. A iniciativa privada transformou os armazéns portuários em um espaço com potencial de gerar um fluxo de rendimento para as empresas do consórcio por até 50 anos. O poder público municipal também foi beneficiado pelas contrapartidas sociais e tributárias geradas pelos investimentos.

No caso do Aeroclub, o desfecho do interesse público na destinação do imóvel beneficiou as comunidades locais pela implantação dos Conjuntos Habitacionais Encanta Moça I e II, creche, Compaz e parque urbano, e o capital imobiliário ao possibilitar o acesso a uma terra pública bem localizada e com condições únicas. Se considerarmos não só a destinação do terreno do Aeroclub, mas a realização do Projeto Rio Pina, o desfecho colocou pelo menos 514 famílias em uma situação de insegurança habitacional e tem gerado grande ansiedade nos moradores, pela falta de uma solução digna para as famílias impactadas e de transparência na condução do projeto. A situação agrava o déficit habitacional do município, estimado em 2017 em 71.160 domicílios, de acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (RECIFE, 2021). A ausência de uma solução para o quadro de necessidades habitacionais contrasta com a destinação da terra pública para a iniciativa privada sem contrapartida, em um leilão que não está vinculado à estratégia de financiamento do projeto.

O argumento central da dissertação, de que o interesse público configura um conceito indeterminado e conflitivo, que está em constante disputa, foi identificado nos estudos de caso analisados. A análise empírica demonstra os impactos da indefinição do conceito e da falta de critérios claros para a destinação das terras públicas, vinculados a um plano de gestão. O objetivo da pesquisa não foi o de estabilizar a noção de interesse público, eliminar a sua natureza indeterminada ou refutar a sua relevância. Reforçamos que a impossibilidade de defini-lo não reduz sua significância ou operatividade jurídica. O conceito consta em diversos dispositivos constitucionais e legais e refutar sua relevância só enfraqueceria a coletividade. O interesse público, enquanto condição norteadora da destinação do patrimônio público, deveria estar associado a um plano de gestão que busque o seu fortalecimento.

Como a terra pública pertence à coletividade e é fundamental para a implantação de políticas públicas inclusivas, é fundamental que o Estado democratize o acesso às informações e promova o adequado planejamento¹³³, por meio de um plano de gestão com critérios claros para a sua destinação. Como aponta Ungaretti (2017), a falta de transparência tem interferência nos processos decisórios e na capacidade de planejamento e participação social na gestão dessas áreas. A situação do patrimônio da União, que pode ser estendido ao patrimônio do Estado e do município, inviabiliza uma discussão efetivamente democrática e com a participação de atores da sociedade civil em torno da destinação da terra pública.

Imagem 82: Imagem do Movimento Ocupe Estelita - na página seguinte
Fonte: <https://www.flickr.com/photos/midianinja/14391353836/in/album-72157644746425749/>





Referências

- AALBERS, M. B. Regulated deregulation. In: SPRINGER, S.; BIRCH, K.; MaCLEAVY, J. (ed.). **The Handbook of Neoliberalism**. 1st ed. London: New York: Routledge, 2016. p.563-573. E-Book (623p.). DOI:10.4324/9781315730660. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9781315730660/handbook-neoliberalism-simon-springer-kean-birch-julie-macleavy>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- ABE, N. de C. Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, n.11, p.135-154, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/34731>. Acesso em: 30 jan. 2023.
- AGUIAR, L. S. de; ARAÚJO, C. P. de. Dois pesos, duas medidas na apropriação de terras do Recife: os casos da comunidade do Coque e do condomínio Le Parc Boa Viagem. **Oculum Ensaios: Revista de Arquitetura e Urbanismo**, Campinas, v.17, p.1-17, 2020. DOI: 10.24220/2318-0919v17e2020a4646. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/4646/3044>. Acesso em: 29 jan. 2023.
- ALBUQUERQUE, I. J. C.; LACERDA, N. Normas indutoras e interesse público: o Porto Digital (Bairro do Recife) e captura da coisa pública. In: ENANPUR, 17., 2017, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ANPUR, 2017. p.1-21. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/1543/1522>. Acesso em: 27 jan.2023.
- ALTSHULER, A.; LUBEROFF, D. **Mega-Projects: the changing politics of urban public investment**. Washington DC: Brookings Institution Press, 2003. 352 p.
- ALVIM, A. A. T. B.; ABASCAL, E. H. S.; MORAES, L. G. S. de. Projeto urbano e operação urbana consorciada em São Paulo: limites, desafios e perspectivas. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v.13, n.25, p.213-233, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5988/4331>. Acesso em: 13 dez. 2022.
- ASCHER, F. **Os novos princípios do urbanismo**. Tradução e Apresentação Nadia Somekh. São Paulo: Romano Guerra, 2010. 103 p. (Coleção RG bolso, v. 4). Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4055484/mod_resource/content/1/%28Seminarario%2007%29_ASCHER_Os%20novos%20princi%CC%81pios%20do%20urbanismo.pdf. Acesso em: 20 dez. 2022.
- BARBOSA, D. T. **Novos Recifes, velhos negócios: política da paisagem no processo contemporâneo de transformações da Bacia do Pina – Recife/PE: uma análise do Projeto Novo Recife**. 2014. 244 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/11883/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20David%20Tavares%20Barbosa.compressed.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2022.
- BERNARDINO, I. L. **Mercado imobiliário residencial em áreas centrais tradicionais: produção de novas espacialidades e obsolescência imobiliária na definição de submercados residenciais**. 2018. 290 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) - Centro de Artes e Comunicação,

Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/32344/1/TESE%20Iana%20Ludermir%20Bernardino.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2022.

BERNARDINO, R. L. **Recife-mercadoria e direito à cidade**: a operação urbana consorciada Joana Bezerra. 2015. 175 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/14910/1/Dissertacao%20Raquel%20Bernardino%20-%20final%20-%20OK.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2022.

BITOUN, J. A Contribuição dos Planos Estratégicos na Gestão Municipal: modernização do discurso, seletividade ou aprimoramento das práticas? In: SPOSITO, M. E. B. **Urbanização e cidades**: perspectivas geográficas. Presidente Prudente: UNESP, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2001. p. 291-309. ISBN: 978-85-9021-332-1. Trabalhos apresentados no 6º Simpósio Nacional de Geografia Urbana em Presidente Prudente.

BITOUN, J.; MIRANDA, L. I. B. A Região Metropolitana do Recife: principais características da sua região de influência e da integração dos municípios na aglomeração recifense. In: SOUZA, M. A. A.; BITOUN, J. (org.). **Recife**: transformações na ordem urbana. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 45-69. E-book (538 p.). (Série Estudos Comparativos). Disponível em: https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/serie_ordemurbana_recife.pdf. Acesso em: 13 nov. 2022.

BORGES, J. dos S. **Terras da União – patrimônio de quem?**: sobre produção e apropriação do espaço urbano em terras públicas. 2015. 243 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) - Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/16055/1/BORGES_Jennifer%20TESE-MDU.pdf. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRANDÃO, M. de A. A regionalização da grande indústria do Brasil: Recife e Salvador na década de 70. **Revista de Economia Política**, [S. l.], v. 5, n. 4, p. 77-98, out./dez. 1985. Disponível em: <https://centrodeeeconomiapolitica.org/repos/index.php/journal/article/view/1866/1852>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRANDÃO, Z. (org.). **Núcleo Técnico de Operações Urbanas**: estudos 2007-2010. Recife: CEPE, 2012. 183 p. Disponível em: https://issuu.com/julienineichen/docs/livro_ntou. Acesso em: 31 jan.2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 24 maio 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015**. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm. Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760/46, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, p. 12500, 06

set. 1946.

BRASIL. **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: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 08 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília: Congresso Nacional, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acesso em: 08 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007**. Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm. Acesso em: 08 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal [...]. Brasília: Congresso Nacional, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 07 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.813, de 9 de abril de 2019**. Dispõe sobre a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para a União, sobre a administração, a alienação e a gestão dos imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) e sobre a gestão dos imóveis da União; [...]. Brasília: Congresso Nacional, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13813.htm. Acesso em: 07 nov. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília: Câmara dos Deputados, 1973. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1970-1979/leicomplementar-14-8-junho-1973-367020-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-normaatualizada-pl.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)**. Brasília, [2022]. Disponível em: <http://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf>. Acesso em: 30 abr. 2022.

BRASIL. Secretaria do Patrimônio da União. **Programa de destinação do patrimônio da extinta RFFSA para apoio ao desenvolvimento local**: orientação aos municípios e entidades privadas sem fins lucrativos. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2009.

BRENNER, N. Reestruturação, reescalonamento e a questão urbana. **GEOUSP - espaço e tempo**, São Paulo, v.17, n.1, p. 198-220, 2013. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2013.74311. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74311/77954>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRENNER, N.; THEODORE, N. Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism”. **Antipode**, v. 34, n. 3, p. 349–379, jul. 2002. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-8330.00246>. Acesso em: 27 ago. 2022.

CAMPOS, P. H. P. Os empreiteiros de obras públicas e o golpe civil de 1964. **História Revista**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 4-22, jan./abr. 2015. DOI: 10.5216/hr.v20i1/39363. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/historia/article/view/39363/19960>. Acesso em: 20 jan. 2023.

COM 80% das unidades vendidas, Motto By Hilton Recife instala condomínio e marca início das obras. **Folha de Pernambuco**, Recife, 30 ago. 2022. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/economia/com-80-das-unidades-vendidas-motto-by-hilton-recife-instala/238632>. Acesso em: 01 set. 2021.

D'ALMEIDA, C.H. **Concessa Venia**: estado, empresa e a concessão da produção do espaço urbano. 2019. 298 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-12032020-153223/publico/TeseCorrigidaCarolinaHeldtAlmeida.pdf>. Acesso em: 06 set. 2022.

DÉAK, C. Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 1980. In: DÉAK, C; SCHIFFER, S. T. R. (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2.ed. São Paulo: EDUSP, 2015. p. 19-48.

DÉAK, C. O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas (prefácio). In: DEAK, C.; SCHIFFER, S. T. R. (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2.ed. São Paulo: EDUSP, 2015. p. 9-18.

DÍAZ, M. L. Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana. **Urbano**, Chile, v.8, n.11, p. 49-58, jul. 2005. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/220152267/Díaz-2005-Globalizacion-grandes-proyectos-y-privatizacion-de-la-gestion-urbana-pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.

DINIZ, F. R.; ROCHA, D. A Região Metropolitana do Recife e o interesse incomum: dimensões da governança de uma metrópole institucionalmente fragmentada. In: SOUZA, M. A. A.; BITOUN, J. (org.). **Recife**: transformações na ordem urbana. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 419-458. E-book (538 p.). (Série Estudos Comparativos). Disponível em: <https://transformacoes.observatorioidasmetroles.net.br/livro/recife/>. Acesso em: 11 abr. 2021.

DIREITOS Urbanos - Recife. Disponível em: <https://direitosurbanos.wordpress.com/about/>. Acesso em: 05 dez. 2022.

ESPOSITO, D. F. **Intervenções no bairro do Recife sob a lógica do city marketing**: o caso do Projeto Porto Novo. 2017. 186 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/29603/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20Daniella%20Felipe%20Esposito.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2023.

FERRARA, L. N. O lugar da natureza na produção do espaço metropolitano: do metabolismo urbano industrial para o imobiliário financeiro. In: PEREIRA, P. C. X. (org.). **Imediato, global e total na produção do espaço**: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI. São Paulo: FAUUSP, 2018. p.137-160. Disponível em: <https://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/302/262/1141>. Acesso em: 04 abr. 2021.

FERREIRA, J. S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. **Blog cidades para que(m)?**: política, urbanismo e habitação. São Paulo, 21 ago. 2005. Disponível em: <https://cidadesparaquem.org/textos-acadmicos/2005/8/21/a-cidade-para-poucos-breve-historia-da-propriedade-urbana-no-brasil>. Acesso em: 01 fev. 2022.

FERREIRA, J. S. W. **São Paulo**: o mito da cidade-global. 2003. 336 f. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/ferreira_doutorado_mitocidglobal.pdf. Acesso em: 03 maio 2021.

FIX, MARIANA. A fórmula mágica da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, M. C.; BENFATTI, Dênio (org.). **Urbanismo**: dossiê São Paulo - Rio de Janeiro. 1. ed. Campinas: PUCAMP/PROURB, 2004. p. 185-198. Disponível em: http://200.144.245.89/wp-content/uploads/2018/01/fix_formulamagicaparceria.pdf. Acesso em: 30 jun. 2022.

GABARDO, E.; REZENDE, M. C. de M. O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 115, p. 267-318, jul./dez. 2017. DOI: 10.9732/P.0034-7191.2017V115P267. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/516>. Acesso em: 03 out. 2021.

GUIRONNET, A.; HALBERT, L. **Urban development projects, financial markets, and investors**: a research note. Paris: l'École des Ponts, 2015. 30 p. Disponível em: http://chaire-ville.enpc.fr/sites/default/files/files/Urban%20Development%20Projects,%20Financial%20markets%20Guironnet%20Halbert%20150305_NR%20ENPC%20II_VF.pdf. Acesso em: 05 maio 2022.

HABITACIONAIS do Aeroclube do Recife, no Pina, têm entrega prevista para abril de 2022. **Folha de Pernambuco**, Recife, 16 set. 2021. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/noticias/habitacionais-do-aeroclube-do-recife-no-pina-tem-entrega-prevista/197960/>. Acesso em: 15 out. 2021.

HACHEM, D. W. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Prefácio Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2011. 426 p. Disponível em: https://www.danielwunderhachem.com.br/img/livros/doc/completo_20210729182013_3.pdf. Acesso em: 03 jan. 2023.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992. ISBN: 978-85-15-00679-3.

HARVEY, D. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism. **Geografiska Annaler**: Series B, Human Geography, v. 71, n. 1, p. 3-17, 1989. DOI: <https://doi.org/10.2307/490503>. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4000496/mod_resource/content/1/HARVEY_from-managment-to-empresaurialism_1989.pdf. Acesso em: 13 mar. 2021.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. Tradução de Carlos Szlak. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2005. 251 p. ISBN: 85-7419-496-4. Disponível em: <https://www.athuar.uema.br/wp-content/uploads/2018/01/harvey-producao-capitalista-espaco.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2023.

HISSA, M; ARAÚJO, C. Operações Urbanas Consorciadas no Brasil e o caso de Fortaleza. In: ENANPUR, 17., 2017, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: ANPUR, 2017. p. 1-20. Disponível em: http://xviienanpur.anpur.org.br/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sesseoes_Tematicas/ST%203/ST%203.5/ST%203.5-03.pdf. Acesso em: 01 dez. 2022.

KIRZNER, B. C. **Caos no Cais**: projeto novo Recife e a subversão do patrimônio cultural recifense. 2021. 147 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: https://issuu.com/beatrizkirzner/docs/tfg_beatrizkirzner_2021/14. Acesso em: 17 nov. 2022.

KLINK, J. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis?: problematizando a reestruturação e o reescalonamento do Estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: FURTADO, B.; KRAUSE, C.; FRANCA, K. (ed.). Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013. p. 83-114. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3003>. Acesso em: 23 abr. 2022.

LACERDA, N.; ABRAMO, P. O mercado de aluguel de imóveis comerciais e de serviços em centros históricos brasileiros: implicações da conservação inovadora e da destruição aniquiladora nos preços dos bens patrimoniais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v.22, e202027pt, jan./dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.RBEUR>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/tPyGVsL3kLDprdbHY6bGypM/>. Acesso em: 18 set. 2022.

LACERDA, N.; FERNANDES, A. C. Parques tecnológicos: entre a inovação e renda imobiliária no contexto da cidade do Recife. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 17, n. 34, p. 329-354, nov. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3402>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/cLcHGGvtLFJvx7tJm5ZQVv/>. Acesso em: 23 set. 2022.

LENCIONI, S. MetrÓpole e sua lógica capitalista atual face ao regime de acumulação patrimonial. **Mercator**, Fortaleza, v. 14, n.4, p. 149-158, dez. 2015. DOI: 10.4215/RM2015.1404.0011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/wcGkWRm8TT8P6jymSbCz4xy/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 05 dez. 2021.

LEVI-FAUR, D. The global diffusion of regulatory capitalism. **ANNALS da AAPSS**, [S. l.], v. 598, n.1, p. 12-32, mar. de 2005. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1177/0002716204272371>. Acesso em: 07 dez. 2021.

LIMA, J. P. R.; SICSU, A. B.; PADILHA, M. F. F. G. Economia de Pernambuco: transformações recentes e perspectivas no contexto regional globalizado. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 38, n. 4, p. 525-541, out./dez. 2007. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/547/435>. Acesso em: 30 jul. 2022.

LOUREIRO, C; AMORIM, L. O mascate, o bispo, o juiz e os outros: sobre a gênese morfológica do Recife. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, n. 3, p. 19-38, nov. 2000. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2000n3p19>. Disponível em: <https://rbeur>.

anpur.org.br/rbeur/article/view/44/30. Acesso em: 01 dez. 2021.

MARANGONI, F. R. G.; BARBOSA, A. G. Requalificação da zona portuária e uso do espaço público no bairro do Recife, Recife/PE. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, Recife, v. 9, n. 2, p. 1-20, 2020. DOI: <https://doi.org/10.46802/rmsde.v9i2.245914>. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistamseu/article/view/245914/37552>. Acesso em: 19 mar. 2022.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 121-189.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. 1.ed. São Paulo: Hucitec, 1996. 141 p.

MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, L. M. (org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. p. 215-250.

MARQUES, E. C. L. Governo, atores políticos e governança em políticas urbanas no Brasil e em São Paulo: conceitos para uma agenda de pesquisa futura. In: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. (org.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo**: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Ed. da Fiocruz, 2016. p.71-99.

MEDAUAR, O. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. 298 p.

MELLO, C. A. B. de. A noção jurídica de interesse público. In: MELLO, C. A. B. de. **Grandes temas de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 181-191.

MELO, J.; TENÓRIO, A. Ministro anuncia apoio a construção de parque no terreno do antigo aeroclube. **Blog de Jamildo**, Recife, 21 out. 2016. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/blogs/jamildo/2016/10/21/ministro-anuncia-apoio-construcao-de-parque-no-terreno-do-antigo-aeroclube/index.html>. Acesso em: 15 jan. 2022.

MELO, J.; TENÓRIO, A. Plebiscito com moradores do Bode pede conjunto habitacional em vez de parque verde. **Blog de Jamildo**, Recife, 11 dez. 2017. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/blogs/jamildo/2017/12/11/plebiscito-com-moradores-do-bode-pede-conjunto-habitacional-em-vez-de-parque-verde/>. Acesso em: 13 dez. 2022.

MENDONÇA, A. S. **Grandes projetos urbanos e gestão pública**: a renovação da área portuária do Recife. 2014. 173 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/17743/1/AdrianaSantosMendonca_Dissertacao_UFPE_CAC_MDU_2014.pdf. Acesso em: 07 mar. 2021.

MIRANDA, L. I. B; BITOUN, J. Região metropolitana do Recife: estratificação social, estrutura e organização do território. In: SOUZA, M. A. A.; BITOUN, J. (org.). **Recife**: transformações na ordem urbana. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.149-197. E-book (538 p.). Disponível em: <https://transformacoes.observatoriodasmetroles.net.br/livro/recife/>. Acesso em: 04 set.

2021.

MORAES, L. Contratos do Minha Casa Minha Vida correm risco de cancelamento. **Jornal do Comércio**, Recife, 21 nov. 2019. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/canal/economia/pernambuco/noticia/2019/11/21/contratos-do-minha-casa-minha-vida-correm-risco-de-cancelamento-393271.php>. Acesso em: 12 out. 2021.

MOREIRA, F. A. Da lama ao caos: notas sobre o reconhecimento de direitos em terras da União. In: ENANPUR, 17., 2017, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ANPUR, 2017. p.1-20. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1481/1460>. Acesso em: 15 maio 2022.

MOREIRA, F. A. **Terras de exclusão, portos de resistência**: um estudo sobre a função social das terras da União. 2018. 320 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-24092018-095352/publico/TEfernandaacciolyamoreira_rev.pdf. Acesso em: 28 maio 2021.

MOROSINI, L. Preço do metro quadrado de imóveis residenciais tem alta no Recife. **Diário de Pernambuco**, Recife, 07 out. 2020. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/economia/2020/10/preco-do-metro-quadrado-tem-alta-na-variacao-mensal-no-recife.html>. Acesso em: 10 out. 2021.

NASCIMENTO, A. Linha do tempo: terreno do Cais José Estelita é alvo de disputas há sete anos. **Diário de Pernambuco**, Recife, 27 mar. 2019. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2019/03/linha-do-tempo-terreno-do-cais-jose-estelita-e-alvo-de-disputa-ha-set.html>. Acesso em: 30 abr. 2021.

NOBRE, E. **Do plano diretor às operações urbanas consorciadas**: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Annablume, 2019. 346 p.

NOVICK, A. **Proyectos urbanos y otras histórias**. Buenos Aires: Nobuko, 2012. 254 p.

NUNES, S. M. M. Da teoria à prática: um breve histórico do planejamento urbano no Recife, pós 1970. In: ENANPUR, 15., 2013, Recife. **Anais [...]**. Recife: UFPE, 2013. p. 1-16. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/453/443>. Acesso em: 14 fev. 2021.

OLIVEIRA, F. L. de. Grandes projetos e planejamento urbano: práticas recentes das administrações públicas brasileiras. In: OLIVEIRA, F. L. de et al. (org.). **Grandes projetos metropolitanos**: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p.66-89. Disponível em: https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/livro_projetosmetropolitanos.pdf. Acesso em: 19 mar. 2022.

OLIVEIRA, F. L. Os novos planos diretores municipais brasileiros: uma avaliação preliminar. In: ANAIS do XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

ORUETA, F. D.; FAINSTEIN, S. S. The new mega-projects: genesis and impacts. **International Journal of Urban and Regional Research**, Oxford, v. 32, n.4, p. 759-767, dez. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00829.x>. Acesso em: 01 dez 2021.

PAIVA, C. C. de; FONSECA, S. A.; PAIVA, S. C. F. de. A política nacional de gestão do patrimônio da União: uma análise a partir da gestão dos imóveis não operacionais da extinta RFFSA. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 3, p. 657-680, jul./set. 2017. DOI: 10.21874/rsp.v68i3.1312. Disponível em: <https://revista.ensp.gov.br/index.php/RSP/article/view/1312/1582>. Acesso em: 26 jan. 2023.

PALMEIRA, M. V. L. **Dos planos aos projetos**: um estudo sobre o processo de planejamento e gestão urbana na Região Metropolitana do Recife. 2019. 180f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/37823/1/TESE%20Maria%20Veronica%20Lins%20Palmeira.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2022.

PAULANI, L. M. **A inserção da economia brasileira no cenário mundial**: uma reflexão sobre o papel do Estado e sobre a situação atual à luz da história. São Paulo: USP, [2011?]. p.1-34. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5854393/mod_folder/content/0/PAULANI_Leda_papel%20do%20Estado.pdf. Acesso em: 21 out. 2022.

PECK, J.; TICKELL, A. Searching for a new institutional fix: the after-Fordist crisis and global-local disorder. In: Amin, A. (ed.). **Post-Fordism**: a reader. Oxford: Blackwell, 1994. p. 280–315. Disponível em: <https://bitlybr.com/hDj1C>. Acesso em: 29 ago. 2022.

PF aponta fraude no leilão do terreno do Cais José Estelita, no Recife. **Globo G1**, Recife, 30 set. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pe-noticias/2015/09/pf-confirma-fraude-no-leilao-do-terreno-do-cais-jose-estelita-no-recife.html>. Acesso em: 28 set. 2022.

PORTAS, N. Interpretaciones del proyecto urbano. **Urbanística**, Roma, n.110, 1990. Disponível em: <http://www.etsav.upc.es/personals/monclus/cursos2002/portas.htm>. Acesso em: 5 dez. 2020.

PORTO DIGITAL (Recife). **O que é o Porto Digital**. Disponível em: <https://www.portodigital.org/paginas-institucionais/o-porto-digital/o-que-e-o-porto-digital>. Acesso em: 01 fev. 2023.

RACO, M. Delivering flagship projects in an era of regulatory capitalism: state-led privatization and the London Olympics 2012. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 38, n. 1, p. 176-197, jan. 2014. Disponível em: <https://onlinelibrary-wiley.ez16.periodicos.capes.gov.br/doi/epdf/10.1111/1468-2427.12025>. Acesso em: 02 fev. 2022.

RAMALHO, A. M. F. **Autonomia e cooperação**: os desafios da gestão metropolitana. 2009. 255 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) - Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3000/1/arquivo2350_1.pdf

RECIFE. Câmara Municipal. **Audiência pública debate construção do Habitacional Encanta Moça**. Recife, 03 maio 2018. Disponível em: <https://www.recife.pe.leg.br/comunicacao/noticias/audiencia-publica-debate-sobre-projeto-do-habitacional-encanta-moca>. Acesso em: 10 set. 2019.

RECIFE. **Decreto nº 36.073, de 09 de novembro de 2022**. Estabelece as normas e procedimentos específicos para aplicação do Instrumento Urbanístico Transferência do Direito de Construir - TDC, previsto na Lei Complementar nº 02, de 23 de abril de 2021, e regulamentado pela Lei nº 18.901, de 24 de março de 2022. Recife: Câmara Municipal, 2022. Disponível em: <https://bitlybr>.

com/LCOYa2. Acesso em: 19 set. 2022.

RECIFE. **Lei nº 13.957, de 26 de setembro de 1979.** Institui normas gerais de proteção a sítios, conjuntos antigos, ruínas e edifícios isolados, cujas expressões arquitetônicas ou históricas tenham real significado para o patrimônio cultural da cidade do Recife; disciplina a preservação desses bens, autoriza o prefeito a declarar zonas especiais de interesse dessa preservação cultural e, dá outras providências. Recife: Câmara Municipal, 1979. Disponível em: <https://bitlybr.com/a05BtcB>. Acesso em: 03 maio 2022.

RECIFE. **Lei nº 14.511 de 17 de janeiro de 1983.** Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. Recife: Câmara Municipal, 1983. Disponível em: <https://bitlybr.com/5QFJ>. Acesso em: 01 ago. 2022.

RECIFE. **Lei nº 18.138, de 04 de maio de 2015.** Institui e regulamenta o plano específico para o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga e dá outras providências. Recife: Prefeitura da Cidade, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2015/1814/18138/lei-ordinaria-n-18138-2015-institui-e-regulamenta-o-plano-especifico-para-o-cais-de-santa-rita-cais-jose-estelita-e-cabanga-e-da-outras-providencias?q=Lei+n%C2%BA+18.138%2F2015>. Acesso em: 02 fev. 2022.

RECIFE. **Lei nº 18.337, de 05 de julho de 2017.** Altera dispositivos da Lei nº 17.244, de 27 de julho de 2006. Recife: Prefeitura da Cidade, 2017. Disponível em: <https://bitlybr.com/Tkvjm>. Acesso em: 02 fev. 2022.

RECIFE. **Lei nº 18.770 de 29 de dezembro de 2020.** Institui o Plano Diretor do Município do Recife, revogando a Lei Municipal nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008.

RECIFE. **Lei Municipal nº 18.863, de 29 de novembro de 2021.** Institui a Política Municipal de Habitação de Interesse Social - PMHIS, dispõe sobre o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social - SIMHIS, e institui elementos para elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS do Município do Recife. Recife: Câmara Municipal, 2021. Disponível em: <https://bitlybr.com/OQzN0cBf>. Acesso em: 11 nov. 2022.

RECIFE. **Lei Municipal nº 18.869, de 09 de dezembro de 2021.** Institui o RECENTRO: Plano de incentivos fiscais para atividades econômicas, moradias para fins de interesse social, construções ou intervenções [...]. Recife: Câmara Municipal, 2021. Disponível em: <https://bitlybr.com/Ui8HD>. Acesso em: 02 fev. 2022.

RECIFE. **Lei Ordinária nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008.** Promove a revisão do Plano Diretor do município do Recife. Recife: Câmara Municipal, 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2008/1751/17511/lei-ordinaria-n-17511-2008-promove-a-revisao-do-plano-diretor-do-municipio-do-recife>. Acesso em: 22 mar. 2021.

RECIFE. Prefeitura da Cidade. **Geraldo recebe sociedade civil e Consórcio Novo Recife para dialogar sobre projeto.** Recife, 5 jun. 2014. Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/05/06/2014/geraldo-recebe-sociedade-civil-e-consorcio-novo-recife-para-dialogar-sobre>. Acesso em: 13 nov. 2021.

RECIFE. Prefeitura da Cidade. **Plano diretor da cidade do Recife:** Lei nº 17.511 de 29 de dezembro de 2008. Recife: a Prefeitura, 2008. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/ESIG/>

documentos/Plano_Diretor/Lei%20Plano%20Diretor%2017511-2008.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

RECIFE. Prefeitura da Cidade. **Projeto urbanístico Recife-Olinda**. Recife: Prefeitura, 2006. 73 p. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/ReabilitacaoAreasUrbanas/Biblioteca_Projeto_Urbanistico_Recife-Olinda.pdf. Acesso em: 22 nov. 2022.

RODRIGUES, D. Governo federal quer arrecadar R\$ 30 bilhões com venda de imóveis em 3 anos, **Poder360**. Brasília, 12 jun.2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/governo-federal-quer-arrecadar-r-30-bilhoes-com-venda-de-imoveis-em-3-anos/>. Acesso em: 23 jul. 2022.

RODRIGUES, E. Economia lança projeto piloto para criação de fundos imobiliários da União. **CNN Brasil**. 11 jan. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/economia-lanca-projeto-piloto-para-criacao-de-fundos-imobiliarios-da-uniao/>. Acesso em: 27 jan. 2022.

ROLNIK, R. Grupos se mobilizam no Recife contra projeto imobiliário no Cais José Estelita. **Blog da Raquel Rolnik**. São Paulo, 19 de mar. 2012. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/03/19/grupos-se-mobilizam-no-recife-contra-projeto-imobiliario-no-cais-jose-estelita/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SANTOS, C. G. dos. **A financeirização do capital imobiliário e os grandes projetos urbanos: implicações na produção do espaço urbano contemporâneo em Goiana e em São Lourenço da Mata na Região Metropolitana do Recife**. 2017. 345 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/26804/1/TESE%20Caroline%20Gon%c3%a7alves%20dos%20Santos.pdf>. Acesso em: 23 out. 2022.

SANTOS JÚNIOR, O. A. dos.; MONTANDON, D. T. (org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades, IPPUR/UFRJ, 2011. 296 p. Disponível em: https://www.observatoriodasmetroles.net/download/miolo_plano_diretor.pdf. Acesso em: 04 set. 2020.

SANTOS JUNIOR, O. A. et al. Propriedade pública e função social: a destinação das terras da União na Operação Urbana Porto Maravilha. **Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 12, p. 1-16, 2020. DOI: 10.1590/2175-3369.012.e20200062. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/W4rWr5ZZRZv39QScx4cbQJN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 dez. 2021.

SANTOS, J. M. L.; MELLO, S. C. B. Um movimento social visto por dentro: a proposta contra hegemônica do Movimento “Direitos Urbanos”. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 23, n.50, p.253-279, jan/abr. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/pVxthcXg8346tsrFKvgFNjq/?lang=pt>. Acesso em: 13 set. 2022.

SANTORO, P. F.; NUNES, F. Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo: transferência de terras para exploração comercial por terceiros. **LabCidade**. São Paulo, 25 maio 2018. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/projetos-de-intervencao-urbana-pius-em-sao-paulo-transferencia-de-terras-para-exploracao-comercial-por-terceiros/>. Acesso em: 13 ago. 2020.

SANTORO, P. F.; UNGARETTI, D.; MENDONÇA, P. H. R. Destruir terra pública no processo de financeirização: o caso de São Paulo. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS: olhares cruzados Europa e América Latina, 2018, São Carlos, SP. **Anais** [...]. São Paulo: USP, 2018. p. 1-22. Disponível em: <https://www.iau.usp.br/seminariofinanceirizacao/wp-content/uploads/2018/05/G1-final.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2023.

SANTORO, P. F.; UNGARETTI, D.; MENDONÇA, P. H. R. O papel das terras públicas na mobilização do Estado pelo capital em São Paulo. In: ROLNIK, R.; et al. (org.). **Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo**. São Paulo: FAUUSP, 2018. p. 60- 81. Disponível em: http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/04/cidadestadocapital_virt_low.pdf. Acesso em: 05 mar. 2022.

SÃO PAULO. Prefeitura da Cidade. **Decreto nº 56.901/16, de 29 de março de 2016**. Dispõe sobre a elaboração de Projeto de Intervenção Urbana, nos termos do disposto no artigo 134 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico – PDE. São Paulo: Governo Municipal, 2016. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56901-de-29-de-marco-de-2016/detalhe>. Acesso em: 07 mar. 2022.

SÃO PAULO. Prefeitura da Cidade. **Lei nº 11.090 de 16 de setembro de 1991**. Estabelece programa de melhorias para a área de influência imediata do Vale do Anhangabaú, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências. São Paulo: Governo Municipal, 1991. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-11090-de-16-de-setembro-de-1991>. Acesso em: 30 out. 2022.

SÃO PAULO. Prefeitura da Cidade. **Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014**. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo: Governo Municipal, 2014. Disponível em: <https://bitlybr.com/Ay4v6>. Acesso em: 14 ago. 2021.

SARUE, B. **Grandes Projetos Urbanos e a Governança de Metrôpoles: o caso do Porto Maravilha no Rio de Janeiro**. 2015. 142 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015. DOI: 10.11606/D.8.2016.tde-11012016-145212. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-11012016-145212/publico/2015_BetinaSarue_VOrig.pdf. Acesso em: 30 out. 2022.

SERPRO (Brasil). **Governo prepara sistema unificado de vendas online para imóveis da União, Estados e Municípios**. Brasília, 13 abr. 2021. Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2021/vendasgov>. Acesso em: 23 dez. 2022.

SILVEIRA, K. C. da. **O plano específico Santo Amaro Norte e a lógica de intervenção urbana nos projetos de revitalização da área central do Recife/PE**. 2018. 128 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/35936/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20Kilma%20Correia%20da%20Silveira.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2022.

SMOLKA, M. Presentacion. In: DÍAZ, M. L. **Grandes proyectos urbanos**. El Salvador: UCA editores, 2004. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/pt-br/publications/articles/grandes->

proyectos-urbanos. Acesso em: 18 jun. 2019.

SOARES, R. G. E. **Interesse público, legalidade e mérito**. 1955. 468 f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas-Econômicas) - Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 1955.

SOARES, 2015 - Em nota, o Consórcio Novo Recife afirmou que o leilão foi realizado de maneira lícita pela Caixa Econômica Federal e que o terreno foi adquirido por um valor superior ao mínimo determinado no edital - matéria

SOMEKH, N.; CAMPOS NETO, C. M. Desenvolvimento local e projetos urbanos. **Arquitextos**, São Paulo, v. 5, abr. 2005. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/470>. Acesso em: 13 maio 2019.

SOUZA, M. A. de A. **Posturas do Recife Imperial**. 2002. 266 f. Tese (Doutorado em História) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/7277/1/arquivo7620_1.pdf. Acesso em: 12 dez. 2022.

STROHER, L. E. M. **A constituição social da financeirização urbana no Brasil**: o papel das operações urbanas com Cepac. 2019. 245 f. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão Territorial, Universidade Federal do ABC, Santo André, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ufabc.edu.br/index.html>. Acesso em: 07 out. 2022.

STROHER, L. E. M. **A metrópole e o planejamento urbano**: revisitando o mito da Curitiba-modelo. 2014. 153 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. DOI:10.11606/D.16.2014.tde-18092015-154553. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-18092015-154553/publico/laisastroher.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2023.

SWYNGEDOUW, E. Globalização ou glocalização?: redes, territórios e reescalamento. In: BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R.; RIBEIRO, L. C de Q. (org.). **Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades**: lições e desafios para América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018. p.71-106. Disponível em: https://observatoriodasmetrosoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/escalas_espaciais2018.pdf. Acesso em: 30 jun. 2022.

SWYNGEDOUW, E.; MOULAERT, F.; RODRIGUEZ, A. Neoliberal urbanization in Europe: large-scale urban development projects and the new urban policy. **Antipode**, v. 34, n. 3, p. 542-577, jul. 2002.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. (org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 75-104.

VAINER, C.; OLIVEIRA, F. L. de.; LIMA JUNIOR, P. de N. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos. In: OLIVEIRA, F. L. et al. (org.). **Grandes projetos metropolitanos**: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 11-23. Disponível em: <https://site.livrariacultura.com.br/imagem/capitulo/42133873.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2021.

VAREJÃO, L. P. R. **Cais em disputa**: entre o direito à cidade e o Projeto Novo Recife. 2018. 169 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C; SHIFFER, S. T. R. (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2.ed. São Paulo: EDUSP, 2015. p.169-243.

VILLAÇA, F. J. M. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001. 376 p.

WALTENBERG, G. Governo vendeu R\$ 676 mi em imóveis; Guedes estimou R\$ 1 trilhão. **Poder360**. Brasília, 29 maio 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/governo-vendeu-r-676-mi-em-imoveis-guedes-estimou-r-1-tri/>. Acesso em: 23 jul. 2022.

Anexos

Anexo I

Entrevistas

Foram realizadas 12 entrevistas semiestruturadas com gestores que participaram da elaboração ou desenvolvimento dos projetos do Aeroclub, Porto Novo e Porto Novo Recife no poder executivo local ou estadual; gestor do concessionário responsável pelo arrendamento do Projeto Porto Novo Recife; representantes de movimentos sociais e moradores da Comunidade do Bode; e funcionários da Secretaria de Patrimônio da União de Pernambuco (SPU-PE). Para a análise do Projeto do Cais José Estelita não foram feitas entrevistas. As análises foram feitas com base na vasta documentação acerca do seu processo de disputa.

Tabela 12: Perfil dos entrevistados, preservando o anonimato dos atores
Fonte: Elaboração própria (2022)

Entrevista 01	Gestor do executivo municipal (ICPS) e do setor privado	Projeto Aeroclub
Entrevista 02	Gestor do executivo municipal (URB)	Projeto Aeroclub
Entrevista 03	Funcionário do executivo municipal (URB)	Projeto Aeroclub
Entrevista 04	Gestor do executivo municipal (PCR)	Projeto Aeroclub
Entrevista 05	Gestor do executivo municipal (PCR)	Projeto Aeroclub
Entrevista 06	Funcionário do executivo municipal (URB)	Projeto Aeroclub
Entrevista 07	Militante de movimento social	Projeto Aeroclub
Entrevista 07	Funcionário do executivo municipal (Gabinete de Projetos Especiais)	Projeto Aeroclub
Entrevista 08	Morador da Comunidade do Bode e Militante de movimento social	Projeto Aeroclub
Entrevista 09	Gestor do executivo estadual (NTOU)	Projeto Porto Novo e Porto Novo Recife
Entrevista 10	Iniciativa privada	Projeto Porto Novo Recife
Entrevista 11	Gestor da SPE Porto Novo Recife	Projeto Porto Novo Recife
Entrevista 12	Morador da Comunidade do Bode e Militante de movimento social	Projeto Aeroclub
Entrevista 13	Funcionário do executivo federal (SPU)	-
Entrevista 14	Funcionário do executivo federal (SPU)	-
Entrevista 15	Funcionário do executivo federal (SPU)	-

Anexo II

Roteiro base entrevistas semiestruturadas

As entrevistas foram semi estruturadas e tiveram como base as perguntas apresentadas abaixo. Além destas, foram feitas perguntas específicas em relação aos projetos em questão e outras perguntas surgiram em função do desenrolar das conversas. Estas tiveram uma duração média de 60 minutos.

Agentes estatais

1. Qual a sua formação e atuação profissional?
2. Em quais instituições você atua ou já atuou? Em quais cargos ou funções?
3. Quais ações/projetos foram desenvolvidas durante o período em que esteve no _____?
4. Quais dessas ações se relacionam com a elaboração de projetos de reestruturação ou renovação urbana no Recife?
5. Qual foi a sua participação na elaboração do projeto _____?
6. Você poderia falar um pouco sobre o desenvolvimento do projeto _____?
7. Qual fonte ou mecanismo de financiamento foi previsto para as intervenções propostas?
8. O que motivou o desenvolvimento do projeto?
9. O projeto se relaciona com iniciativas anteriores de projetos de reestruturação urbana para a área? Com quais delas?
10. Na sua visão, a quais atores o projeto buscou atender? De que forma?
11. Quais atores societários foram envolvidos na elaboração do projeto?
12. Houve participação da SPU-PE na elaboração do projeto? De que forma o terreno da União seria disponibilizado?
13. A comunidade do _____ foi contemplada pelo projeto? De que forma?
14. Ao seu ver, o projeto _____ atende ao interesse público? De que forma?
15. O que para você é o interesse público?

Agentes dos movimentos sociais

1. Há quanto tempo você mora na comunidade _____?
2. Participa de algum movimento social? Qual a sua atuação?
3. Quando a reivindicação pela utilização do terreno do Aeroclube para a provisão habitacional teve início?
4. Como foi a atuação da prefeitura? Houve a promoção de processos participativos?
5. Qual a sua visão em relação ao projeto do Aeroclube e Rio Pina?
6. Tem havido resistência em relação ao projeto? Quais ações estão sendo promovidas?
7. Você pode falar um pouco da construção do Movimento o Pina é Nosso?

8. Na sua visão, a quais atores o projeto buscou atender? De que forma?
9. A comunidade do _____ foi contemplada pelo projeto? De que forma?
10. Ao seu ver, o projeto _____ atende ao interesse público? De que forma?
11. O que para você é o interesse público?

Agentes da iniciativa privada

1. Qual a sua formação e atuação profissional? Em quais cargos ou funções?
2. O que motivou o interesse da empresa no projeto _____? Desde quando?
3. Como foi a articulação do consórcio?
4. O que levou a participação no projeto?
5. Como foi feito o processo de estruturação da concorrência pública em relação a modelagem técnica, jurídica, econômica e financeira? Houve PMI, participação privada ou a modelagem foi feita pelo poder público?
6. Houve concorrência de outras empresas na licitação?
7. Qual o interesse de vocês em participarem da concorrência?
8. Na sua visão, a quais atores o projeto buscou atender? De que forma?
9. Ao seu ver, o projeto _____ atende ao interesse público? De que forma?
10. O que para você é o interesse público?

