

## **REESTRUTURAÇÃO URBANA E O TRANSPORTE PÚBLICO: UMA ABORDAGEM DO ESTATUTO DA CIDADE PARA O METRÔ DO RECIFE**

**I. S. M. Lins e M. L. A. Maia**

### **RESUMO**

O trabalho tem como objetivo verificar, a partir da análise do conjunto das áreas degradadas do Recife situadas nas zonas de influência do sistema metroferroviário da RMR até que ponto e sob que condições os mecanismos e instrumentos de gestão estabelecidos na legislação vigente estariam aptos a contribuir de forma positiva para a reconfiguração sócio espacial dessas áreas e promover uma maior integração e articulação do sistema de transportes, e, mais especificamente, do sistema metroferroviário com a dinâmica urbana da cidade que o abriga, potencializando a demanda para o transporte de massa.

### **1 INTRODUÇÃO**

O processo de urbanização das cidades brasileiras tem resultado em um tecido urbano de características heterogêneas que reflete os diversos processos sócio-econômicos de produção e reprodução do espaço. O planejamento urbano, por sua vez, tem sido alvo de críticas quanto a sua capacidade de intervenção e gestão do espaço de forma a promover ambientes saudáveis e um acesso à cidade mais justo para seus habitantes.

A cidade, contudo, continua a ser o lócus privilegiado para enfrentamento das questões do mundo contemporâneo e novas abordagens de planejamento urbano surgem como alternativas ao clássico planejamento de caráter compreensivo. O dinamismo das mudanças econômicas, as incessantes inovações tecnológicas, a redefinição do papel do Estado na provisão e regulação de bens e serviços, e as crescentes buscas de parcerias com a iniciativa privada têm influenciado na forma como a cidade tem sido abordada (Sanchez, 1999).

É num ambiente mais competitivo entre cidades que emergem na década de 1990 os debates sobre renovação ou requalificação de áreas degradadas das cidades que apresentam infra-estrutura subutilizada, a exemplo de muitos centros históricos, de setores industriais desativados, de áreas ociosas ou obsoletas ao longo das ferrovias e nos entornos de estações metroferroviárias. Para Brito (2002) os investimentos que historicamente foram se acumulando nesses setores da cidade não podem ser desprezados em detrimento da conformação de novas áreas da cidade, freqüentemente geradoras de deseconomias urbanas.

Esses processos, apesar das diversas denominações (e.g. renovação, revitalização ou reabilitação) e das especificidades conceituais de cada uma delas, provocam mudanças no uso do solo pelo incentivo a novas ocupações e/ou de novas atividades que tendem a gerar uma dinamização na economia local. Em geral, esses processos são acompanhados de uma forte valorização fundiária e imobiliária da área onde ocorrem (Maricato, 2000).

Diferentemente dos trabalhos que discutem a reestruturação em áreas centrais ou no entorno de equipamentos obsoletos ou abandonados pelo êxodo de atividades e conseqüente desertificação dessas áreas (e.g. instalações industriais, antigos terminais de transporte), este trabalho foca em áreas degradadas e desocupadas ao longo de linhas metroferroviárias metropolitanas em uso e explora quais e em que condições os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, estabelecidos no Estatuto da Cidade, podem contribuir para uma reconfiguração sócio espacial de suas áreas lindeiras potencializando também a demanda para o transporte de massa.

A importância desse trabalho está na relação entre localização e acessibilidade. Para Vilaça (1998) a localização é a mercadoria mais importante no mercado imobiliário, na definição de normas urbanísticas, na análise do uso do solo e na formação da estrutura intra-urbana e a acessibilidade é um dos requisitos locacionais que mais se sobressai. Nas áreas urbanas, as pessoas e bens precisam mover-se rápida, econômica e confortavelmente, muitas vezes ao mesmo tempo e para os mesmos lugares. A acessibilidade, portanto, constitui fator determinante do preço da terra e do arranjo dos usos do solo nas cidades (ibid).

O sistema metroferroviário da Região Metropolitana do Recife (RMR) e seu entorno imediato são os objetos de análise empírica desse trabalho. Embora esteja ele inserido no Sistema de Transporte Público da RMR (STPP/RMR) e se constitua um importante eixo estruturador do Sistema Estrutural Integrado (SEI)<sup>1</sup> de transporte público da cidade, o mesmo ainda não está integrado de fato no território. A sua infra-estrutura implantada não dialoga com a dinâmica urbana, econômica e social das cidades que atravessa. Passados vinte anos de sua implantação, e atualmente em expansão, a configuração da ocupação urbana nas áreas lindeiras da faixa ferroviária e no entorno das estações metroviárias praticamente não se alterou. Verifica-se um grande contingente de áreas vazias, degradadas ou sub-utilizadas no seu entorno.

Este trabalho está estruturado em 5 seções: Após a introdução abordada na presente seção, a seção 2 apresenta considerações pertinentes ao Estatuto da Cidade. A seção 3 qualifica e caracteriza o Sistema Metroferroviário do Recife na Região Metropolitana do Recife. A seção 4 analisa as potencialidades e possibilidades de utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para a indução ao desenvolvimento urbano nas áreas de abrangência do sistema metroferroviário. A seção 5 apresenta as conclusões, recomendações e limitações do trabalho.

## **2 O ESTATUTO DA CIDADE**

O Estatuto da Cidade, aprovado em julho de 2001, é uma [Lei](#) de ordem pública, que regulamenta as disposições dos artigos 182 e 183 referentes ao capítulo da Política Urbana da Constituição Federal do Brasil de 1988. Este capítulo, por sua vez, prevê uma série de

---

<sup>1</sup> O SEI, integra em um mesmo sistema, a rede de ônibus regulares com o modo ferroviário. É composto por 06 corredores radiais convergentes para a área central do Recife, dos quais dois planejados para serem operados pelo modo ferroviário, os corredores leste e oeste e os demais pelo sistema ônibus.

instrumentos para a garantia, no âmbito municipal, do direito à cidade, da defesa e da função social da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana (Brasil, 1988).

A Lei apresenta um conjunto de instrumentos de planejamento e gestão destinados a permitir aos gestores públicos e à sociedade em geral atingir o objetivo principal da política urbana, identificada em seu Art. 2º, qual seja, “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. Os instrumentos de natureza urbanística estão voltados para induzir a forma de ocupação e uso do solo; ampliar as possibilidades de regularização das posses urbanas; e também uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade.

Dentre os instrumentos, aqueles considerados de indução do desenvolvimento urbano pelo Estatuto são: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; imposto territorial predial urbano progressivo no tempo; desapropriação com pagamentos em títulos; consórcio imobiliário; outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; e direito de preempção (Brasil, 2002). A seguir apresenta-se um breve resumo desses instrumentos.

- Parcelamento, Edificação ou utilização Compulsórios; Imposto Territorial Predial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo; Desapropriação com Pagamento em Títulos e Consórcio Imobiliário.

Tem o objetivo de induzir a ocupação de áreas vazias ou sub-utilizadas já dotadas de infra-estruturas e equipamentos em áreas cuja urbanização e ocupação sejam definidas como prioritária. Deverá ser estabelecido um prazo para o parcelamento ou edificação compulsória. O não cumprimento desses prazos levará a adoção do IPTU progressivo, que deverá ser aplicado por um período de 5 (cinco anos). Se, no caso de esgotamento desse prazo, a área permanecer incompatível com os usos e densidades previstas, o imóvel poderá ser desapropriado. O instrumento do consórcio imobiliário, por sua vez, é um recurso a ser utilizado para viabilizar empreendimentos em casos nos quais os proprietários não podem fazê-los sozinhos. Nesses casos, há transferência ao poder público municipal do imóvel para que este realize as obras necessárias. Após a realização do empreendimento, o proprietário recebe como forma de pagamento, as unidades resultantes do empreendimento em valor proporcional ao da terra antes das obras de loteamento e urbanização realizadas pelo poder público.

- Outorga Onerosa do Direito de Construir

Confere ao poder público a possibilidade de poder interferir nos mercados imobiliários através da definição dos coeficientes básicos aplicados na cidade. Os interessados em construir acima dos limites básicos estabelecidos recebem do poder público o direito de fazê-lo até o limite máximo estabelecido mediante compra ou algum tipo de compensação pré-estabelecida no Plano Diretor da cidade. Ou seja, o potencial adicional, aquele acima do coeficiente básico, deverá ser disponibilizado para os interessados mediante contrapartidas. Esses estoques de áreas adicionais (quantidades totais de metros quadrados a serem vendidos) podem ser diferenciados por regiões da cidade e por usos, de acordo com a intenção de ocupação refletida na política urbana – grandes estoques para zonas

onde se pretende intensificar o uso e ocupação e estoques reduzidos em zonas onde a intenção é inversa (ibid).

- Transferência do Direito de Construir

Tem o objetivo de viabilizar a preservação de imóveis ou áreas de importante valor histórico e ambiental de interesse público definidas pelo poder público, ou ainda os imóveis ocupados por favelas que se quer urbanizar. No primeiro caso os proprietários dos imóveis serão compensados pelo fato de que em seus imóveis o coeficiente ou densidade básicos estabelecidos para o território urbano não podem ser atingido sob pena de comprometer o objetivo da preservação; e no segundo caso está prevista a hipótese de transferência para os casos de regularização fundiária e programas de habitação de interesse social. Segundo o Art 35, a “Lei Municipal baseada no Plano Diretor poderá autorizar o proprietário do imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no Plano Diretor ou Lei Urbanística dele decorrente”.

No entanto, esse instrumento demanda para sua execução, a elaboração de planos de preservação e regularização, pois a transferência somente será permitida se o proprietário participar de algum programa de preservação e/ou regularização elaborado em conjunto entre os diversos agentes público e privado ou elaborado pelo entre privado e aprovado pelo poder público. Além do mais o poder público deve estabelecer claramente as condições e critérios de transferência e elaborar um cadastro de imóveis com potencial para aplicação do instrumento.

- Operações Urbanas Consorciadas

Seu objetivo é viabilizar intervenções de maior escala, em atuação concertada entre o poder público e os diversos atores da iniciativa privada. Segundo o Estatuto da Cidade (2001), as Operações Urbanas Consorciadas constituem um tipo especial de intervenção urbanística voltada para a transformação estrutural de um setor da cidade. Segundo o Art. 32 (§ 1º) são consideradas Operações Urbanas “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados com o objetivo de alcançar, em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental”.

A sua implantação deve ser precedida de: i) uma leitura técnica do território objeto de intervenção nas áreas de uso e ocupação do solo, infra-estrutura, densidade demográfica e construtiva, preços do mercado imobiliário; ii) levantamentos sobre projetos em elaboração, licenças concedidas, fluxos de circulação, equipamentos públicos e áreas verdes dentre outros; e iii) informações sobre os agentes envolvidos na operação. O desenho da operação urbana deverá estar detalhado e aprovado pela municipalidade numa lei específica que trate exclusivamente das definições e operacionalização da mesma.

- Direito de Preempção;

Trata-se da preferência, por parte do poder municipal, para a aquisição de imóvel urbano de seu interesse, no momento de sua venda. Cabe ao poder público, por meio do plano diretor, definir as áreas onde incide este direito, desde que seja para projetos de

regularização fundiária, programas habitacionais de interesse social ou áreas de preservação ambiental (ibid).

Analisando os instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano acima mencionados observa-se que a despeito do enorme avanço no campo do direito urbano e na configuração de políticas urbanas e instrumentos urbanísticos, a execução desses instrumentos pressupõem algumas condições fundamentais, quais sejam:

- A existência de um plano diretor ou leis urbanas que compreendam a heterogeneidade do tecido urbano e social de forma que o desenho de aplicação desses instrumentos sejam pertinentes e factíveis;
- Poder público estruturado e organizado, do ponto de vista institucional, para exercer as atividades conjuntas de planejamento, monitoramento, fiscalização e gestão dos planos e instrumentos urbanísticos. Ou seja, a aplicação desses instrumentos pressupõe uma capacidade técnica e política do executivo local. É importante sistematizar banco de dados integrados e definir mecanismos claros de gerenciamento dos instrumentos, como meios de dar transparência a todos os processos diminuindo a possibilidade de corrupção e de descontrole sobre os mesmos. Em adição, a depender do instrumento utilizado, pressupõe-se também capacidade de financiamento do poder público para arcar com projetos de desenvolvimento de áreas.
- Articulação e integração de políticas urbanas para que os efeitos da aplicação dos instrumentos ressaltem a função social da propriedade e produzam cidades mais justas para o variado conjunto de seus habitantes;

Em suma, a aplicação desses instrumentos demanda um poder público forte, que desempenhe não apenas um papel regulador das ações sobre o território, mas que incentive e provoque mudanças estruturadoras na forma de planejar, monitorar, fiscalizar e gerir a cidade.

### **3 O SISTEMA METROFERROVIÁRIO DA REGIAO METROPOLITANA DO RECIFE (RMR)**

A história do transporte ferroviário urbano da RMR se confunde com a história das estradas de ferro de Pernambuco e começa, em 1858, com a inauguração e operação com trens diesel, da linha férrea da estação Cinco Pontas no Recife ao município do Cabo de Santo Agostinho, localizado ao sul de Recife.

Em 1976, a partir dos estudos já existentes para a área metropolitana, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) pela FIDEM, órgão de planejamento metropolitano, cujas diretrizes de estruturação urbana determinavam um modelo polinuclear em oposição à extensa região caracterizada por um único núcleo. A macroestrutura espacial composta por grandes nucleações, em substituição à antiga e espontânea estrutura radial monocêntrica visava descomprimir o núcleo central e fortalecer os centros locais e secundários. Caberia ao sistema de transportes a função de assegurar ligações rápidas entre os pólos (articulação entre as nucleações) e proporcionar as ligações internas dentro de cada nucleação (estruturação interna). Em seqüência foi desenvolvido o Plano de Organização Territorial (POT) definindo a consolidação de quatro nucleações.

Nessa época, a Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA), histórica e economicamente ligada ao transporte de cargas, mantinha na cidade do Recife alguns trens diários destinados ao transporte de passageiros do subúrbio, mas sem as condições mínimas que o

caracterizassem como um serviço de transporte de massa. De fato, o sistema ferroviário não dispunha de estações voltadas ao transporte de passageiros. O sistema ferroviário estava sujeito a vários cruzamentos em nível com o sistema rodoviário, faixa invadida por edificações e ocorrência de travessias de pedestres ao longo de todo o trecho em consequência do crescimento desordenado da área urbana. A falta de regularidade e pontualidade do serviço ferroviário, bem como os freqüentes acidentes nas passagens de nível, em consequência do quadro de deterioração em que se encontrava o sistema ferroviário, além de promover um desgaste da imagem do trem perante a opinião pública, impediam a sua consideração como um transporte de massa.

Em setembro de 1979, como reflexo da crescente urbanização, da “crise” do petróleo e da necessidade de se reduzir as importações de petróleo do país, o Governo Federal, lançou o Programa de “Transportes Alternativos para Economia de Combustíveis”, dando ênfase especial ao transporte sobre trilhos como instrumento mais eficaz para a racionalização do consumo de combustíveis nos grandes centros urbanos. Era necessário, portanto, se ampliar as redes eletrificadas. Como destacado por Agune & Braga (1979), a *“escassez de recursos imposta pela política econômica da época impôs que os investimentos se revertessem para a melhoria do transporte urbano de massa contribuindo assim, marginalmente para a solução da crise energética ao mesmo tempo em que enfrentava um grande problema da área social”*. Dessa forma, o Governo Federal resolveu investir na modernização do transporte ferroviário urbano, levando em conta dois fatores: o aproveitamento dos corredores existentes bem como a separação física, operacional e institucional dos transportes de cargas e de passageiros.

Nesse contexto de crise energética e fortalecimento dos investimentos no transporte ferroviário de passageiros, na RMR os estudos POT e PDI, estabeleceram as conceituações e diretrizes básicas para a implantação de um sistema metropolitano de transportes de massa em via fixa, abrangendo as linhas de Recife/Jaboatão, Recife/São Lourenço da Mata e Recife/Cabo. A linha Recife/São Lourenço da Mata faria a ligação entre as nucleações Centro e Oeste e a linha Recife/Cabo, a ligação entre as nucleações Centro e Sul.

Na RMR, a decisão estratégica de implantação do trem metropolitano encontrou terreno propício para sua viabilização, pela existência de um planejamento urbano que, direta ou indiretamente, levava em conta àqueles corredores. Dessa forma, o projeto do trem metropolitano da RMR, posteriormente denominado METROREC, foi viabilizado com base no estudo preliminar do GEIPOT, desenvolvido no período de 1975 a 1979, sendo compatível, em linhas gerais, com os principais estudos existentes na época, a saber: "Estudo de Transportes do Grande Recife", (ETURB - SUDENE/1972), "Plano de Desenvolvimento Integrado" (PDI) - FIDEM/1976, "Plano de Organização Territorial" (POT) - FIDEM/1980 e "Plano Diretor de Transportes Urbanos" (PDTU) - GEIPOT/1982, além dos programas e projetos em curso na Rede Ferroviária Federal (RFFSA). O Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU), concluído em 1982, projetou para o Recife a implantação gradativa de um sistema em rede, em substituição a forma radial existente, com o fortalecimento dos eixos radiais pré-existentes, entre eles os corredores Centro-Oeste e Centro-Sul, a serem operados pelo modo ferroviário bem como a criação de perimetrais de interligação entre os municípios e os bairros. O fortalecimento se daria exatamente pela maior flexibilidade e possibilidades de articulação, inerentes aos sistemas em rede, permitindo mais alternativas de deslocamentos.

Como visto, o projeto do sistema metroferroviário do Recife foi uma consequência direta e imediata da política nacional de transportes urbanos vigente, que estava voltada para o fortalecimento do sistema de transporte público e restrição ao uso do automóvel nos deslocamentos casa-trabalho. O seu objetivo primordial foi o de definir um moderno sistema de transporte de massa em via fixa, a ser implantado na RMR, com base nos corredores ferroviários existentes.

### 3.1 Caracterização

O STPP da RMR considera a participação do modo ferroviário em dois corredores estruturais, o corredor centro/oeste e o corredor centro/sul. Para atender a esses dois corredores o Sistema de Trens Metropolitanos do Recife é composto por 56,2 Km de malha ferroviária (Figura 01), dividida em dois sistemas separados, usualmente conhecidos como Linha Centro e Linha Sul. Juntos transportam cerca de 180.000 passageiros/dia (dados Metrorec: março/2006) e 53.000.000 passageiros/ano (ibid:2005), respectivamente, atendendo diretamente aos municípios de Recife, Jaboatão dos Guararapes, Camaragibe e Cabo e indiretamente a toda Região Metropolitana do Recife, através do Sistema Estrutural Integrado (SEI).

O corredor centro/oeste corresponde a **Linha Centro** do sistema metroviário, que interliga o centro do Recife ao Município de Jaboatão de Guararapes, com um ramal da estação Coqueiral até o município de Camaragibe (representado pela cor rosa na Fig. 1).

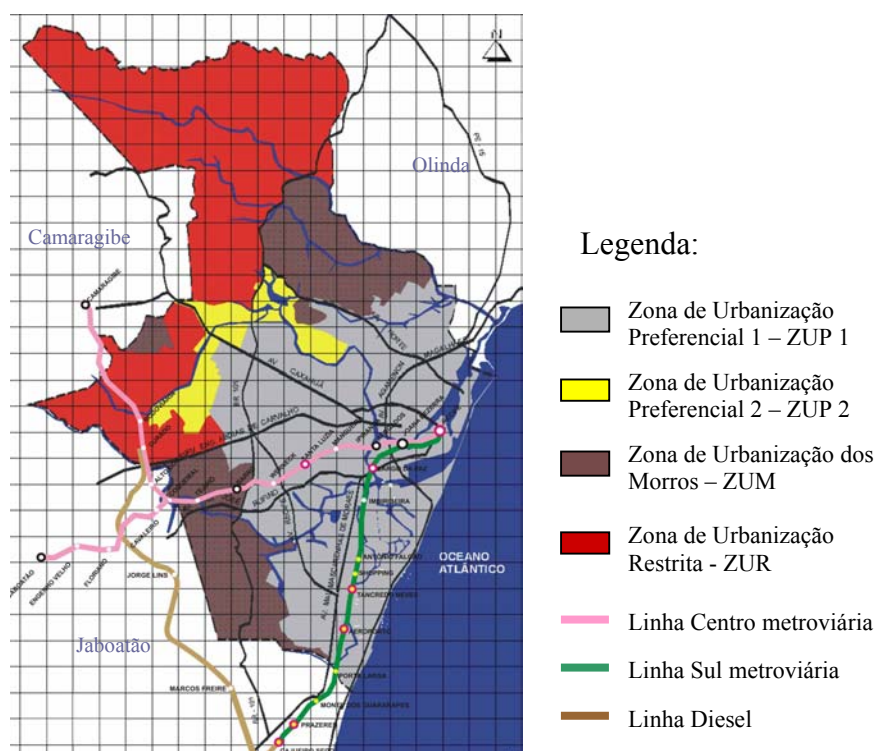


Fig. 1: Sistema Ferroviário Metropolitano da RMR

A Linha Centro tem 25,2km, opera nos trechos Recife-Coqueiral-Jaboatão, com bifurcação Coqueiral - Camaragibe, em via dupla exclusiva, totalmente segregada. Ao longo do sistema existem 18 Estações, distribuídas a uma distância média entre si de

aproximadamente 1,2 km e 5 Terminais Integrados do SEI. O intervalo entre trens no horário de pico é de 6 minutos no trecho Recife- Coqueiral e de 12 minutos nos trechos Coqueiral-Jaboatão e Coqueiral-Rodoviária. Nos horários de vale (entre picos), o intervalo entre trens é de 15 minutos nas nos ramais Coqueiral-Jaboatão e Coqueiral- Camaragibe e 7,5 minutos nas estações entre Recife e Coqueiral.

No município de Recife a configuração espacial ao longo do percurso da linha é caracterizada pela alternância de espaços vazios com áreas urbanas muito e pouco adensadas, e também de áreas rurais, o que demonstra a heterogeneidade de sua ocupação. Possui tipologia tipicamente residencial unifamiliar ou multifamiliar distribuídas em áreas que apresentam situação fundiária tanto regular quanto irregular. Conta ainda com áreas denominadas de zonas especiais de interesse social (ZEIS), de centros secundários de comércio e de serviço (Afogados, Cavaleiro, Areias), e de áreas industriais, pontuadas ao longo do trecho (Café Royal, Souza Cruz, etc) e aquelas concentradas no Distrito Industrial do Curado (Siderúrgica Aço Norte, Microlit, Philips, White-Martins, Coral, Kibon, etc.).

O Corredor Sul, por sua vez, corresponde ao sistema metroviário denominado **Linha Sul**, que interliga o centro do Recife ao Município do Cabo de Santo Agostinho (representado pela cor verde na Figura 01 acima). O trecho com 14,3km Recife-Cajueiro Seco, entre a estação Terminal Recife, no bairro de São José, e a estação Terminal Cajueiro Seco, localizada no bairro de Prazeres, município de Jaboatão dos Guararapes encontra-se em processo de modernização e melhoria, com obras para permitir a eletrificação e a separação física e operacional dos sistemas de cargas e passageiros. Após a conclusão do processo serão mantidas as mesmas características da Linha Centro, faixa de domínio totalmente vedada e inexistência de cruzamentos em nível com o sistema viário e permitirá a integração modal com a rede de ônibus.

Depois de concluída, a Linha Sul (sistema elétrico) contará com 10 estações exclusivas, e 5 Terminais de Integração, dos quais 6 estações (Largo da Paz, Imbiribeira, Antônio Falcão, Shopping, Tancredo Neves e Aeroporto) e 3 terminais de integração (Largo da Paz, Tancredo Neves e Aeroporto) situados na cidade do Recife, além das estações e terminais integrados de Joana Bezerra e Recife, comuns com a Linha Centro.

Assim como na Linha Centro, a ocupação ao longo do trecho é bastante heterogênea e diversificada além da existência de alguns vazios urbanos e de extensas áreas sub-utilizadas. As áreas mais próximas do centro principal da cidade até o centro secundário de Afogados encontram-se em estado de elevada deterioração já há algumas décadas. A partir da estação Largo da Paz, em direção ao sul, do lado esquerdo, verifica-se uma ocupação com urbanização densa, constituída em sua maioria por população de baixa renda com padrão de construção baixo, apresentando condições sanitárias e de serviços urbanos bem precários; a existência de vilas e diversos edifícios de padrão médio e médio-alto de construção, algumas instalações domiciliares de comércio, além de uma área de preservação ambiental (estuário do Rio Jordão com uma rica vegetação nativa de mangues). Nesse mesmo trecho, o lado esquerdo caracteriza-se pela predominância de um comércio especializado (setores automotivo e de construção), algumas indústrias e habitações de padrão de construção médio com avenidas largas e arborizadas.

Há que se destacar a existência de equipamentos urbanos de grande porte (Shopping Center, Ginásio de Esportes Geraldo Magalhães, Aeroporto Internacional, Universidade Salgado de Oliveira e Faculdade do Recife - FAREC) além de uma ZEIS na área de



entorno da estação Joana Bezerra. É importante destacar que a Estação Joana Bezerra constitui-se um importante terminal de integração do SEI, e tem uma localização privilegiada, próxima a área central e de fácil conexão com as zonas norte e sul, o que tem despertado o interesse de sua (re)urbanização com a participação do setor imobiliário local.

A maior parte das áreas lindeiras de ambas as linhas são classificadas no macrozonamento da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS - 1996) como Zonas de Urbanização Preferencial 01 (ZUP 01), o que confere os mesmos índices urbanísticos dos mais elevados na cidade (figura 01). Verifica-se ainda a inexistência de projetos ou programas de urbanização para as áreas degradadas, obsoletas, vazias ou sub-utilizadas, e um relativo desinteresse do mercado imobiliário formal em se instalar nas mesmas, apesar da acessibilidade promovida pelo seu sistema de transporte público, notadamente o metrô, que é eixo estruturador do SEI.

O Plano Diretor da cidade do Recife, que irá nortear a revisão da LUOS encontra-se em revisão e atualização e até o presente momento, não se verifica nenhuma iniciativa tanto por parte do poder público quanto da iniciativa privada no sentido de reverter positivamente e potencializar esse atributo da acessibilidade com a reestruturação urbana das áreas lindeiras do metrô.

#### **4 OS INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO URBANO E O SISTEMA METROFERROVIÁRIO: QUAIS POSSIBILIDADES?**

Conceitualmente, os sistemas metroferroviários são considerados elementos indutores do desenvolvimento urbano, notadamente por se constituir um modo de transporte de qualidade capaz de contribuir diretamente para estruturação dos espaços urbanos / metropolitanos - e para os deslocamentos cotidianos nas grandes cidades. No entanto, o que se observa na área de entorno da Linha Centro do Metrorec, implantada há 21 anos, é uma visível e acentuada degradação das edificações e das infra-estruturas, acompanhada da subutilização das antigas edificações industriais ou depósitos, o empobrecimento do comércio e dos serviços, o adensamento habitacional exagerado nas zonas de habitação informal e favelas. Analisando o valor da propriedade urbana dada pela acessibilidade ao sistema metroviário de Recife, Andrade e Maia (2005) verificam que as áreas no entorno da Linha Centro do Metrorec não passaram por nenhum processo importante de dinamização no uso e ocupação do solo e nem valorização dos espaços comerciais já existentes. Ao contrário, houve uma degradação urbana na maioria dos espaços.

É importante registrar que embora o sistema metroferroviário da RMR tenha sido implantado em consonância com os planos e projetos urbanísticos e de transportes desenvolvidos para a RMR, no que se refere a políticas públicas, o que se verificou durante esse período foi uma acentuada falta de sintonia entre o sistema implantado e as demais políticas urbanas: habitacionais, uso e ocupação do solo, de emprego e renda, etc. São exemplos desse descompasso a não consolidação do Centro Administrativo do Estado e da Central de Distribuição de Bens previstas no POT para se instalarem na área de abrangência do sistema, bem como na construção dos conjuntos habitacionais, ainda na década de 1980, em sua grande maioria ocorridos na Zona Norte da RMR, ao mesmo tempo que o Governo Federal investia na construção de um sistema de transporte de massa ligando as nucleações centro e oeste da RMR. Ressalta-se, contudo, que essa situação não ocorreu apenas nas áreas de influência do sistema metroferroviário.

O Plano para a Região Metropolitana denominado Metrópole 2010 elaborado pela FIDEM em 2000, diagnostica que o processo histórico não produziu uma urbaniza o de qualidade nem uma identidade própria nas áreas lindeiras ao metrô. O espaço público  , em geral, de baixa qualidade, insuficiente e não favorece o uso coletivo agregando valores de urbanidade. Neste sentido, o documento aponta para uma clara necessidade de complementa o e/ou substitui o de parte significativa do ambiente construído, seja ele composto por infra-estruturas ou edifica es, pública ou privadas, principalmente nas áreas descartadas do processo produtivo industrial e que se constituem potencial para cria o de áreas urbanas de uso coletivo e de habita o. São, portanto, áreas de transforma o.

  nesse cenário que a discussão da aplicabilidade dos instrumentos de indu o ao desenvolvimento urbano instituídos pelo Estatuto da Cidade torna-se crucial. O que fazer para que as áreas lindeiras da Linha Centro tornem-se estratégicas e sejam beneficiadas por processos de reurbaniza o? O que fazer para que a Linha Sul, ainda em implanta o, tenha um processo diferenciado no que diz respeito ao conjunto de altera es decorrentes de sua implanta o, tanto no que diz respeito a mudança na estrutura de deslocamento da popula o e nas transforma es no uso do solo quanto na sua articula o e op o como modo de transporte para parte da popula o da faixa costeira da zona sul, caracterizada por padrões de renda médios e altos? Ou seja, como valer-se da implanta o de um sistema de transporte de qualidade e de alta capacidade e de instrumentos do Estatuto da Cidade para induzir e consolidar o desenvolvimento sustentável nas áreas de entorno e de influência do sistema?

Analisando a configura o sócio-espacial das áreas lindeiras das duas linhas em rela o ao tecido urbano da cidade e a aplicabilidade dos instrumentos de indu o do desenvolvimento urbano definidos pelo Estatuto da Cidade verifica-se que:

- Mesmo que no macrozoneamento essas áreas sejam consideradas de urbaniza o prioritária, como hoje já são, dificilmente o setor imobiliário se dirigirá para as mesmas sem que haja mecanismos restritivos de uso e ocupa o do solo em áreas onde o mercado de terras e imobiliário já está fortemente instalado e, ao mesmo tempo, incentivos a sua (re)urbaniza o. Para que as mesmas constituam-se em mercado, elas precisam apresentar vantagens competitivas frente às demais áreas da cidade;
- Neste sentido, e pelas características sócio-espaciais apresentadas, o instrumento da outorga onerosa do direito de construir será de pouca aplica o para incentivar o desenvolvimento de atividades urbanas nas áreas lindeiras da Linha Centro. Para essas áreas recomenda-se a aplica o do parcelamento, edifica o ou utiliza o compulsórias, atrelados a um programa de financiamento como forma de viabilizar a transforma o dessas áreas. Em caso de não cumprimento, seriam utilizados o IPTU progressivo e a desapropria o, como prevê o Estatuto da Cidade. Para as áreas ZEIS e áreas de prote o ambiental poderia se aplicar o instrumento de transferência do direito de construir, já que as mesmas sofrem restri es quanto aos tamanhos mínimos/máximos de lotes e a sua ocupa o. Para o entorno dessa Linha, sugere-se ainda que sejam estudadas opera es urbanas simplificadas para o entorno dos terminais integrados de transporte público;
- Para as áreas lindeiras da Linha Sul, dada a proximidade física com áreas de intensa e progressiva valoriza o da cidade (zona sul) e de forte atua o do mercado imobiliário formal de média e alta renda, com potencial de interesse de mercado muito mais elevado em rela o   Linha Centro, qualquer instrumento de indu o

que seja aplicado deverá estar em contínuo diálogo e fortemente atrelado aos demais instrumentos indicados principalmente para essa zona da cidade. Há também que se considerar que esse eixo dá acesso a importantes equipamentos da cidade, como o aeroporto internacional e o maior shopping center da cidade, além de possuir extensas áreas de potencial interesse do mercado imobiliário. Para que essas áreas se desenvolvam parece necessário, por exemplo, aplicar a outorga onerosa do direito de construir nas áreas hoje valorizadas da zona sul, onde hoje o mercado imobiliário está instalado, e aplicar o parcelamento, edificação ou utilização compulsória nas áreas lindeiras da Linha Sul do metrô. A transferência do direito do construir poderiam ser aplicados para as áreas ZEIS e nas zonas de proteção ambiental. Nos terminais de integração, como na Linha Centro, faz-se necessário estudar operações urbanas consorciadas que dinamizem a ocupação e as atividades econômicas no seu entorno e gerem demanda para o sistema de transporte público. Essas operações urbanas precisam ser discutidas à luz da quantidade e da qualidade das operações urbanas propostas para a cidade<sup>2</sup>, da capacidade do poder público de gerenciá-las e do mercado fundiário e imobiliário de absorvê-las.

## 5 CONCLUSÕES

É inegável a importância do setor ferroviário nos sistemas de transportes urbanos, notadamente por este se constituir em um modo de transporte capaz de contribuir diretamente para o desenvolvimento urbano – haja vista o seu papel estruturador dos espaços urbanos/metropolitanos - e para os deslocamentos cotidianos nas grandes cidades. Por suas características físicas e operacionais, ele promove acessibilidade rápida e segura a diversos pontos do território, um atributo capital na configuração da localização intra-urbana e para a definição de instalação de atividades urbanas.

Contudo, a experiência do metrô do Recife e principalmente da sua Linha Centro, tem apontado para caminhos opostos: suas áreas lindeiras, apesar de se beneficiarem pela acessibilidade promovida pelo mesmo, não são áreas dinâmicas do ponto de vista da transformação sócio-espacial, apresentando-se estagnadas e deterioradas ambientalmente. A Linha Sul, ainda sem operação, pode tomar rumo semelhante se a política urbana municipal não definir as diretrizes e ações estratégicas para suas áreas adjacentes. Esse momento de pensar na promoção e valorização dessas áreas é oportuno haja vista a discussão do Plano Diretor em curso e da possibilidade de aplicação de instrumentos de promoção do desenvolvimento urbano definidos pelo Estatuto da Cidade.

O que se observa é que apesar dos planos iniciais para a cidade metropolitana articularem os planos urbanísticos com planos de transporte público, as práticas urbanas contemporâneas apresentam uma forte desconexão entre o planejamento urbano e o planejamento dos transportes resultando no quadro acima descrito: áreas com boa acessibilidade mas ambientalmente degradadas. A definição de estratégias de cidade e para a cidade, expressas no Plano Diretor, devem atrelar o desenvolvimento urbano a sua infraestrutura de mobilidade, principalmente aquela promovida pelo transporte público.

---

<sup>2</sup> Por exemplo, o projeto do Complexo Turístico-Cultural Recife-Olinda em discussão atualmente, prevê uma grande operação imobiliária envolvendo territórios das duas cidades. Esse projeto conta com o apoio das prefeituras, do Governo do Estado e do Ministério das Cidades.

A aplicação de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano do Estatuto da Cidade demanda o entendimento da heterogeneidade do território e de seus processos sócio-econômicos de produção, e requer uma leitura atenta das suas especificidades e da relação entre suas partes constituintes. A aplicação de instrumentos específicos tende a ser mais robusta na medida em que os mesmos se articulem entre si, ou seja, na medida em que eles articulem essa heterogeneidade. A indicação isolada tende a torná-los ineficazes. Por isso, não tem sentido estudar o uso desses instrumentos de forma isolada para as áreas lindeiras do metrô de Recife.

Por fim, a aplicação desses instrumentos demanda um poder público forte, atuante, mobilizador dos diversos setores da sociedade, estruturado com mecanismos de planejamento e de gestão transparentes. Há de se estabelecer claramente os critérios e procedimentos para aplicação desses instrumentos de forma integrada para toda a cidade, definindo onde e quando devem ocorrer para que a escolha dos mesmos não aprofunde e/ou estimule as desigualdades e as distorções sócio-espaciais hoje observadas.

## **6 REFERÊNCIAS**

Andrade, Maurício e Maia, Maria Leonor A. (2005) Correlações entre Acessibilidade e o Valor da Terra Urbana em Dois Corredores de Transporte da Região Metropolitana do Recife, **XIX Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes**. Recife, Brasil, 7-11 novembro 2005.

Brasil (1988) **Constituição Federal**.

Brasil (2001) **Estatuto da Cidade- guia para implementação pelos municípios e cidades**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.

Brito, M. (2002) Pressupostos da reabilitação urbana de sítios históricos no contexto brasileiro. **Seminário Internacional de Reabilitação urbana de Sítios Históricos, Brasil**.

CBTU/STU-REC, (2006) **Relatório Gerencial**, Recife-PE.

FIDEM (1998). Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife. **Metrópole 2010**.

Harvey, D. (1996) Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio, **Espaço e Debates**, Ano XVI, no. 39

Maricato, E. (2000) As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Arantes, O, Vainer, C e Maricato, E., **A cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos**, 2ª. Ed. Petrópolis: ed. Vozes. Rio de Janeiro, Brasil.

Recife (1996) **Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife**. Lei 16.176/96.

Sanchez, F. (1999), Políticas Urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes”, **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, no. 1, maio.

Villaça, F (1988), **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, Lincoln Institute. São Paulo.