



**Áreas centrais em disputa: um olhar sobre a dinâmica de produção do espaço em tempos pandêmicos e as suas consequências**

**Central areas in dispute: a look at the dynamics of space production in times of pandemic and its consequences**

**Zonas centrales en disputa: una mirada a la dinámica de la producción espacial en tiempos de pandemia y sus consecuencias**

DOI: 10.55905/revconv.17n.2-047

Originals received: 01/04/2024

Acceptance for publication: 01/19/2024

**Iana Ludermir Bernardino**

Doutora em Desenvolvimento Urbano

Instituição: Universidade Federal de Pernambuco

Endereço: Recife – Pernambuco, Brasil

E-mail: iana.bernardino@ufpe.br

**RESUMO**

O presente trabalho tem como objetivo apresentar uma reflexão sobre os processos de produção e de ressignificação das áreas centrais de cidades brasileiras operacionalizados durante um período de isolamento social que impôs a reformulação, mesmo que temporária, dos modos de socialização e de consumo de bens e serviços, assim como a criação de novas estratégias de planejamento urbano e de controle social. Durante a pandemia do Novo Coronavírus, entre os anos de 2020 a 2022, as centralidades urbanas, via de regra densas e cheias de vitalidade, caracterizadas pelos intensos fluxos de pessoas e de veículos e pela convergência de interesses, viveram um período excepcional. Esvaziadas de algumas das suas históricas funções cotidianas, as áreas centrais brasileiras, redescobertas pelo mercado imobiliário como *locus* privilegiado para a reprodução do capital desde a década de 2010, receberam a atenção de relevantes agentes transformadores do espaço durante a pandemia. O trabalho apresenta algumas das transformações desencadeadas durante esse período na área central tradicional da cidade do Recife, nos seus sítios históricos e entornos, e pondera sobre como essas intervenções podem repercutir na transformação da paisagem, do tecido social e das dinâmicas de uso dessas áreas.

**Palavras-chave:** mercado imobiliário, áreas centrais, pandemia, Recife.

**ABSTRACT**

The aim of this paper is to reflect on the processes of production and re-signification of the central areas of Brazilian cities during a period of social isolation that required the reformulation, albeit temporary, of ways of socializing and consuming goods and services, as well as the creation of new strategies for urban planning and social control. During the New Coronavirus pandemic, between 2020 and 2022, urban centralities, which are usually dense and full of vitality, characterized by intense flows of people and vehicles and the convergence of interests, experienced an exceptional period. Emptied of some of their historic daily functions, Brazil's



central areas, rediscovered by the real estate market as a privileged locus for the reproduction of capital since the 2010s, have received the attention of important space-transforming agents during the pandemic. The paper presents some of the transformations unleashed during this period in the traditional central area of the city of Recife, in its historic sites and surroundings, and ponders how these interventions can have repercussions on the transformation of the landscape, the social fabric and the dynamics of use of these areas.

**Keywords:** real estate market, central areas, pandemic, Recife.

## RESUMEN

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre los procesos de producción y resignificación de las áreas centrales de las ciudades brasileñas durante un período de aislamiento social que exigió la reformulación, aunque temporal, de las formas de socialización y consumo de bienes y servicios, así como la creación de nuevas estrategias de planificación urbana y control social. Durante la pandemia del Nuevo Coronavirus, entre 2020 y 2022, las centralidades urbanas, habitualmente densas y llenas de vitalidad, caracterizadas por intensos flujos de personas y vehículos y por la convergencia de intereses, vivieron un período excepcional. Vaciadas de algunas de sus históricas funciones cotidianas, las áreas centrales de Brasil, redescubiertas por el mercado inmobiliario como locus privilegiado para la reproducción del capital desde la década de 2010, han recibido la atención de importantes agentes transformadores del espacio durante la pandemia. El artículo presenta algunas de las transformaciones desencadenadas durante este período en el área central tradicional de la ciudad de Recife, en sus sitios históricos y alrededores, y reflexiona sobre cómo estas intervenciones pueden repercutir en la transformación del paisaje, el tejido social y la dinámica de uso de estas áreas.

**Palabras clave:** mercado inmobiliario, áreas centrales, pandemia, Recife.

## 1 INTRODUÇÃO

As áreas centrais tradicionais são lugares coincidentes com o processo histórico de nascimento das cidades, que possuem um tecido urbano relativamente consolidado, ocupado por edificações de padrões construtivos distintos que revelam as sucessivas dinâmicas de urbanização. Apresentam, em muitos casos, conjuntos edificados em uma condição de antiguidade superlativa, assim como áreas de padrão construtivo mais recente, condensando a centralidade funcional e histórica das cidades. As regulamentações urbanísticas tendem a incidir de forma distinta nesses territórios, agindo restritivamente sobre os tecidos reconhecidamente “históricos” e, simultaneamente, permitindo a produção de novas edificações verticalizadas e de grande porte nos seus entornos.

As áreas centrais de muitas cidades brasileiras, que haviam passado por processos gradativos de evasão habitacional e das atividades mercantis mais nobres ao longo das últimas



décadas do século XX, tem sido recentemente alvo da construção de narrativas relativamente contraditórias, desde aquelas que enaltecem o seu patrimônio edificado, por vezes indicando a necessidade de substituição de usos e de usuários empobrecidos para que seja possível “revitalizar” e conservar a materialidade da edificação; até aquelas que desqualificam o seu estoque edificado, alegando o esgotamento da sua vida útil e a impossibilidade do seu aproveitamento, apontando a necessidade de substituição de edificações para que a área possa se inserir na “dinâmica contemporânea”.

A disputa de narrativas e os interesses conflitantes dos diversos agentes, que tem se explicitado há décadas nas áreas centrais brasileiras, adquiriram novas feições a partir o contexto da pandemia do novo Coronavírus, que impôs novos protocolos de distanciamento social e de renúncia aos espaços e lugares públicos, colocando em *xequê* o apelo das centralidades urbanas densas e cheias de vitalidade.

Os processos de transformação das áreas centrais desencadeados ao longo dos anos 2020 e 2021 foram formulados e implementados em um contexto atípico, quando a crise sanitária havia imposto novos formatos de convivência. Na cidade do Recife, enquanto a pandemia promovia o encerramento e a introspeção de muitos cidadãos nos seus espaços domésticos, estando provisoriamente suspensos os tradicionais fóruns de participação popular, as transformações na cidade promovidas não puderam ser acompanhadas em tempo real. Para além dos processos de transformação visíveis, resultantes de intervenções nos espaços públicos e nas edificações, também tramitaram, nesse contexto de emergência sanitária, processos de licenciamento e de aprovação de novos projetos, assim como alterações tributárias e na regulamentação urbanística que rege a produção de novas espacialidades.

De modo a ilustrar a conjuntura de transformação, ou de anuência para a transformação das áreas centrais que ocorreram quando grande parte da população se encontrava em condições inéditas de incerteza e de preocupação, esse trabalho apresenta como estudo de caso as dinâmicas de transformação que foram impressas na área central da cidade do Recife durante os anos de 2020 e 2021. Durante esse período, deu-se início à construção de relevantes empreendimentos que já haviam sido aprovados em anos anteriores e que compunham uma “expectativa de renovação” da área central. Paralelamente, verificaram-se estratégias multifacetadas de construção de uma narrativa de obsolescência dessa parte da cidade, indicando a possibilidade de produção de novos empreendimentos substitutivos ao estoque edificado “sem valor”. Houve,



ainda, a realização das eleições municipais e, posteriormente, a aprovação de um novo Plano Diretor com audiências virtuais. A aprovação da legislação urbanística máxima do município em uma votação virtual, em um momento de pandemia e de isolamento social e, ainda, após a realização das eleições, quando os vereadores já haviam ido ao encontro das suas expectativas eleitorais nas urnas, impôs um contexto diferenciado para o exercício do controle social.

No início de 2021 foi ainda anunciada uma parceria entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Porto Digital do Recife para estruturação de um modelo piloto para reabilitação, em larga escala, de áreas históricas e patrimônios edificados das cidades brasileiras. Ademais, ao longo desse ano, representantes do Poder Público Municipal reiteraram o compromisso de criação de um escritório dedicado à gestão do Centro do Recife.

Paralelamente, empreendimentos imobiliários supostamente inovadores foram lançados no mercado, depois de estarem há certo tempo aprovados e, aparentemente, à espera de circunstâncias mais oportunas para o lançamento, além de terem sido submetidos à aprovação alguns novos projetos de grande escala.

No caso do Recife, o momento da pandemia foi ainda sincrônico a múltiplos movimentos “em prol do centro”, com atuações do Poder Executivo, que estruturou um Escritório de Gestão do Centro, e do Poder Legislativo, que formou a Frente Parlamentar pelo Centro. Em paralelo, entidades do mercado se articularam para a produção de estudos e para a formação de Grupos e Consórcios para a atuação em empreendimentos e intervenções urbanísticas de grande porte.

Com o intuito de situar, no tempo e no espaço, a reflexão sobre a dinâmica recente do Recife, o trabalho apresenta uma seleção de acontecimentos capazes de ilustrar os novos papéis que vêm sendo atribuídos à sua área central tradicional.

## **2 A ÁREA CENTRAL SITUADA NA DINÂMICA DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO**

A partir do novo pacto federativo estabelecido pela Constituição de 1988, os municípios foram definitivamente responsabilizados pelo planejamento urbano-territorial. Tratava-se de um contexto de consolidação da inserção do país nas dinâmicas da economia globalizada, de crise e de escassez de recursos públicos para o investimento em obras urbanas, o que estimulou a competitividade entre cidades pela atração de investimentos privados, tendo sido esses os componentes que moldaram o “empreendedorismo urbano” nas esferas municipais brasileiras. Para contornar a problemática do desinteresse pelas áreas centrais por parte do capital, os poderes



locais realizaram investimentos, com recursos públicos, em algumas localidades “estratégicas” para dotá-las de “infraestruturas temáticas” capazes de atrair empreendedores privados, em um esforço que apresentou alguns resultados no que se refere à dinamização das áreas centrais ao longo da década de 2000. Durante esse período, a financeirização crescente do setor imobiliário ainda contribuiu para viabilizar investimentos em grandes terrenos com estruturas obsoletas e outras áreas com potencial de desenvolvimento imobiliário.

Os estudos sobre as áreas centrais, que haviam sido desenvolvidos pelos governos locais ao longo das décadas de 1980 e 1990 no âmbito de programas de revitalização, compuseram um “inventário” de áreas degradadas com grande potencial de revalorização, a maioria das quais, até a década de 2000, não haviam passado por grandes intervenções.

Nesse momento, ante o cenário de degradação progressiva, a intervenção em centros históricos já podia ser considerada como um objetivo legítimo e amplamente validado politicamente e socialmente. No entorno dos sítios históricos, a existência de terrenos livres ou de edificações passíveis de demolição, associado aos altos coeficientes de aproveitamento, contribuiu para a produção de novos empreendimentos nas áreas centrais de algumas cidades brasileiras ao longo da primeira metade da década de 2010, até que o setor da construção civil passou por um processo de relativa retração. O contexto da pandemia, a partir de 2020, impôs desafios sem precedentes ao planejamento dos agentes públicos e privados que atuam na produção e ressignificação de espaços urbanos, adicionando camadas à já complexa discussão sobre o modo de viver a cidade.

Considerando as áreas centrais como lugares vibrantes e diversos, e os seus centros históricos como espaços públicos por excelência, com múltiplos atributos valoráveis, importa investigar como a imposição do isolamento social pode impactar a produção desses espaços. Lira (2020), ao discorrer sobre o fato de como a pandemia teria promovido uma substituição “automática”, e talvez irreversível, da vida social por uma “vida remota”, inclusive nas esferas mais íntimas da nossa existência, ressalta a emergência de novas formas de autoritarismo no planejamento e na gestão das cidades pela “implantação de medidas estruturais e de forma arbitrária, sem o teste da escuta, da manifestação pública, sem o debate público político”. Como exemplo, o autor menciona o caso da revisão precoce do Plano Diretor de São Paulo durante a pandemia e o caso da aprovação do Plano Diretor do Recife, às vésperas do Natal, “em uma



sessão da Câmara Municipal realmente vexaminosa, decidindo sobre mudanças muito significativas na vida de centenas de milhares de pessoas (LIRA, 2021)”.

A pandemia do Coronavírus, que certamente alterou o cotidiano das cidades brasileiras a partir de março de 2020, vem a acontecer em um contexto em que já vinham se estabelecendo novas bases para a atuação imobiliária nas cidades brasileiras: financeirização das empresas do setor, novas regras de securitização e de alienação fiduciária, legitimação política e social do discurso da urgência da atuação nas áreas urbanas centrais. Se, como relata Bernardino (2018), no final da década de 2010, já havia se instaurado nas áreas centrais uma condição de “tensão” entre as inovações imobiliárias e a permanência do patrimônio histórico, crescentemente ameaçado pelo avizinhamento aos novos empreendimentos contemporâneos, cabe refletir como o recente panorama de estímulo à produção imobiliária nessas áreas pode impor novos desafios à conservação do estoque edificado.

Tem-se como hipótese que a formatação das estratégias de atração de investimentos nas áreas centrais virá a estimular uma atuação predominante de produção de imóveis novos, seja por meio da construção em remanescentes de grandes terrenos ou pela substituição de edificações no entorno dos sítios históricos, com demolição de edificações não protegidas, viabilizando a consolidação do reposicionamento das áreas urbanas centrais das cidades brasileiras como novas fronteiras de valorização do capital imobiliário.

### **3 ÁREA CENTRAL DO RECIFE: DO LUGAR DE EXPERIMENTAÇÃO AO PARAÍSO FISCAL<sup>1</sup>**

A área central do Recife, também denominada Centro Expandido, corresponde à Região Político-Administrativa 1 (RPA1) da cidade, contendo fragmentos de sítios históricos preservados e monumentos, reconhecidos em nível municipal, estadual e federal, ladeados por áreas sem restrições à transformação do padrão de ocupação. A área é marcada ainda pela expressiva presença dos rios Capibaribe e Beberibe e por cinco Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Ao longo da história, muitas das estratégias de intervenção urbanística nessa região foram pautadas por preceitos sanitários e estéticos, com ações que priorizaram a promoção da

---

<sup>1</sup> Termos utilizados para descrever a Área Central do Recife, respectivamente, pelo então Secretário de Planejamento Municipal em solenidade de apresentação do Plano Recife Centro Cidadão em 2017; e pelo Prefeito do Recife na solenidade de lançamento do Escritório de Gestão do Centro em 2020.



modernização, do embelezamento e da salubridade da cidade, mesmo que fosse “necessário” cometer injustiças sociais, desalojar populações residentes, obliterar áreas residenciais de baixa renda ou demolir sítios e monumentos históricos. As ações de erradicação de mocambos, de expulsão da população residente, a construção de vilas pela Liga Social contra os Mocambos, a reforma urbanística do Bairro do Recife para adequá-lo aos cânones estéticos parisienses e a demolição de igrejas e tecidos históricos em prol da modernização viária<sup>2</sup>, de maneiras distintas, exemplificam formas de atuação sobre a área central recifense.

No âmbito da gestão pública local, A noção institucional de que a “cidade consolidada” compunha um acervo arquitetônico e urbanístico valioso, passível de conservação, remete à década de 1970, quando os centros históricos passaram a compor estratégias de promoção do turismo patrimonial a partir dos Encontros dos Governadores na década de 1970. Em Pernambuco, em 1973, foi criada a Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (FUNDARPE) e, no âmbito da então Fundação para o Desenvolvimento Metropolitano (FIDEM), desenvolveu-se o Plano de Preservação dos Sítios Históricos da Região Metropolitana do Recife (PPSH-RMR), que contemplava Conjuntos antigos, Edifícios isolados, Povoados antigos, Ruínas, Sedes de engenho e Vilas operárias. Em seguida, no âmbito municipal, criou-se o Departamento para a Proteção dos Sítios Históricos (DPSH), que tratou de elaborar a Lei de Preservação dos Sítios Históricos (13.957/1981), incorporando todos os polígonos considerados pelo PPSH-RMR que, em grande medida, permanecem pouco alterados até o presente momento. Atualmente, o órgão municipal de preservação, Diretoria de Preservação do Patrimônio Cultural (DPPC), incorpora a noção de patrimônio material e imaterial na composição do patrimônio.

Embora tenham havido avanços no reconhecimento institucional do patrimônio cultural, isso não repercutiu ainda em alterações expressivas nos critérios de atuação ou no redesenho de poligonais para que essas fossem capazes de contemplar o patrimônio imaterial ou a paisagem, tendo sido mantida a delimitação fragmentária dos setores de preservação, fato que autoriza, legalmente, a atuação imobiliária e a promoção de novas edificações verticalizadas entremeadas aos sítios históricos.

Apesar da inexistência de impedimentos legais à construção de novos empreendimentos, e das iniciativas e investimentos do poder público na infraestruturação de porções estratégicas da área central ao longo do século XX, a região central recifense se manteve relativamente à margem

---

<sup>2</sup> abertura da Avenida Dantas Barreto e da Avenida Guararapes



da produção imobiliária residencial por quatro décadas, entre 1960 e 1990, tendo passado por processos consistentes de evasão habitacional e de migração de atividades mercantis e de serviços elitizados para outras partes da cidade.

A região central do Recife passou por um processo de evasão populacional entre 1991 e 2000 na ordem de 6% do total de habitantes, e por um crescimento populacional inferior à média recifense entre 2000 e 2010<sup>3</sup>. Essa evasão não ocorre de forma homogênea, já que os setores censitários que correspondem às ZEIS Santo Amaro, João de Barros, Coque e Pilar, apresentaram crescimento populacional entre 1991 e 2000. O bairro de Santo Antônio e o extremo norte do bairro de São José, áreas de baixa densidade residencial onde prevalecem, respectivamente, os usos institucionais e de serviços e os estabelecimentos comerciais, também tiveram elevação na sua população residente no referido período, em contraste com praticamente todo o restante da RPA1. No período de 2000 a 2010, apenas o setor no entorno da Avenida Conde da Boa Vista, em particular nas imediações do bairro da Soledade, e o setor onde foram construídos dois empreendimentos de luxo na frente d'água no bairro de São José, apresentaram crescimento da população residente, enquanto praticamente todo o restante da RPA1 apresentou decréscimo populacional.

Diante desses dados, é possível afirmar que os setores de moradia das populações de mais baixa renda, assim como aqueles de baixa densidade residencial, foram aqueles com os crescimentos mais expressivos no número de moradores, contrastando com o cenário de evasão do restante da região.

Ao longo da década de 2000, três empreendimentos de alto padrão situados nas frentes d'água, dois deles no Cais de Santa Rita no bairro de São José<sup>4</sup> e um deles no Cais da Aurora no bairro de Santo Amaro<sup>5</sup> foram capazes de romper o estigma da área central enquanto localização residencial preterida pelas camadas de mais alta renda do Recife (BERNARDINO, 2018). Os demais empreendimentos que se seguiram, na década de 2010, ofereceram unidades habitacionais de menores dimensões e em empreendimentos menos luxuosos, quando comparados àqueles da frente d'água que surgiram na década de 2000. Trata-se de um caso em

---

<sup>3</sup> Os onze bairros que compõem a região, que em 1991 abrigavam uma população residente de 83.100 habitantes, no ano de 2000 tinham uma população de 78.098 habitantes. O decréscimo populacional de 5.002 habitantes representou uma evasão habitacional de 6% em menos de uma década. Já no censo de 2010, a região continha 78.114 habitantes, o que representa um crescimento quase nulo em relação ao número de residentes nesse último intervalo de referência

<sup>4</sup> finalizados em 2006

<sup>5</sup> finalizado em 2009



que a nova localização habitacional foi, primeiramente, ofertada, consumida e validada pelos consumidores de mais alta renda. Conforme relata Bernardino (2018), a rápida adesão, ao longo da década de 2010, aos empreendimentos na área central por indivíduos de renda relativamente inferior àquela dos “pioneiros” está relacionada à prévia validação dessa localização pelas camadas de mais alta renda, sendo o consumo posterior um comportamento mimético e situado socialmente, como já relatado por Baudrillard (1972).

Embora não existam dados censitários recentes que permitam afirmar que houve um crescimento populacional expressivo na RPA1 no período 2010-2020, sabe-se que os novos empreendimentos imobiliários, com construção concluída nesse período, somaram 1.724 novas unidades à área central recifense, distribuídos em 6 empreendimentos situados no entorno imediato dos sítios históricos<sup>6</sup> e plenamente ocupados. Os dados compilados até então, ao serem analisados comparativamente à produção em outras regiões da cidade, permitem afirmar que houve um reposicionamento da RPA1 na dinâmica de produção de novos imóveis, demarcando o retorno do interesse imobiliário à área pelo reconhecimento e aproveitamento dos potenciais construtivos. Essa dinâmica pode ser tributada também a um movimento de expansão natural das fronteiras de atuação e de valorização imobiliária partindo de um dos setores nobres consolidado no Recife, conhecido como “Doze Bairros<sup>7</sup>”, em consequência das novas restrições impostas à verticalização e ao aproveitamento do solo nesses bairros a partir de 2001<sup>8</sup>. Por diversos fatores, houve uma crescente participação relativa da RPA1 nos lançamentos imobiliários e na comercialização de unidades habitacionais novas da cidade entre 2000 e 2015. Se, durante os anos de 2000, era praticamente nula a participação dessa RPA1 nos lançamentos imobiliários, temos uma gradativa evolução dessa participação, ao longo da década de 2010, que culmina com uma concentração, nessa área, de 24% das unidades novas transacionadas no Recife no ano de 2014 (Bernardino, 2018).

É possível ainda que a consolidação do Projeto Porto Digital enquanto polo tecnológico, com atividades situadas, predominantemente, no extremo leste da área central, tenha criado uma demanda em potencial por habitações e por serviços no seu entorno. Em 2019, o Porto Digital

---

<sup>6</sup> Em empreendimentos construídos pela Moura Dubeux, Duarte, Pernambuco Construtora, Conlar e L Piori

<sup>7</sup> Bairros do Derby, Espinheiro, Graças, Aflitos, Jaqueira, Parnamirim, Santana, Casa Forte, Poço da Panela, Monteiro, Apipucos e parte do bairro Tamarineira

<sup>8</sup> diante da criação da Área de Reestruturação Urbana (ARU) pela Lei Nº16.719/2001



empregava, direta e indiretamente, onze mil trabalhadores, muitos dos quais nas áreas de tecnologia da informação e de economia criativa.

A promoção de novos empreendimentos nas áreas centrais adiciona uma nova camada de produtos imobiliários ao já heterogêneo estoque edificado, acentuando o contraste entre as novas espacialidades e os conjuntos edificados antigos que, pelo efeito da comparação, podem ter o seu processo de obsolescência simbólica antecipado. Novas edificações, com tipologias testadas e, em grande medida, aprovadas pelas camadas de mais alto rendimento, passaram a estar amplamente disponíveis na área central ao longo da década de 2010. Se, até a década de 2000, havia sido necessário aos consumidores de imóveis abdicar das “inovações imobiliárias” para aderir à condição de “centralidade”, fato que demandava um comportamento distintivo de “gosto pelo antigo” ou “gosto pelo rústico” no consumo imobiliário (BAUDRILLARD, 1972), a partir da década de 2010, a oferta imobiliária de condomínios novos se encarrega de transpor essa limitação.

Retomando a hipótese de que as estratégias para a atração de investimentos privados para a área central resultarão, predominantemente, em uma atuação de mercado voltada à produção de novas edificações, entende-se que a existência de terrenos e de imóveis não protegidos no entorno dos sítios históricos, com alto potencial construtivo, poderá vir a reforçar uma lógica de progressiva renúncia aos conjuntos edificados antigos e crescente atuação nos seus entornos.

A RPA1 do Recife<sup>9</sup>, por exemplo, contava com 107,97 hectares de lotes classificados como terrenos, galpões e postos de abastecimento de combustíveis que, a julgar pelo *modus operandi* dos incorporadores locais, podem ser considerados como terrenos com grande potencial de transformação imobiliária.

Em áreas urbanas onde são amplas as possibilidades de atuação imobiliária para a produção do “novo”, como é o caso da área central do Recife, entende-se que os estímulos à atuação imobiliária que equiparem benefícios e renúncias fiscais para a reabilitação ou para a construção de imóveis novos resultará, predominantemente, em empreendimentos sobre a *tabula rasa*, possivelmente em detrimento de ações de reabilitação, sendo as lógicas operacionais de mercado para essas atuações notadamente distintas. Tornar a “área” convidativa para investidores privados pode não repercutir positivamente na conservação do seu patrimônio edificado. Bates

---

<sup>9</sup> segundo a classificação de Lotes da Prefeitura Municipal de 2014, decorrente das classificações da Secretaria de Finanças, obtidos por meio de dados georreferenciados (*shapes*) cedidos pela prefeitura.



(2006), autora que se dedicou a verificar a relativa ineficácia/insuficiência de políticas de revitalização planejadas por bairros, afirma que o planejamento e a concessão de benefícios segundo uma lógica espacializada, setORIZADA, tende a não contemplar as múltiplas dinâmicas de funcionamento do mercado que coexistem no interior dessas áreas, falhando ao não incorporar os componentes da diferenciação do estoque edificado e das múltiplas lógicas simultâneas que coordenam as ações dos agentes, que se manifestam sob a forma de submercados imobiliários.

Bernardino (2018) expõe que, em áreas urbanas consolidadas, com estoque edificado profundamente heterogêneo, os submercados imobiliários são determinados, prioritariamente, como um conjunto de mercadorias com características relativamente semelhantes no que se refere à tipologia, à idade e ao nível de qualidade das edificações. Sendo tais características predominantes na definição e na diferenciação dos comportamentos dos agentes, repercutindo sobre como são precificados os imóveis, como, para quem e por quem são ofertados, os submercados podem adquirir distintos níveis de concentração ou dispersão espacial.

Essa abordagem, especificamente no que se refere ao mercado imobiliário residencial, propõe que imóveis semelhantes, mesmo que dispersos no território, são capazes de compor um mesmo submercado, não apenas por se configurarem como mercadorias semelhantes e comparáveis entre si mas, especialmente, por existirem mecanismos de funcionamento bem definidos no interior desses submercados, com formas de fixação de preços e comportamentos similares entre seus ofertantes e consumidores (BERNARDINO, 2018).

A título de exemplo, os apartamentos novos, situados na frente d'água, com área privativa de mais de 150m<sup>2</sup>, em condomínios verticais de luxo, compõem um submercado disperso espacialmente, com exemplares no Cais de Santa Rita, no Cais José Estelita e no Cais da Aurora na área central do Recife. Também compõem esse submercado as outras unidades situadas em outras frentes d'água em bairros diversos no Recife. Esses imóveis, enquanto mercadorias, tendem a ser comparados, tanto por consumidores quanto por ofertantes, com outros imóveis novos, de dimensionamento, materiais de acabamento e equipamentos condominiais semelhantes, e não aos imóveis do seu entorno imediato. Nas mesmas frentes d'água da área central do Recife, por outro lado, os imóveis construídos nas décadas de 1970 e 1980, diferenciam-se dos anteriormente mencionados ao ponto de se situarem em um outro submercado, com mecanismos de precificação, de oferta e de consumo notadamente distintos.



Em outro extremo, existe um submercado de unidades habitacionais relativamente precárias, ofertadas a baixos preços, em frações de imóveis relativamente antigos e mal conservados, alugados sem contratos formais e com alta rotatividade na demanda. Mesmo estando no outro extremo do exemplo fornecido anteriormente, também esse submercado é definido pelas características do estoque edificado ofertado, pelo comportamento dos agentes e pelos preços praticados. Conclui-se que a definição de um submercado imobiliário residencial consiste na articulação entre as características das mercadorias e os comportamentos, dos seus ofertantes e consumidores, estreitamente relacionados à tipologia, à idade e ao nível de qualidade dos imóveis.

A partir dessa abordagem, é possível inferir que as unidades em imóveis edificados décadas atrás não comporão o mesmo submercado daquelas contidas em edificações recém-construídas. Mesmo que sejam imóveis vizinhos, serão mercadorias inseridas em circuitos distintos, diferenciados pelas práticas de seus agentes. Há situações, contudo, em que as mercadorias imobiliárias podem “migrar” de um submercado a outro, a partir de ações deliberadas dos agentes ofertantes, desencadeadas a partir das suas interpretações sobre o contexto urbano em que se inserem e sobre a composição da demanda imobiliária.

As políticas públicas de qualificação urbanística, de melhoramento da prestação de serviços públicos e de concessão de incentivos fiscais tem um papel fundamental na definição dos comportamentos dos agentes privados, sendo capazes de desencadear tanto processos de gentrificação e enobrecimento, quanto de desvalorização e de degradação dos imóveis e dos sítios que os contém.

Bates (2006) ilustrou, por exemplo, que ações públicas de requalificação de imóveis do submercado residencial de mais baixa qualidade, em programas de requalificação de moradias precárias, podem vir a suprimir, mesmo que temporariamente, uma camada da oferta imobiliária. Essa atuação, mesmo que beneficie os indivíduos que residiam em condições precárias, se não estiver associada a programas sociais, não suprimirá, a longo prazo, a demanda por unidades habitacionais precárias e transacionadas a baixos preços. Como essa demanda continua a existir, os proprietários de imóveis em um nível de qualidade imediatamente superior podem interpretar esse contexto urbano como favorável à oferta de imóveis a baixos preços, passando a deliberadamente negligenciar a conservação dos seus bens para reduzir custos e ofertá-los a baixos preços no mercado.



No outro extremo, diante de uma dinâmica de qualificação urbanística de uma área histórica que contenha numerosos imóveis degradados e dos estímulos financeiros à sua reabilitação, os agentes privados podem se sentir impelidos a qualificar as suas edificações de modo que essas sejam capazes de atender às demandas e anseios contemporâneos de consumo, detendo um maior nível de qualidade<sup>10</sup>. Os proprietários dos imóveis mais antigos, produzidos em ciclos imobiliários precedentes, podem optar pela sua qualificação na intenção de transpô-los a um submercado de nível superior. Nesse contexto, os proprietários entendem a possibilidade de alcançar outros consumidores e de ofertar os imóveis a preços elevados, o que pode acarretar em processos de “expulsão” de moradores antigos, sobretudo daqueles que estejam em condição de inquilinato.

Pelos argumentos apresentados, tanto a negligência proposital à conservação dos imóveis quanto a sua requalificação por parte dos proprietários, que resultariam na substituição da população residente e usuária, respectivamente, por indivíduos mais empobrecidos ou enobrecidos, são respostas naturais dos agentes do mercado a partir da interpretação que esses fazem sobre a atuação do poder público e sobre o comportamento dos demais agentes.

Os processos de substituição gradativa da população residente, tanto aqueles que resultam em um quadro generalizado de residentes empobrecidos, quanto aqueles de enobrecimento/gentrificação de áreas urbanas, fundamentam-se em atuações do mercado em resposta aos dispositivos regulatórios, fiscais e de planejamento urbano implementados pelo poder público sobre as áreas urbanas. O enaltecimento e a valorização das edificações históricas, ou a promoção da sua obsolescência simbólica e a negligência para com a sua conservação também remetem a comportamentos de mercado respaldados pelos contextos de planejamento urbano. É sob essa ótica que merecem atenção as dinâmicas de produção do espaço que vem sendo desencadeadas a partir do ano de 2020 nas áreas centrais tradicionais das cidades brasileiras, de modo geral, e na área central da cidade do Recife, em particular.

A condição urbana atual das áreas centrais tradicionais não surpreende, ela decorre de um processo cumulativo de atuação sobre esse território, que passou por décadas de desinvestimentos ou por intervenções diretas que erodiram a sua condição de habitabilidade ao priorizaram os

---

<sup>10</sup> Esse nível de qualidade a que se refere Bates (atuação acadêmica em sociologia e economia) versa, predominantemente, sobre as técnicas construtivas e os revestimentos das edificações. A esse “nível de qualidade” pode-se agregar fatores como equipamentos condominiais ofertados e características consideradas mais “atuais” e desejáveis na conformação dos ambientes (reversibilidade de cômodos, suítes, varandas com área de culinária, por exemplo).



fluxos em detrimento da qualificação dos espaços de permanência. A crise sanitária do Coronavírus que, ao longo dos anos de 2020 e 2021, alterou sensivelmente a dinâmica das cidades brasileiras. Uma das repercussões mais imediatas dessa crise foi a adesão às modalidades de trabalho remoto pelos trabalhadores que tinham essa possibilidade. Estima-se que, no Brasil, dentre os profissionais “das ciências e intelectuais”, 51% passou a desenvolver as suas atividades de forma remota em 2020 (PNAD, 2020). Esses profissionais, que compunham parte significativa da população flutuante na área central do Recife, considerando, por exemplo, as instituições de ensino e as atividades do Porto Digital, repentinamente, diminuíram drasticamente a sua frequência na área.

O planejamento temático e monofuncionalista para o Porto Digital, no Bairro do Recife, que havia orientado a atuação do poder público e do Núcleo Gestor do Porto Digital (NGPD) desde a década de 2000, demonstrou ser vulnerável e insustentável frente ao novo contexto, evidenciando a necessidade de repensar aquele território e estimular a instalação de outros usos urbanos, a fim de evitar a desvalorização imobiliária daquela localização urbana frente a um contexto de trabalho remoto.

No início de 2021, foi firmada uma parceria entre Porto Digital e o BNDES para o desenvolvimento, no Recife, de estudos, de diagnósticos e de um modelo de viabilidade econômico-financeiro que fosse capaz de demonstrar a pertinência da promoção de ações de reabilitação de centros históricos, a partir de investimentos privados, e de ser replicável em outras cidades brasileiras. A pandemia, que colocou em *xequê* a sustentabilidade do modelo espacial de Polo Tecnológico monofuncional, indicou a necessidade de estruturar ações de estímulo à instalação de outras atividades econômicas e do uso habitacional, enquanto manteve incontestado o argumento da necessidade de atração de investimentos privados.

Durante o primeiro ano da pandemia, paralelamente, deu-se também a retomada do processo de aprovação do Plano Diretor na Câmara de Vereadores. O processo de revisão do Plano Diretor de 2008 havia iniciado no ano de 2018. Naquela ocasião, o período de oito meses previsto pelo Poder Público para a elaboração de diagnóstico, para a promoção da participação popular e para a realização da Conferência foi considerado exíguo por alguns setores da sociedade civil, motivando mobilizações que questionaram as metodologias utilizadas pelo processo participativo e reivindicaram mais tempo para a promoção do diálogo com a sociedade. A Conferência Municipal do Plano Diretor, que se caracteriza por ser um marco importante de



encerramento da participação direta da população na construção do Plano, iniciou-se com protestos que, contudo, não interromperam os trabalhos.

Embora o projeto de Lei do Plano Diretor tenha chegado à Câmara em dezembro de 2018, a votação final só ocorreria em dezembro de 2020<sup>11</sup>, em uma única sessão virtual. Pela imposição do distanciamento social, com os representantes do legislativo dispersos no território, inviabilizaram-se as manifestações de protesto, por parte da sociedade, nos formatos mais tradicionais. Os protestos se limitaram a campanhas virtuais, tais como a #PlanoDiretorATOqueDeCaixaNão, e a manifestações contrárias à realização da votação em textos digitados no *chat* do canal de transmissão da votação no *youtube* durante a realização da sessão. Nessas condições, a aprovação da legislação urbanística máxima, que definiria os rumos do desenvolvimento da cidade, deu-se ainda após a realização das eleições municipais, quando os vereadores já estavam em condição de reeleitos, não reeleitos ou em final de mandato, de modo que o seu posicionamento frente às alterações propostas no texto original do Plano Diretor tendia a ter baixa (ou nenhuma) repercussão eleitoral.

O Plano, sancionado pelo então Prefeito no final da sua gestão, apresenta alterações importantes em relação ao texto original remetido à Câmara, as quais podem repercutir sobre a dinâmica imobiliária na cidade como um todo.

Na área central, com o novo Plano, alguns setores dos bairros do Recife e de Santo Amaro passaram a ter coeficientes de aproveitamento superiores, enquanto os lotes das ZEIS situados às margens de Vias Principais passaram a poder adotar os parâmetros de construção das Zonas de Reestruturação Urbana (ZRU) adjacentes, viabilizando remembramentos para abrigar grandes empreendimentos imobiliários. A permissão de avanço dos parâmetros da ZRU sobre partes das ZEIS, embora se baseie na compreensão da necessidade de adensamento construtivo ao longo dos principais eixos de transporte, pode estimular a ação do mercado nessas áreas e inviabilizar a permanência da população residente e dos padrões construtivos atuais das ZEIS Coque, João de Barros, Coelho e Santo Amaro.

O novo marco legal municipal delimitou uma nova ZEIS no Bairro do Recife, a ZEIS Pilar, mas manteve inalterada a noção de que ZEIS e ZEPH são mutuamente excludentes. Mesmo que a maioria das famílias residentes hoje nos sítios históricos da área central sejam de renda

---

<sup>11</sup> Reunião Ordinária Remota da Câmara de Vereadores do Recife no dia 17/12/2020 disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=awyeU06iuSk>



baixa, não incidem sobre essas áreas dispositivos legais que reconheçam as vulnerabilidades dessa população e que visem garantir a sua permanência.

No que se refere às áreas de *tabula rasa* para a produção de novos imóveis, sem a apresentação de nenhuma nova evidência urbanística, a Câmara de Vereadores ampliou para 40 andares o gabarito para a construção de novas edificações em algumas áreas limítrofes aos setores de preservação cultural.

Compõe-se, assim, um ambiente legal favorável à promoção de novos empreendimentos imobiliários em praticamente toda a área central, podendo inclusive avançar sobre algumas porções das ZEIS. Paralelamente, não há dispositivos legais capazes de assegurar o direito à moradia e à habitabilidade aos residentes de baixa renda nas ZEPH, fato que tende a dificultar, substancialmente, a estruturação legal de programas anti-gentrificação diante de dinâmicas de valorização imobiliária dessas áreas.

Analisando o processo de aprovação do PD-Recife, é necessário ressaltar que, via de regra, novas legislações não desencadeiam processos inexistentes. Ao contrário, encarregam-se de abarcar, no escopo normativo, os fenômenos já verificados, oferecendo as bases instrumentais e burocráticas para a viabilização das intenções dos agentes. O PD-Recife 2021, portanto, corresponde a um processo de consolidação do potencial da área central para novos investimentos. A “Apresentação dos principais Empreendimentos do Bairro da Boa Vista e Adjacências” (Figura 1), realizada na reunião do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) em junho de 2019, apresenta algumas dessas intenções, com projetos de intervenções viárias e de desenho urbano, sejam de vias carroçáveis ou de calçadas e passeios públicos, nos pontos (1), (6), (9) e (12), e com projetos relacionados a mercados públicos nos pontos (13) e (15).



Figura 1 - Apresentação dos empreendimentos imobiliários na área central.



Fonte: Diretoria de Urbanismo da prefeitura do Recife, com rótulos acrescentados pela autora

Nessa ilustração, os pontos (3) e (7) são projetos de empreendimentos de usos hospitalares, enquanto os empreendimentos 2 (Pátio Americano Batista) e 4 (Oásis Boa Vista, ilustrado a seguir) incidem diretamente sobre terrenos de escolas, onde pretende-se construir novas edificações nas porções remanescentes de terreno ou em áreas resultantes de demolições, mantendo o funcionamento da instituição educacional original.

O empreendimento (8) versa sobre a construção de um centro comercial de produtos chineses, o Chinatown, que utiliza parte do terreno da edificação histórica da Usina Higienizadora de Leite (CILPE), que foi lembrado com outros terrenos chegando, inclusive, a solicitar a incorporação de uma rua sem saída, a Rua Cândido Duarte, ao lote do empreendimento.

Todos esses empreendimentos da iniciativa privada são marcados pelas novas construções, com limitada atuação sobre as edificações antigas. No centro do Recife, existem exemplos de atuação nesses moldes que não repercutiram na qualificação do patrimônio histórico. Na Avenida Conde da Boa Vista, o terreno do Colégio Marista abrigou um grande imóvel comercial, abandonando a edificação antiga nele remanescente. Na mesma avenida, o Instituto de Psiquiatria Luiz Inácio, ainda sem uso, serve de fachada para um empreendimento de duas novas torres. Em ambos os casos, o início de um novo ciclo imobiliário no terreno de edificações históricas não repercutiu sobre a conservação das mesmas, fato que aponta para a necessidade de levantar a discussão sobre as normativas que possam vir a permitir ou estimular tais práticas.



O empreendimento Moinho Recife, ponto (14), de iniciativa privada, apresenta uma proposta de intervenção em grandes edificações remanescentes da atividade portuária para a construção de um “complexo multiuso” que inclui a conversão de silos em torres de apartamentos<sup>12</sup>. Já o (11) Projeto Porto Novo, que prevê a reabilitação de armazéns e a construção de novos empreendimentos, tais como o Hotel Marina e o Centro de Convenções em terras arrendadas de propriedade do Porto, é de investimento misto. O (10) Projeto Novo Recife, situado na frente d’água do bairro de São José, prevê a construção de 12 torres, das quais 3 encontram-se praticamente concluídas<sup>13</sup>

Os empreendimentos trazidos na apresentação do CDU em 2019 são distintos, possuem origens de recurso variadas e estão em estágios de licenciamento e de implementação diferentes. Embora grande parte das informações estejam disponíveis na *internet*, o percurso para acessá-las, para identificar e acompanhar os tramites dos futuros projetos demanda investigações relativamente complexas, seja no Portal de Licenciamento, no caso das aprovações de projetos privados, seja no Portal da Lei de Acesso à Informação, no caso dos investimentos e processos licitatórios para obras com recursos públicos. Pelas informações amplamente divulgadas pelos veículos oficiais ou de mídia não é possível conhecer as dimensões, o escopo, as concessões e os impactos das obras planejadas para essa área central.

Na disputa de narrativas sobre a área central do Recife, que se estabeleceu ao longo da pandemia nos ambientes institucionais e nos veículos de comunicação, difunde-se a ideia de degradação “generalizada” e de obsolescência do estoque edificado, o que poderia justificar qualquer estratégia para a atração de investimentos privados, enquanto comemoram-se os novos empreendimentos, capazes de gerar empregos, renda e tributos.

---

<sup>12</sup> O empreendimento tramitou desde 2017 sob a responsabilidade do Consórcio Revitalis, tendo sido o lançamento do projeto dos Silos 215 e 240 protagonizado pela Moura Dubeux em 2021

<sup>13</sup> A tramitação do projeto, situado na área remanescente da RFSA, protagonizado pelo Consórcio Novo Recife, foi iniciada em 2008, antes da vigência do PD-Recife-2008. O projeto obedece aos parâmetros da lei anterior, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (1996). Os procedimentos que envolveram a compra do terreno e a aprovação do empreendimento, assim como as suas características projetuais, arquitetônicas e urbanísticas, motivaram manifestações contrárias ao projeto que se aglutinaram no “Ocupe Estelita”,



Figura 2 - Capturas de tela de notícias jornalísticas sobre a degradação do centro.



Fonte: Relatório de Pesquisa no prelo.

Em 2021, houve o lançamento do programa Recentro, enquanto Escritório de Gestão do Centro, com caráter de Secretaria, que cria uma instância estruturada segundo os princípios de “Governança”, “Incentivos fiscais”, “Inovação” e “Novos investimentos”, propondo “urbanismo”, “zeladoria” e “cidade inteligente” como frentes de atuação. A nova secretaria anunciou a sua atuação em três bairros do centro do Recife: Recife, Santo Antônio e São José, com o objetivo de atrair o turismo, a moradia e novos empreendimentos imobiliários de construção e *retrofit* por meio da oferta de benefícios fiscais no âmbito do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), do Imposto sobre Serviços (ISS) e de Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Os benefícios incidirão sobre atuações de construção ou de recuperação e intervenção para renovação de imóveis, na intenção de transformar território do Recentro em um “paraíso fiscal”<sup>14</sup>. Com as reduções fiscais incidindo, indistintamente, sobre a construção ou a reabilitação de imóveis, é possível que esse incentivo venha a estimular a construção de imóveis novos em detrimento das iniciativas de reabilitação de edificações históricas.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia configurou um ambiente de crise multifacetado que impôs a redefinição de hábitos e de relações espaciais em todas as instâncias da vida cotidiana. Na área central do Recife, durante esse momento, tornou-se explícita a insustentabilidade de um modelo de planejamento de concessão de benesses exclusivamente para a instalação de “usos estratégicos”, que tendiam a promover a homogeneização das atividades ofertadas no território.

<sup>14</sup> a “construção” tem isenção de 100% do IPTU por 8 anos, pagamento de apenas 2% de ISS, e restituição total do ITBI para moradias



Diante da repentina diminuição da população flutuante, viabilizou-se a construção de uma narrativa de urgência de se lidar com uma área central decrépita e subutilizada, que parecia conciliar as intenções do poder público local e dos agentes capitalistas de transformações de uso do solo. As estratégias anunciadas pelo poder público municipal para a área central partiam do argumento da promoção da vitalidade e da diversificação de usos, que se viabilizariam a partir da atração de investimentos privados.

Os condicionantes para a ocupação do solo, definidos pelo Plano Diretor, e as renúncias fiscais previstas pelo Recentro anunciam a área central como um *locus* privilegiado para a produção de novos imóveis, em tipologias já validadas pelos consumidores de renda alta e média, e como um território possível para a reabilitação de imóveis.

O Recentro, ao delimitar, sem o controle social, um território prioritário para a concessão de benefícios fiscais e para a prestação de serviços públicos qualificados, pode ser considerado uma estratégia pouco inovadora, que não contempla o direito à paisagem do recifense e o direito à permanência, à moradia e à habitabilidade dos residentes e comerciantes locais. Enquanto uma estratégia de mercado, a proposta desconsidera o acúmulo de conhecimento sobre o centro do Recife produzido em outras instâncias, priorizando a interlocução com atores que se alinham à proposta de mercado, em detrimento de uma construção participativa de diretrizes para a área central.

Conciliados os objetivos do mercado e do poder público, delinearam-se novos caminhos para a produção do espaço na área central do Recife, desenhados em um contexto de frágil controle social.

## FINANCIAMENTO

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.



## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A cidade Caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BATES, Lisa. A Housing Submarket Approach to Neighborhood Revitalization Planning: theoretical Considerations and Empirical Justification. Tese. Department of City and Regional Planning. Chapel Hill, University of North Carolina. 2006

BERNARDINO, Iana. Mercado imobiliário residencial em áreas centrais tradicionais: produção de novas espacialidades e obsolescência imobiliária na definição de submercados residenciais. Tese. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco. 2018

CÂMARA DE VEREADORES DO RECIFE. Reunião Remota do dia 17/12/2020. <https://www.youtube.com/watch?v=awyeU06iuSk>

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO RECIFE. Apresentação EMPREENDIMENTOS DA BOA VISTA E ADJACÊNCIAS. 2019. [https://licenciamento.recife.pe.gov.br/sites/default/files/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Prefeitura%20-%20empreendimentos%20Boa%20Vista%20-%20final%C3%ADssimo\\_0.pdf](https://licenciamento.recife.pe.gov.br/sites/default/files/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Prefeitura%20-%20empreendimentos%20Boa%20Vista%20-%20final%C3%ADssimo_0.pdf)

FIX, Mariana. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil, Tese apresentada no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. 2011

LIRA, José. Cidades pós pandemia. Palestra. Fórum de Arquitetura Social. DAU/UFPE. 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=chX1mEORDrM>

PORTAL DE LICENCIAMENTO RECIFE. Consulta processos. Acesso em 2021  
RECIFE. Plano Diretor 2021. Lei Complementar 02/2021.

PREFEITURA DO RECIFE. Recentro: programa de revitalização para o centro do Recife. 18/11/2021. <https://www.youtube.com/watch?v=j4T1mchZmaw>  
RECIFE. Plano Diretor 2008.