

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E MEIO  
AMBIENTE**

**Emyli Souto Viana**

**CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA  
IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO  
RECIFE – PERNAMBUCO**

**Recife  
2016**

**Emyli Souto Viana**

**CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA  
IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO  
RECIFE – PERNAMBUCO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Área de concentração: Gestão e Políticas Ambientais.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Jorge Moura de Castilho

**Recife**

**2016**

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB-4 1291

V614c Viana, Emyli Souto.  
Conflitos socioambientais : uma análise crítica da implementação da política de habitação de interesse social no Recife - Pernambuco / Emyli Souto Viana. – 2016.  
106 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Jorge Moura de Castilho.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Recife, 2016.  
Inclui referências e apêndices.

1. Gestão ambiental. 2. Política pública. 3. Política habitacional – Recife (PE).  
4. Planejamento urbano. 5. Impacto ambiental. I. Castilho, Cláudio Jorge Moura de (Orientador). II. Título.

363.7 CDD (22.ed.)

UFPE (BCFCH2016-87)

Ata da Defesa de Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco, no dia **03 de maio de 2016**.

Aos 03 (terceiro) dia do mês de maio de dois mil e dezesseis (2016) às 14:00 horas, no auditório do Departamento de Ciências Geográficas, da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a defesa da Dissertação intitulada **“CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO RECIFE - PERNAMBUCO”** da mestranda **Emyli Souto Viana**, na área de concentração Gestão e Políticas Ambientais, sob a orientação do Prof. Cláudio Jorge Moura de Castilho. A mestranda cumpriu todos os demais requisitos regimentais para a obtenção do grau de MESTRE em Desenvolvimento e Meio Ambiente. A Banca Examinadora foi aprovada *ad-referendum* do colegiado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, e homologada pela Diretoria de Pós-Graduação, através do Processo Nº. 23076.019434/2016-71 em 14 de abril de 2016 composta pelos Professores: Leônio José Alves da Silva (UFPE), Cristina Pereira de Araújo (UFPE) e Ana Regina Dantas Barboza da Rocha Serafim. Após cumpridas as formalidades, o candidato foi convidado a discorrer sobre o conteúdo da Dissertação. Concluída a explanação, a candidata foi argüido pela Banca Examinadora que, em seguida, reuniu-se para deliberar e conceder o mesmo a menção Aprovada da referida Dissertação. E, para constar, lavrei a presente Ata que vai por mim assinada, Secretária de Pós-Graduação, e pelos membros da Banca examinadora.

Recife, 03 de maio de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Dr. Cláudio Jorge Moura de Castilho

Dr. Leônio José Alves da Silva

Dr<sup>a</sup>. Cristina Pereira de Araújo

p/ Dr<sup>a</sup>. Ana Regina Marinho D. B. da Rocha Serafim

Emyli Souto Viana

Em Tempo: na linha 16<sup>a</sup> onde se lê Ana Regina Dantas Barboza da Rocha Serafim, lê-se Vanice Santiago Progero Salata em substituição a Dr<sup>a</sup>. Ana Regina Dantas Barboza da Rocha Serafim, que não pode comparecer.

## DEDICATÓRIA

Dedido aos meus pais, Aparecida e Edivaldo, exemplos de dedicação e amor.

## AGRADECIMENTOS

A elaboração deste trabalho resulta não só de meu esforço. Tenho, pois, de agradecer primeiramente a Deus por proporcionar a fé, a paz de espírito e por iluminar meus caminhos.

Desde o princípio e por toda esta caminhada, tenho o Professor Castilho, verdadeiro “presente acadêmico”, que me propôs esse desafio e acreditou em mim, guiando com ânimo, inquietação e compartilhando seu vasto conhecimento. Agradeço-o imensamente.

Agradeço também ao Professor Leônio pela acolhida no mundo acadêmico, pelos ricos debates e por compartilhar desse diferente universo jurídico – que dialoga com as outras disciplinas e com as pessoas e que se volta, verdadeiramente, para a construção de um mundo mais justo e melhor para todos.

Esta pesquisa não teria sido possível sem a colaboração de Dona Lulu, que me apresentou o bairro Coelhos em profundidade, em toda a vida que ali pulsa. Obrigada pela acolhida, por todo o tempo, atenção e dedicação dispendidos.

Nesta aventura os dias se tornaram mais alegres e o fardo mais suave, sem dúvida, pela amizade de meus prodemáticos queridos. Muito obrigada pela força e pela fé em todos os momentos, sobretudo nos mais difíceis. Ah, também pelo melhor “plantão colaborativo tira-dúvidas” da face da Terra! Agradeço-os nas pessoas de Gabriela e Daniela, meus dois anjos da guarda.

Agradeço à minha família por todo apoio e incentivo desde sempre. Aos meus pais, pelo exemplo de altruísmo, bondade e coragem, por terem me ensinado a lutar pelo bem e pelo próximo. Agradeço aos meus irmãos Erick, Eulália e, especialmente, à Evelyn, pelo imenso apoio e entusiasmo em tudo na minha vida. E ao meu companheiro de todas as horas, Rogério.

Na pessoa de Adriana, agradeço aos moradores dos Coelhos, que me abriram seus lares e suas vidas.

Nas pessoas da Professora Vanice Selva e da servidora Solange de Paula, agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Agradeço à Facepe pelo apoio financeiro durante a realização da pesquisa.

## RESUMO

O presente estudo trata de uma análise crítica dos conflitos socioambientais gerados pelo processo de implementação da política pública habitacional de interesse social na cidade do Recife, tendo como área de estudo a Zona Especial de Interesse Social dos Coelhoos, localizada na área central da cidade. Desse modo, a pesquisa buscou identificar a natureza dos conflitos socioambientais mais proeminentes da atualidade relacionados a essa política, identificando, sobretudo, aqueles que se esboçam em função da realização das grandes obras vinculadas à reorganização do espaço urbano da cidade seguindo a lógica do capital. Para tanto, é caracterizado o território em que os conflitos estão ocorrendo, a fim de levantar e aprofundar a análise sobre os seus principais impactos socioambientais; para então avaliar em que medida a política habitacional de interesse social está mais adequada aos interesses hegemônicos voltados à cidade do capital ou àqueles das populações atingidas que sempre foram preteridas pelos grandes e simplistas projetos urbanísticos. A postura metodológica contempla, sob o paradigma da complexidade, procedimentos de análise interdisciplinares, por meio de uma perspectiva crítica pela qual é evidenciada a forma como a política concebe e trata das relações estabelecidas entre homem-homem e homem-meio ambiente, assim evidenciando seus aspectos contraditórios na forma de apropriação do território pelos diversos atores sociais envolvidos. Foi verificado que a principal ação da política habitacional de interesse social na área de estudo revelou-se alheia às especificidades territoriais e às reais necessidades das famílias alvo da política. Outrossim, constatou-se que a falta de diretrizes que descrevam um propósito claro na execução da política habitacional de interesse social no Recife acarreta na descoordenação das ações dessa política, as quais realizadas pontualmente, acabam anulando ou limitando os aludidos efeitos de umas ações aos das outras.

Palavras chave: Conflitos socioambientais. Política habitacional de interesse social.

Direito à moradia.

## ABSTRACT

The present study is a critical analysis of the social and environmental conflicts produced by the implementation process of the housing public policy of social interest in Recife, having as study area the Special Zone of Social Interest of Coelhos, located in the central area of the city. Thus, the research sought to identify the nature of the most prominent social and environmental conflicts of the actuality related a this policy, identifying especially those that emerge according the realization of great works linked to the reorganization of urban space in the city following the logic of capital. Therefore, it is characterized the territory in which the conflicts are occurring, in order to get up and deepen the analysis about its main social and environmental impacts; then to evaluate in which measure the housing policy of social interest is most appropriate to the hegemonic interests facing the city of capital or those of the affected populations that always were despised by the large and simplistic urban projects. The methodological approach includes, under the paradigm of complexity, interdisciplinary analysis procedures, through a critical perspective which is evidenced by the way how the policy conceives and treats the relations between man-man and man-environment, thus demonstrating its contradictory aspects in the form of appropriation the territory by the various social actors involved. It was verified that the main action of the housing policy of social interest in the area of study revealed to be oblivious to territorial specificities and the real needs of families target of the policy. Furthermore, it was found that the lack of guidelines which describing a clear purpose in implementing the housing policy of social interest in Recife entails the incoordination of the actions of this policy, which occasionally conducted cancel or limit the effects alluded of some actions to others.

Keywords: Social and environmental conflicts. Housing policy of social interest. Right to housing.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Zonas Especiais de Interesse Social do Recife e a localização da Zeis Coelhos.....	40
Figura 2 - Palafitas dos Coelhos e ao fundo empresariais da Ilha do Leite.....	42
Figura 3 - Pontos de pressão no entorno da Zeis Coelhos.....	44
Figura 4 - Palafitas e lixo no mangue dos Coelhos.....	45
Figura 5 - Mangue e lixo .....	46
Figura 6 - Palafitas e barracos nos Coelhos .....	47
Figura 7 - Incêndio em agosto de 2013 .....	48
Figura 8 – Interior das palafitas.....	49
Figura 9 - Área ocupada por barracos e palafitas na Zeis dos Coelhos.....	50
Figura 10 - Projeto Complexo Rio Ave Corporate Center: a Ilha do Leite na década de 1990 e o futuro.....	54
Figura 11 - Manchetes sobre o Movimento de Bairros no Recife.....	69
Figura 12 - Conjunto Habitacional dos Coelhos.....	74
Figura 13 - Acesso às palafitas .....	78
Figura 14 - Nuvem de palavras das entrevistas com os moradores .....	85
Figura 15 - Nuvem de palavras das entrevistas com os moradores.....	85

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Aeis	Áreas Especiais de Interesse Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CEMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CHPSL	Conjunto Habitacional da Praça Sérgio Loreto
CHTG	Conjunto Habitacional Travessa do Gusmão
CH	Conjunto Habitacional
CF/88	Constituição Federal de 1988
EC	Estatuto das Cidades
FGTS	Fundo de Garantia do Trabalhador por tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional pela Reforma
HIS	Habitação de Interesse Social
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMIP	Instituto Materno Infantil de Pernambuco
MC	Ministério das Cidades
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
Prezeis	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PD	Plano Diretor
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PNH	Plano Nacional de Habitação
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PPHIS	Política pública de habitação de interesse social
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
RPA	Região Político Administrativa
SHab	Secretaria de Habitação
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação

SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
Zeis	Zona Especial de Interesse Social
ZEPH	Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>1 REFLEXÕES SOBRE A PERTINÊNCIA DO PARADIGMA DA COMPLEXIDADE PARA O ESTUDO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL</b> .....	<b>17</b>
1.1 O caminho também se faz ao caminhar .....	17
1.2 A escolha do paradigma da complexidade .....	19
1.3 A racionalidade ambiental como realização da complexidade .....	25
<b>2 CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS</b> .....	<b>28</b>
2.1 Meio ambiente urbano: que meio e é esse? .....	28
2.2 Conflitos socioambientais .....	30
2.3 Caracterização socioambiental da área de estudo .....	36
2.4 Os Coelhos perante a cidade do capital .....	52
<b>3 A POLÍTICA HABITACIONAL NOS COELHOS</b> .....	<b>56</b>
3.1 A política habitacional .....	56
3.2 A política habitacional de interesse social na cidade do Recife .....	67
3.3 Conjunto habitacional dos Coelhos .....	72
3.4 O morar que vai além do mero habitar .....	81
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>88</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>94</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>103</b>
<b>APÊNDICE A – Roteiro da entrevista realizada com os moradores dos barracos e palafitas da Zeis dos Coelhos</b> .....	<b>103</b>
<b>APÊNDICE B - Roteiro da entrevista realizada com o poder público municipal</b> .....	<b>106</b>

## INTRODUÇÃO

O presente estudo trata de uma análise crítica dos conflitos socioambientais gerados a partir da implementação da política pública de habitação de interesse social (PPHIS) em Recife, no estado de Pernambuco. Há mais ou menos uma década que os governos municipal e federal, no Brasil, têm implementado, em decorrência dessa política, diversos projetos de construção de conjuntos habitacionais para moradores de favelas e palafitas. A cidade do Recife-PE tem sido um dos lugares em que esta experiência tem acontecido de maneira mais conflituosa do ponto de vista da sua dimensão socioambiental para atender os interesses dos setores ligados à cidade da lógica do capital. Essa é uma das capitais brasileiras que apresentam elevado déficit habitacional, com 84,8% concentrado na faixa de renda mais baixa que é de até três salários mínimos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015).

A população que habita áreas pobres, favelas e palafitas, é a que, justamente, vem mais sofrendo a pressão decorrente da reivindicação dessas localidades em favor da lógica promovida pela cidade do capital. Situação que é agravada pela forma simplista como a PPHIS é implementada e, conseqüentemente, acaba por simplesmente remover as pessoas de suas casas ao invés de promover a consecução do direito à moradia com melhores condições de existência de acordo com o ambiente de vida das populações atingidas. Parte-se, pois, da hipótese de que a PPHIS não tem considerado os conflitos socioambientais decorrentes de sua implementação como um fator para desvelar a complexidade dos territórios das populações pobres que vivem em favelas e palafitas da cidade e que, ao ser incorporada na elaboração e concretização dos projetos voltados à construção dos conjuntos habitacionais, conferiria à política em questão uma maior aproximação das reais necessidades da população alvo de suas ações.

Com efeito, os gestores públicos responsáveis por tais projetos também não têm adotado, na prática, posturas interdisciplinares no âmbito da concretização da PPHIS, que contemplem as relações estabelecidas pelas populações em seus territórios, valendo-se de projetos estandardizados que sofrem modificações superficiais entre um e outro projeto, como, por exemplo, a opção por casas de dois pavimentos ou edifício de apartamentos. Em alguns casos, os próprios moradores de favelas e palafitas, envolvidos pela fábula, segundo Santos (2000), de uma vida

melhor, acabam, ao menos no início, aceitando as propostas elaboradas alhures sem regatearem.

Desse modo, na maior parte dos casos, as políticas acabam, simplesmente, removendo as populações para os novos conjuntos habitacionais construídos sem considerar suas necessidades reais de existência, isto é, removendo-as, como diz Gonçalves (2006a), dos seus ambientes historicamente vividos. O que tem contribuído, sobremaneira, para agravar ainda mais a problemática da desarticulação entre sociedade e natureza. Esses dois problemas dificultam a promoção da qualidade de vida para as populações atingidas pela política pública em tela, não obedecendo aos objetivos dos documentos e dos discursos governamentais.

A desarticulação entre o homem e o meio ambiente atua como fator agravante dos conflitos socioambientais relativos ao papel da implementação da PPHIS, que poderiam ser mitigados se a política considerasse a complexidade dos territórios das populações atingidas, sob procedimentos interdisciplinares de ação. Os conflitos socioambientais decorrem da divergência dos modos de apropriação do mundo material exercidos pelos diferentes grupos sociais e da interação entre as relações sociais pelas quais as sociedades se reproduzem, segundo Acserald (2004). Tais formas de apropriação podem ser divididas em práticas de ordem: a) técnica, b) social e c) cultural. Uma vez que o ambiente deve ser compreendido de forma complexa, serão analisados conflitos relacionados aos três âmbitos.

No caso, o conflito ambiental surge do embate do sistema de apropriação do espaço urbano com os territórios gerados por grupos sociais, cujo deslocamento, ao invés de promover a satisfação de suas reais necessidades, acaba por implicar na perda do seu modo de vida, na destruição da memória e identidade centrada nos lugares. Desse modo, ocorre o desmoronamento da base material e simbólica dos modos de socialização das populações (ZHOURI; LACSCHEFSKI, 2010).

A área de estudo desta pesquisa é, em termos gerais, a cidade do Recife, visto que a política habitacional estabelecida no município ganha contornos específicos, ainda que obedeça a diversas diretrizes nacionais, permitindo uma melhor caracterização e análise da política em questão. A lógica e a natureza da atual PPHIS continua sendo a mesma, ou seja, a reconquista de áreas para fazer valer os imperativos da cidade do capital. Especificamente, a pesquisa é desempenhada em uma escala mais local de análise, a fim de coletar os dados a serem utilizados na explicação do problema geral ora proposto, para o que foi escolhido a Zona Especial

de Interesse Social (Zeis) dos Coelhos – situada na área central da cidade do Recife, que vem se tornando um espaço notório dos atuais conflitos socioambientais promovidos pelos grandes projetos ligados à cidade para o mercado.

Assim, a pesquisa tem por objetivo reconhecer os conflitos socioambientais mais proeminentes gerados a partir da implementação da política pública de habitação de interesse social (PPHIS) na cidade do Recife. Para tanto, mais especificamente buscando: a) identificar os conflitos socioambientais, sobretudo aqueles que se esboçam em função da reorganização do espaço urbano na abrangência da área de estudo; b) caracterizar o ambiente dos territórios em que esses conflitos estão ocorrendo, a fim de levantar e aprofundar a análise sobre os seus principais impactos socioambientais; e, por fim, c) identificar os interesses dos principais atores sociais refletidos na formulação da PPHIS; se tais interesses refletidos na política representam em maior parte os dos grupos hegemônicos voltados à cidade para o mercado ou os interesses das populações atingidas pelos projetos habitacionais que sempre foram preteridas pelos grandes projetos urbanísticos. Desse modo, a questão norteadora da pesquisa constituiu-se em identificar os principais conflitos decorrentes da implementação da PPHIS para saber quais os interesses que atuam de forma mais contundente na formulação desta política, os voltados à vivência territorializada das populações alvo da PPHIS ou aos interesses hegemônicos do capital.

Tendo em vista os objetivos pretendidos na presente pesquisa, o tipo de estudo desenvolvido circunscreve-se como descritivo e explicativo, abordando o objeto de estudo em vista de um contexto maior, indo além da sua manifestação aparente e pugnando pela sua essência, constituindo-se como um estudo de cunho qualitativo. Nas palavras de Triviños (1987), por esta modalidade, “a interpretação dos resultados surge como a totalidade de uma especulação que tem como base a percepção de um fenômeno em um contexto”, o que lhe confere coerência, lógica e consistência. A consideração do todo no qual os conflitos socioambientais estão inseridos é fundamental para tecer uma análise crítica acerca dos mesmos.

Para identificar os conflitos socioambientais, sobretudo aqueles que se esboçam em função da realização da reorganização do espaço urbano como uma cidade para o mercado, foram aplicadas entrevistas por meio de roteiro estruturado e semi-estruturado:

- a) aos moradores dos Coelhos, inscritos nos cadastros dos Conjuntos Habitacionais (CH) e residentes em moradias do tipo palafita, casa térrea sem alvenaria;
- b) lideranças locais dos Coelhos envolvidas com a questão dos CH;
- c) representantes do Poder Público Municipal responsáveis pela questão habitacional.

Ainda em relação à identificação dos conflitos socioambientais, também foram realizadas entrevistas não estruturadas, observação não participante e análise documental. Vale observar que esta última modalidade foi de fundamental importância para, conjuntamente com as entrevistas realizadas com o poder público municipal, traçar o perfil da política de habitação de interesse social no Recife, visto que a cidade ainda não dispõe do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), instrumento responsável pela definição das diretrizes e metas da política habitacional na esfera municipal.

Quanto ao tipo de amostragem dos indivíduos entrevistados, optou-se por realizar a pesquisa por amostragem não-probabilística, valendo ressaltar que a escolha dos moradores foi feita de maneira a conferir uma cobertura ampla do espaço da área de estudo.

A caracterização do ambiente dos territórios em que os conflitos estão ocorrendo foi realizada através da observação não participante e entrevistas não estruturadas com os moradores da área atingida. Possibilitando, de tal forma, levantar e aprofundar a análise sobre os seus principais impactos socioambientais.

Para identificar a adequação da PPHIS quanto aos interesses hegemônicos voltados à cidade para o mercado ou àqueles das populações atingidas que sempre foram preteridas pelos grandes projetos urbanísticos, foi realizada análise documental da legislação brasileira e municipal concernente à questão da habitação, de matérias jornalísticas veiculadas no próprio site da Prefeitura e em outros de natureza jornalística. Também serviram a tal propósito as entrevistas aplicadas ao poder público anteriormente mencionadas.

A técnica utilizada na coleta de dados será a da triangulação, visto que concebe a existência de um fenômeno social integrado às suas raízes históricas, significados culturais, e de suas vinculações com uma macrorrealidade social (TRIVIÑOS, 1987), mediante a utilização de mais de uma fonte para explicar os fatos. Desse modo, os dados obtidos mediante uma fonte são convalidados ou refutados pelos de outras

fontes, de modo a conferir uma maior fidedignidade dos mesmos. Esse procedimento coaduna-se com a evidenciação dos aspectos contraditórios em vista da construção da totalidade pretendida no desenvolvimento da pesquisa.

Os materiais para análise foram escolhidos de acordo com os aspectos apontados por Triviños (1987), quais sejam: a) processos e produtos centrados no sujeito, que são as pessoas a serem removidas para os CHs dos Coelhos; b) elementos produtos produzidos pelo meio do sujeito, no caso a Zona Especial de Interesse Social (Zeis) dos Coelhos; e c) processos produtos originados pela estrutura socio-econômica e cultural, os quais abarcam o contexto de embate entre a cidade do capital e a voltada à realização da vida humana. Nesse propósito, foi utilizada a combinação de duas ou mais das seguintes técnicas: entrevistas; observação livre; pesquisa documental; dados censitários (IBGE, Fundação João Pinheiro, Atlas de Desenvolvimento Humano do Recife, etc). Posteriormente a tal agrupamento, foram analisados aspectos relativos às formas de apropriação técnica ou natural, social e cultural.

Tendo obtido os dados, eles foram reunidos de acordo com os grupos acima citados para então serem analisados por meio da técnica da análise de conteúdo (Bardin, 2009). Nessa fase ocorreu a categorização dos dados de acordo com os atores sociais envolvidos no processo conflitivo do território em estudo. Posteriormente, foram analisados os aspectos relativos às formas de apropriação do mundo material e a lógica de produção do espaço desenvolvida pelos atores, bem como sua vinculação com a política de habitação de interesse social da cidade do Recife. Nesse momento, buscou-se identificar aspectos relacionados aos âmbitos:

- a) natural: referentes às formas de interevenção e convivência com o mangue e o rio;
- b) social: abrangendo as relações entre vizinhos, o tipo e a localização do trabalho realizado pela população alvo da política, a proximidade com a escola e os serviços de saúde e as formas de lazer praticadas pelas famílias, participação na elaboração dos projetos de elaboração das moradias;
- c) cultural: voltando-se aos aspectos simbólicos, tais como a vinculação e a satisfação com o local de moradia, bem como a concepção da casa ideal.

Desse modo, buscou-se identificar os conflitos socioambientais mais proeminentes no território abrangido pelo presente estudo ao confrontar os interesses

dos diversos atores envolvidos. Assim, explicando quem realmente tem possibilidades de “perder” e “ganhar” no âmbito dos conflitos decorrentes dessa política.

A estrutura do presente estudo compõe-se por três seções. A primeira, intitulada Reflexões sobre o paradigma da complexidade, visa esclarecer acerca da abordagem crítica adotada e da busca pela racionalidade ambiental como critério heurístico, auxiliando, assim, no deslinde dos conflitos socioambientais tomados a partir da política habitacional de interesse social. Pretende-se, também, reforçar a fundamentação dos conceitos de meio ambiente e direito à moradia utilizados.

A segunda seção trata dos conflitos socioambientais evidenciando o referencial teórico escolhido. Esclarece-se também a concepção de meio ambiente adotada, bem como caracteriza-se a área de estudo. Delinea-se, desse modo, as feições sociais, culturais e naturais da Zeis dos Coelhos, configurando as relações estabelecidas no ambiente vivido pelas populações dos barracos e palafitas às margens do Rio Capibaribe.

Por fim, a terceira seção busca tecer uma análise crítica da política de habitação de interesse social, reconstituindo-a no âmbito do poder público federal e municipal para, então, focalizar o exame das ações promovidas na área de estudo. Outrossim, visa-se caracterizar o direito à moradia a partir da racionalidade ambiental de modo que este funcione como critério finalístico da construção de uma PPHIS para além do discurso retórico da sustentabilidade. Desse modo, elucida-se a forma conflitiva que os modos de apropriação do mundo material resplandecem no desenho e ações da política habitacional municipal.

# **1 REFLEXÕES SOBRE A PERTINÊNCIA DO PARADIGMA DA COMPLEXIDADE PARA O ESTUDO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

## **1.1 O caminho também se faz ao caminhar**

O percurso metodológico seguido na presente pesquisa foi construído ao passo em que o objeto de estudo foi se revelando e requerendo do pesquisador procedimentos específicos para sua melhor compreensão. No caso, diz respeito aos conflitos socioambientais decorrentes da política habitacional de interesse social na cidade do Recife, focando na construção de conjuntos habitacionais destinados às famílias pobres do bairro Coelhos. Como coloca Gonçalves (2006), é da tensão na relação sujeito e objeto, em um diálogo permanente, que se produz o conhecimento, pois não existe uma polarização entre cientista ativo e objeto do lado passivo.

Partindo da hipótese que o Poder Público não contempla métodos interdisciplinares de ação de modo a não abarcar a complexidade ambiental do território e, por conseguinte, não é capaz de satisfazer às reais necessidades das pessoas a quem essa política se destina, a escolha do paradigma da complexidade demonstrou-se como uma adequada opção a fim de reconstituir a totalidade do modo de vida e das reais necessidades dos destinatários da PPHIS. Aspectos estes que poderiam e deveriam ser assimilados pela política habitacional a fim de cumprir com seu aludido objetivo de satisfação do direito à moradia. O paradigma da complexidade se faz presente mediante a análise da própria complexidade do meio ambiente urbano e das relações dos moradores dos Coelhos estabelecidas em seu meio, bem como a política habitacional desenvolvida em vista das reais necessidades da população, no contexto do capitalismo globalizado.

A abordagem de Vieira (2001) sobre a elaboração do planejamento urbano voltado ao ecodesenvolvimento foi tomada no presente estudo, com as devidas adaptações, como comparativo em favor da complexidade na análise crítica da PPHIS. O referido autor destaca os elementos que considera fundamentais na criação de uma nova forma de planejamento, os quais nesta pesquisa passam a funcionar como fatores de validação de uma política de habitação social voltada à melhoria da qualidade de vida das pessoas. São eles:

a) Identificação de necessidades e objetivos. Visa reunir as informações relativas a necessidades, aspirações e estilos de vida das populações e as características específicas da área a ser focalizada mediante diagnósticos participativos. O recorte espacial para o diagnóstico deve ser “suficientemente amplo e homogêneo do ponto de vista ecológico” (p. 65), proporcionando uma gestão dos recursos existentes o mais integrada possível e respeitando os padrões de interação das comunidades com seu meio ambiente, de acordo com as identidades socioculturais.

b) Análise de problemas e busca de alternativas. Estabelecimento de um “processo regular de avaliação de impactos socioambientais<sup>1</sup> integrados do processo de desenvolvimento no espaço” (p.65) visando auxiliar a identificação participativa das necessidades primordiais.

c) Implementação e monitoramento de estratégias regionais. Constitui-se como um esforço de coordenação institucional entre os setores da ação social e também dos diferentes níveis da organização territorial, visando internalizar a dimensão ambiental de modo a propiciar um “redirecionamento da organização dos sistemas produtivos e distributivos em sua relação com outras dimensões da vida social” (p.70-71).

Face à complexidade e à interdisciplinaridade necessárias à concretização da PPHIS, foi utilizada uma postura metodológica que contemplou, sob o paradigma da complexidade (MORIN; LEMOIGNE, 2000), procedimentos interdisciplinares (PHILIPPI JUNIOR, 2000) na análise ora proposta. Outrossim, a análise dos conflitos socioambientais requer a adoção de um método que abarcasse conjuntamente questões relativas às dimensões físico-materiais e simbólicas, os modos de representar o meio, para, dessa forma, poder revelar as estratégias dos atores envolvidos no processo conflitivo (ACSELRAD, 2004, p. 09).

É importante tecer a análise através de uma perspectiva crítica em que se evidencie a forma como a política concebe e trata das relações estabelecidas entre homem-homem e homem-meio ambiente; o que permite revelar os aspectos contraditórios do cenário conflitivo em que a política é implementada. O deslinde de tais fatores no contexto da racionalidade capitalista permite engendrar possíveis caminhos em vista de uma nova racionalidade, a ambiental (LEFF, 2006), que se

---

<sup>1</sup> Vale ressaltar que este procedimento não se confunde com a avaliação de impactos ambientais dos processos de licenciamento ambiental.

apresente como uma proposta de desenvolvimento alternativo, revelando-se como meio para a promoção de qualidade de vida. O conceito de racionalidade ambiental, definido por Leff e adiante esclarecido, serviu como critério heurístico na análise das formas de apropriação do meio material pelos diferentes atores que interagem na área destacada para estudo. Também atuou como embasamento para o conceito de direito à moradia adotado na pesquisa, então tomado de acordo com uma perspectiva ampla na qual estão compreendidas as relações com o entorno e com a própria moradia em si.

## **1.2 A escolha do paradigma da complexidade**

A concepção que se tem da natureza não é algo inato, único e imutável, mas uma construção ideológica, teórica e discursiva que reflete a sociedade de cada espaço e tempo. É importante tomar tal conceito logo de início, visto que ele reflete a capacidade da sociedade intervir e transformar a natureza. Assim, exerce uma função de mão dupla, pois na medida em que é uma criação de dada sociedade, atua também como álibi e discurso retórico apto a legitimar condutas. Nesse sentido considera-se a compreensão que os moradores dos Coelhos têm acerca do meio ambiente que lhes é mais imediato e qual a concepção de meio ambiente é concebida na política habitacional instituída pelo Poder Público. Desse modo será possível identificar como a racionalidade capitalista concebe a natureza, engendrando conflitos socioambientais.

Originalmente o conceito de natureza reportava-se à ideia de *physis* da sociedade grega: a pulsão de vida presente em todas as coisas, o que por si brota, a totalidade de tudo que é. Paulatinamente, foi sendo “desnaturalizada” por um processo de separação entre espírito-matéria, homem-natureza, sujeito-objeto, mediante gradativas mudanças na sociedade, que repercutiram na própria concepção de natureza e no modo de agir e pensar da ciência.

A filosofia de Platão foi construída justamente com base na separação entre ideia e matéria, a qual, retomada na Idade Média, foi traduzida na moderna separação entre sujeito e objeto, tão cara à ciência atual. A desagregação evidenciada pela oposição homem-natureza, característica da sociedade judaico-cristã, acirrou-se no

século XVII com Descartes, em seu Discurso do Método, pelo qual o antagonismo entre espírito-matéria, homem natureza, tornou-se mais completo. A filosofia cartesiana é marcada por seu caráter prático, antropocêntrico, em que o homem detentor do conhecimento e da técnica é o dominador da natureza. A natureza tornou-se dominável pelo homem, pois, uma vez separados matéria e espírito, desvinculou-se de seu caráter sagrado vez que os deuses deixaram de habitá-la. De tal modo, foi transformada em terreno fértil para o capitalismo crescente na época, dado que deixou de contar com qualquer impedimento ético para ser fragmentada e explorada (GONÇALVES, 2006).

No século XVIII, o Iluminismo encarregou-se de tirar o ranço religioso da filosofia renascentista, e no século XIX ocorreu o triunfo desse mundo pragmático com a divisão da natureza em física, química, antropologia, etc. O que repercutiu na formação de um conhecimento disciplinar pautado na dissociação do real com o simbólico, das ciências da natureza das ciências do espírito, do pensamento e da realidade, resultando em díades polares como: mente-corpo, objeto-sujeito, natureza-cultura, antropologia-biologia, ciências empíricas-saberes especulativos. Fortaleceu-se a ideia de uma natureza objetiva e exterior ao homem, pressupondo uma ideia de homem não-natural e fora da natureza, o que agravou com a civilização industrial inaugurada pelo capitalista assinalando em definitivo a prevalência da técnica e abrindo o fosso entre as ciências da natureza e as do homem.

A ciência moderna caiu em uma obsessão da racionalidade científica pelos dados, pelas medidas, pela objetividade, extirpando toda uma gama de aspectos da realidade e de conhecimentos que, tomados de forma integrada, estariam aptos a contribuir para a formação de uma sociedade mais justa. Gonçalves (2006, p. 35) faz uma breve síntese dos pilares que constituem a ciência moderna: “1) a oposição homem e natureza; 2) a oposição sujeito e objeto; 3) o paradigma atomístico-individualista”. Esta dicotomia repercute, nos nossos dias, nas ações governamentais, na medida em que, por via de regra, estas se pautam em critérios objetivos, em padrões estandarizados, aspectos quantitativos da vida das pessoas, colocando em segundo plano as reais necessidades da população alvo de suas ações e as peculiaridades das relações estabelecidas pelas pessoas com o espaço vivido.

A busca incansável por um monismo das ciências e pela formação de idéias universais mediante a eliminação da subjetividade na elaboração do conhecimento, sob o aludido fim de que assim seria possível formar um quadro independente de cada

um e desse modo conferir o mérito da clareza, objetividade e acessibilidade a todos, revela-se ilusória. É necessário considerar que não é o fato que constrói o dado, mas “somos nós que o construímos simbolizando-o (por outras palavras, designando-o e interpretando-o) e lhe chamamos dado” (MOIGNE, 2007, p. 27), do contrário acabaria-se por ignorar as peculiaridades do sujeito pesquisador.

A racionalidade econômica levou à capitalização da natureza e à hipereconomização do mundo pela decomposição do conceito de valor, levando à recodificação desse em algo sem suporte e sem referência na natureza. A objetivação excessiva gerou uma deformação em vários campos do conhecimento, na antropologia, por exemplo, passou-se a analisar a cultura através meramente da estrutura simbólica sem relação com a natureza (LEFF, 2006, p. 77). O mesmo se verifica em diversos outros campos do saber, repercutindo na formulação de políticas públicas, de normas jurídicas, no planejamento urbano, etc, de um modo ensimesmado.

Para uma ciência da integração homem-natureza, a produção do conhecimento e as ações práticas tem de estar atentas ao objeto, abertas e flexíveis, e o sujeito deve adequar o método de investigação às particularidades do objeto em uma relação permanente que necessita de diálogo constante entre sujeito e objeto. Do contrário, ao adequar *a priori* um método rigidamente ao objeto, ter-se-ia uma “relação do sujeito consigo mesmo através de um método geral” (GONÇALVES, 2006, p. 56). Assim, privilegiar-se-ia o sujeito, caindo no subjetivismo da análise. A produção do conhecimento aberta e flexível ao método é requisito para uma prática social em que se respeitem outras variáveis, psíquicas, sociais e culturais, outros valores, em um ciência que integre conhecimento e ação e que garanta um uso racional dos recursos naturais.

Por esta razão, torna-se deveras importante ouvir a população atingida pela PPHIS, pensar o território, no qual qualquer política vai ser aplicada, pois do contrário seria como apenas executar uma receita pronta – ter-se-ia uma política finalística e não uma política territorializada no ambiente vivido das pessoas, que é aquele em que o indivíduo cumpre sua rotina diária e estabelece seus laços.

O “caminho de volta” na reconstrução do conceito de natureza, digamos, tem como marco a década de 1960, na qual se iniciou um interesse teórico e político em valorizá-la, em grande parte advindo da emergência de diversos movimentos sociais no campo político. Gonçalves (2006) coloca que, com a perda de poder dos

movimentos socialistas no século XX, a crítica passou do modo de produção ao próprio modo de vida, culminando com o surgimento do movimento ecologista.

Em 1971, Georgescu-Roegen publicou o livro *The Entropy Law and the Economic Process* em que aplica a segunda lei da termodinâmica, entropia, ao processo econômico e evidencia a degradação da matéria e da energia em todo processo produtivo. O ano seguinte, 1972, foi marcado pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo (Suécia), em que ocorreu a oficialização e difusão do discurso do desenvolvimento sustentável. Neste mesmo ano, foi publicado o livro *Os limites do crescimento*, comissionado pelo Clube de Roma, que levou à discussão da ideologia do crescimento sem limites à escala mundial. Começa, então, a se constatar que os elevados níveis de degradação ambiental chegaram a ponto de irromper em uma crise ambiental, que por sua vez revelou-se como sintoma de uma crise de civilização. A racionalidade produtiva marcada pelo predomínio da razão tecnológica sobre a natureza passou a ser problematizada pela questão ambiental. A crise ambiental levou à busca pela relevância da natureza em vista de “reconstituir a ordem social a partir de suas bases naturais de sustentação” (LEFF, 2006, p. 77), uma vez que a racionalidade econômica até então vigente levou à transformação do ser em um ser econômico.

No Brasil, na década de 1970, ocorreu o ápice da industrialização nacional, fundamentada no vínculo com o capital internacional e a aliança com as elites dominantes locais – sem tradição qualquer pelo respeito à natureza – o que repercutiu na rápida criação de instituições para gerir o meio ambiente e assim não espantar os investimentos internacionais. Neste mesmo período, houve o retorno dos exilados, que vivenciaram movimentos ambientalistas europeus, e que contribuíram em certa medida para o fortalecimento do movimento ecologista no Brasil e a preocupação com o meio ambiente. Nesse contexto, surgiu, no final do século XX, em grande parte pela atuação dos movimentos sociais, o ecologismo, que buscou compreender “as inter-relações humanas e seu entorno natural” (LEFF, 2006, p. 78) alimentando o pensamento da complexidade.

A ideia de sistema permeará diversos campos do saber: na física, com Rutherford, o átomo passou a ser concebido não mais como uma mera unidade indivisível, mas como um sistema; na sociologia, Durkheim concebeu a ideia de sistema social, reiterada a seu modo na antropologia por Malinowsk; os urbanistas e geógrafos urbanos da Escola de Chicago começam a ver a cidade como um *sistema*

já na década de 1920 (GONÇALVES, 2006, p. 59). Com a noção de sistema é que começa a ser trabalhada a importância da totalidade na produção do conhecimento, como categoria apta a compreender os aspectos diversos de um processo, permitindo, assim, a inter-relação entre os campos natural e social, bem como da ordem simbólica - linguagem, cultura, organização do modo de vida, relações sociais, relações de poder. Para Morin (2007), é através da organização das partes num todo que emergem qualidades e desaparecem iniquidades que não seriam percebidas no objeto quando isolado, a relação entre as partes diversas entre si constitui um todo que é organizado, organizando e organizador (MORIN, 2007, p. 43).

Na década de 1980, ganharam corpo as discussões acerca de estratégias de ecodesenvolvimento (ideia lançada na *Conferência de Founex*, em 1971) e começou a ser aprofundado o que adiante foi tomado por desenvolvimento sustentável. Em 1981, a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) e o Fundo Mundial para a Vida Selvagem (WWF), com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), lançaram a Estratégia Mundial para a Conservação – *World Conservation Strategy* – que tratou de preocupações acerca da conservação do meio ambiente e do aproveitamento racional dos recursos naturais, insinuando assim o conceito de desenvolvimento sustentável. Tal conceito foi retomado de forma mais aprofundada, posteriormente, em *Estratégias para uma Vida Sustentável*, no ano de 1991.

Em 1987 foi publicado o *Nosso Futuro Comum* (ou *Informe Brundtland*), obra na qual o conceito de desenvolvimento sustentável foi apresentado tal qual é conhecido hoje, ou seja, como processo que permite satisfazer as necessidades da população atual sem comprometer a capacidade de atender às gerações futuras. Posteriormente, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), no Rio de Janeiro, foi elaborado um programa global, a Agenda 21, para dar institucionalidade e legitimidade às políticas do desenvolvimento sustentável.

O conceito de desenvolvimento sustentado aparece previamente ao de desenvolvimento sustentável, o que não quer dizer que necessariamente um suceda ao outro, mas que posteriormente passem a coexistir de acordo com o propósito de quem os emprega. Estes dois termos advêm da diferenciação dos vários sentidos da palavra *sustainability*, que pode ser traduzida por sustentabilidade, que consiste na incorporação das condições ambientais no processo econômico, e por

desenvolvimento sustentável, que é manutenção das condições de progresso econômico ao longo do tempo (LEFF, 2006). Esse conceito de desenvolvimento sustentado/sustentável foi propagado até ser vulgarizado (LEFF, 2006) com a diluição de seu caráter crítico acerca do ambiente, como forma de se conquistar um desenvolvimento alternativo, até se perder o rigor e parte de seu real significado, de modo a adquirir um propósito muito mais retórico do que praxeológico na medida em que passou a admitir a adoção de mecanismos de mercado como forma de assimilar as condições da natureza e os valores culturais.

Desse modo, o foco da crise ambiental não é mais o modelo de desenvolvimento, passando a ser a falta de atribuição de direitos de propriedade e de valor de mercado aos bens naturais (Leff, 2006, 139). Esse discurso retórico desfez a contradição dialética entre meio e crescimento econômico, mascarando a capitalização da natureza. A importância de remeter-se a tal crítica é de que, na presente pesquisa, busca-se tecer uma análise dos conflitos socioambientais decorrentes da PPHIS para além do discurso retórico da sustentabilidade, o qual funciona como um ardil do capitalismo, não se voltando verdadeiramente à promoção de qualidade de vida da totalidade da população ou ao menos da sua parcela mais pobre.

Nas políticas ambientais, isso se apresenta por meio de mecanismos que convergem para as diferentes visões dos atores sociais, mascarando os interesses contrapostos em uma representatividade universal do todo, o qual dissolve “a possibilidade de dissentir diante do propósito de um futuro comum, uma vez que o desenvolvimento sustentado é definido, em boa linguagem neoclássica, como uma contribuição igualitária do valor que os diferentes fatores de produção adquirem no mercado” (LEFF, 2006, p. 144). Como coloca Carneiro (2005, p.44), hoje a ideia de sustentabilidade já foi cooptada pelo discurso capitalista e, por isso:

a crítica da ideologia do desenvolvimento sustentável pode ser vista como uma das tarefas teórico-práticas fundamentais do presente. Conduzida com rigor, essa crítica demonstra que, se desejamos de forma “realista” a edificação de uma civilização humana ecologicamente sustentável, teremos que construir uma outra forma de reprodução social que seja compatível com a natureza limitada que temos à disposição.

A ciência, como algo instituído que é, não pode se colocar acima ou abaixo dos homens (GONÇALVES, 2006), mas em sua função no propósito de criar um

desenvolvimento alternativo por meio de uma compreensão simultânea de aspectos ambientais, das relações de poder, dos interesses sociais, do desejo humano, da organização cultural, da racionalidade econômica. Leff (2007) propõe a superação do discurso retórico do desenvolvimento sustentado através da mobilização de um conjunto de processos sociais em prol de uma proposta de desenvolvimento alternativo no qual sejam incorporados os fatores ambientais.

Tais ideias são importantes para o presente estudo na medida em que explicam a noção ampla de meio ambiente adotada, a qual abrange também o meio urbano, bem como permite a análise crítica da política de habitação de interesse social no Recife em vista da adoção de mecanismos capazes de incorporar as relações estabelecidas no ambiente vivido das famílias alvo dessa política, ultrapassando, assim, uma sustentabilidade retórica e dirimindo os conflitos socioambientais promovidos mediante a sua implementação. Outrossim, justifica a concepção de direito à moradia, trabalhado como corolário do direito à vida para além do mero existir e intrinsecamente ligado ao direito a um meio ambiente equilibrado, como fim último da política habitacional.

### **1.3 A racionalidade ambiental como realização da complexidade**

O paradigma da complexidade não dispõe a priori de um caminho a ser seguido, mas ao contrário é um caminho que se faz ao caminhar. Um de seus elementos centrais é a busca pela totalidade, mas não uma totalidade fechada, um sistema fechado em si mesmo. Para tanto deve ser construído um programa de pesquisa, uma metodologia de trabalho investigativo, que tem de estar aberta, flexível, adaptativa a todo momento.

Nesse sentido, Leff propõe a internalização de um saber ambiental no corpo das ciências naturais e sociais com o fim de diluir a segregação entre homem e natureza ao “construir um conhecimento capaz de integrar a multicausalidade e as relações de interdependência dos processos da ordem natural e social que determinam, condicionam e afetam as mudanças socioambientais”, para então caminhar na direção da estruturação de uma outra racionalidade produtiva (ambiental)

e de métodos interdisciplinares para investigação de sistemas complexos (Leff et al, 1986, 1994 apud LEFF, 2006, p. 239).

Na mudança de visão de mundo proposta pela sustentabilidade, em que se valoriza o potencial ecológico e a diversidade cultural, a racionalidade ambiental serve como uma “estratégia conceitual que orienta uma práxis de emancipação do mundo hiperobjetivado e do logocentrismo do conhecimento” (LEFF, 2006, p. 160), resgatando a ordem simbólica e ressignificando o mundo. A racionalidade ambiental subsidia esse propósito na medida em que funciona como uma categoria sintetizadora das relações entre diversos entes, organizações, práticas e movimentos sociais de algum modo envolvidos no “campo conflitivo do ambiental”, seja pela influência nas formas de percepção ou pelo modo de usufruto dos recursos naturais.

Em vista da busca da totalidade de tais relações, a dialética faz-se presente nesta pesquisa como pensamento crítico apto a contribuir para sua construção e fornecendo elementos ao pensamento complexo. O pensamento dialético vai atuar de modo a elucidar o campo conflitivo da lógica capitalista, por meio da contradição discursiva e da confrontação de interesses que condicionam a construção social, e assim propiciar a reorientação de um conjunto de interesses e práticas sociais em vista de uma racionalidade do ambiente. Nesse sentido, Leff (2006, p. 92-93) afirma que:

O pensamento dialético deve se reatar aos processos emergentes da complexidade ambiental para examinar os efeitos do pensamento metafísico e científico na crise ambiental e para reorientar a ciência, o pensamento e a ação para a construção de uma racionalidade ambiental.

A compreensão do todo, complexo e dialético, é importante na medida em que evita que se atribua um valor superestimado a algum elemento da análise, criando uma imagem equivocada da totalidade. A síntese permitirá descobrir a estrutura significativa da realidade, com o intuito de se compreender as totalidades mais e menos abrangentes. Nesse sentido, o objeto de estudo desta dissertação foi confrontado com todo o contexto no qual está inserido, visando evidenciar as contradições na sua história passada e atual, do cenário global e local, no âmbito das superestruturas política, jurídica, social e econômica, na estrutura do modo de produção.

O pensamento complexo funciona como “um esquema heurístico para analisar procesos inter-relacionados que determinam as mudanças socioambientais” (LEFF, 2006, p. 94), para tanto integrando as análises dos múltiplos âmbitos materiais, realizadas através da dialética, à cultura e ordem simbólica. Assim, os conflitos socioambientais serão evidenciados por meio do embate entre as formas contraditórias de apropriação do mundo material realizadas pelos diversos atores sociais expressas no recorte da PPHIS traçado na presente pesquisa.

## 2 CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

### 2.1 Meio ambiente urbano: que meio e é esse?

A ideia de meio ambiente imediatamente remete a florestas, rios, ar, solo, fauna, flora, enfim, a um cenário bucólico ou selvagem, parecendo que o urbano não faz parte, como se tal elemento jamais pudesse ser contemplado em tal noção. A racionalidade capitalista, fragmentadora e homogeneizante, acaba por reforçar a desconexão do homem com o meio ambiente, levando à crise ambiental, que também deve ser considerada como social e urbana. Como expõe Acselrad (2004, 14), a prevalência do mundo material confere um caráter de objetividade quanto à crise ambiental, a qual se revela, por exemplo, através dos conflitos entre crescimento material x base finita de recursos, crescimento exponencial da população x território, etc, cuja percepção se dá apenas pela avaliação de indicadores quantificáveis.

Essa concepção gera uma visão fatalista do cenário de crise, como algo que não é possível vencer, sendo a única alternativa aprender a conviver conforme as coisas estão. A dissociação do social acarreta na ausência de um sujeito específico apto a “defender a natureza”, cuja defesa oscilaria entre a reposabilidade de um sujeito uno e coletivo ou sujeito nenhum, e em uma consciência coletiva única e um meio ambiente único, reduzido ao seu viés material. Nessa perspectiva, em que restam extirpadas as formas simbólicas de apropriação e de significação do meio material, os conflitos ambientais ocorrem senão em virtude da escassez de determinado recurso, contudo é necessária uma abordagem mais ampla acerca de tais conflitos.

O outro caminho diz respeito a uma visão do meio ambiente em que são considerados a diversidade sociocultural e os distintos projetos de apropriação e significação do mundo material, os quais podem se dar em um campo conflitivo. Não poderia ser diferente quanto ao meio ambiente urbano, o qual, para Costa e Braga (2004, p. 198), é permeado por “uma dinâmica intrincada de relações e disputas de poder que produz diferentes matrizes discursivas sobre a cidade e meio ambiente” e, assim, implica na consideração de fatores relacionados ao saneamento, à habitação, à regularização fundiária, etc, para formulação e legitimação da política ambiental. A natureza aqui concebida, portanto, é uma “natureza cultural significada” (LEFF, 2006,

p. 307), que em sua relação com o homem alimenta a existência de identidades culturais diversas.

Não há como desconsiderar, entretanto, que o meio ambiente seja também produto social da intervenção do homem, que necessita ser visto como sua parte integrante e construtora. A natureza enquanto natureza modificada pelo homem se configura como uma das dimensões do espaço urbano, e na medida em que as relações homem-natureza se complexificam, a compreensão de meio ambiente urbano também se complexifica.

Como produto social que é, deverá haver o cuidado para não se incorrer no sobrepujamento do fator natural em detrimento da dimensão abstrata do espaço, a fim de não cair em um discurso ideológico do meio ambiente, como alerta Carlos (1991). Essa dimensão diz respeito às relações simbólicas e culturais estabelecidas pelo homem com a natureza, abrangendo, por exemplo, o sentimento de pertencimento a determinado lugar e a relações sociais estabelecidas. É mediante as formas de apropriação do meio que a cidade ganha novos sentidos para o homem, passando a significar a própria condição de reprodução do seu modo de vida. Conforme as palavras de Carlos (2007, p. 23):

Nessa direção, a cidade como espaço produzido vai ganhando novos sentidos, conferidos pelos modos de apropriação do ser humano, objetivando a produção da sua vida. Deste modo, a apropriação revela-se como uso dos lugares em tempos definidos para cada atividade – produtiva ou não-produtiva. Assim a cidade pode ser analisada como lugar que se reproduz enquanto referência – para o sujeito - e, nesse sentido, lugar de constituição da identidade que comporá os elementos de sustentação da memória, e nesta medida, a análise da cidade revelaria a condição do homem e do espaço urbano enquanto construção e obra.

Para Acselrad (2004), na perspectiva das ciências sociais críticas, é impossível dissociar a sociedade do seu meio ambiente, apartar o mundo material das suas formas de significação e socialização, pois não há como reduzir os objetos do ambiente a meras quantificações de matéria vez que são também culturais e históricos. Esse mundo de significação se apreende pelas relações e estratégias de legitimação das formas de apropriação verificadas no cotidiano, o qual exerce um papel fundamental como “elemento constitutivo na reprodução da metrópole” (Carlos, 2004, 26). Desse modo, a cidade desponta como cenário de realização da vida, no qual os conflitos se dão em razão de novos modelos culturais e comportamentais em

vista das particularidades da vida no lugar sedimentada em antigas relações de sociabilidade que agora se veem invadidas pelo mundo da mercadoria.

Há de se considerar, portanto, as diferentes formas de valor que os homens atribuem ao mundo material que não necessariamente correspondem ao valor atribuído de acordo com os ditames capitalistas. O autor muito bem exemplifica tal proposição ao comparar o sentido que um rio pode apresentar para um ribeirão e para uma empresa geradora de hidroeletricidade. A disparidade entre os valores atribuídos aos elementos naturais é o que alimenta também o discurso retórico do desenvolvimento sustentado, pelo qual se dá a incorporação da natureza à lógica capitalista por meio de mecanismos de mercado, como atribuição de direitos de propriedade, patentes, etc, como se isso fosse capaz de ir de encontro à exploração desenfreada do meio ambiente.

O presente trabalho adota para si a noção de meio ambiente urbano como condição para promoção de qualidade de vida nas cidades, as quais hoje abrigam a maior parte da população, através da consecução de um desenvolvimento sustentável. Assim, neste estudo, a concepção de meio ambiente urbano adotada foge de uma visão naturalizada, abarcando as dimensões sociais e simbólicas das relações estabelecidas pelo homem em relação ao seu meio. Tal posicionamento se coaduna com o paradigma da complexidade traçado no capítulo anterior.

## **2.2 Conflitos socioambientais**

No Brasil, convivem lado a lado problemas típicos da pobreza e altos padrões de vida e consumo. As cidades são construídas reproduzindo esta desigualdade em seus territórios, fazendo com que as diversas forças políticas e econômicas atuantes no plano local vejam seus interesses afetados de inúmeras formas pelos problemas ambientais urbanos e pelas políticas desenhadas para mitigá-los (COSTA; BRAGA, 2004, p.199). Assim, diante de um quadro tão complexo, várias são as formas de apropriação do mundo material entre atores que ocupam posições tão desiguais.

A configuração física, pautada na irregularidade da distribuição geoespacial da riqueza, não se dá por acaso. O meio ambiente urbano apresenta-se com o espaço no qual convergem os interesses dos vários atores e constitui-se como terreno

contestado, no qual cada um vai procurar mecanismos de estabelecer modos de legitimação e deslegitimação das formas de apropriação da base material por meio de teorias, conceitos, significações culturais, leis ou políticas públicas (ZHOURI; LACSCHEFSKI, 2010). Nesse terreno contestado, os atores vão definir o que é ou não ambientalmente adequado pela redistribuição de poder sobre os recursos. Nesta dissertação, os principais atores identificados são: a) os habitantes dos Coelhos alvo da política habitacional implementada pelo município do Recife, constituída por moradores de palafitas e barracos situados às margens do rio Capibaribe; b) os empresários que integram o chamado pólo médico e empresarial da Ilha do Leite; c) os especuladores do mercado imobiliário formal; d) o Estado, neste caso o governo municipal.

Os conflitos socioambientais surgem do embate das formas de apropriação do espaço urbano exercidas por tais atores em territórios gerados por grupos sociais, cujo deslocamento espacial, ao invés de promover a satisfação de suas reais necessidades, pode acabar implicando na dissolução do seu modo de vida, e na destruição da memória e identidade centrada nos lugares. Dessa forma, ocorre o desmoronamento da base material e simbólica dos modos de socialização das populações (ZHOURI; LACSCHEFSKI, 2010). Os conflitos, portanto, devem ser analisados tanto no espaço de apropriação material, quanto no de apropriação simbólica.

Diante de tais considerações, Acselrad (2004) afirma que os conflitos socioambientais se estabelecem de acordo com os modos de apropriação do mundo material estabelecidos por dada sociedade, mediante a inter-relação entre o mundo social e a base material. Essa interação é chamada de prática, que pode se dar através de três modos:

- a) material, decorrente da ação técnica de transformação do mundo físico, químico ou orgânico;
- b) social, dizendo respeito ao processo de diferenciação social dos indivíduos mediante posse, acesso e controle de meios de produção;
- c) cultural, constituindo-se nas “operações” de significação do espaço biofísico em que se constrói o mundo social, é o mundo da atribuição de significados

Apesar de apresentadas de forma “separada”, quando verificadas na realidade da vida cotidiana das pessoas, estas dimensões acham-se, na verdade, integradas umas às outras. O modo pelo qual o homem se relaciona com o seu meio é complexo,

envolvendo simultaneamente aspectos materiais, sociais e culturais. Ainda que em dado momento um aspecto sobressaia mais que o outro, sempre se darão de forma inter-relacionada. Por esta razão, a adoção de métodos interdisciplinares pela PPHIS seria capaz de dirimir os conflitos socioambientais decorrentes da política na medida em que, desse modo, possibilitar-se-ia a consideração de uma dimensão mais ampla das reais necessidades das famílias alvo das ações da PPHIS.

A concepção acerca dos conflitos socioambientais adotada na presente pesquisa segue a definição tecida por Acselrad (2004, p. 18), para o qual os conflitos ocorrem a partir do embate entre diferentes formas de apropriação do mundo material desempenhadas pelos diversos atores sociais e representam, assim, manifestações das tensões do processo de desenvolvimento capitalista.

As formas pelas quais as sociedades se relacionam com seu meio ambiente não se circunscrevem apenas quanto à necessidade de suprir carências materiais, mas também pelo desejo de projetar, no mundo, diferentes significados. Cada ator social, revela a sua lógica de significação, seja o morador da palafita, o especulador imobiliário, o empresário que necessita ampliar a estrutura física do seu negócio ou o Estado (ACSELRAD, 2004). Os interesses se inter-relacionam em dado espaço em uma relação dialética entre atores e suas respectivas práticas, a existência de um ator é integrada pela do outro, ou seja, para que um exista, o outro também tem de existir e assim um espera algo do outro.

Da quebra de tais acordos simbióticos de expectativa na relação complexa, surgem os conflitos, que não podem ser compreendidos senão pela análise do conjunto das três práticas, visto que o ambiente, como colocado anteriormente, deve ser compreendido de forma complexa. O autor coloca ainda que os conflitos socioambientais são fundamentais para definir a forma pela qual se estabelecem as relações espaciais e as formas de apropriação do território.

Nos últimos tempos, os conflitos socioambientais decorrentes de formas de afirmação de identidades culturais e autonomias locais sobre o território têm sido muito mais proeminentes que os econômicos e ecológicos, pois, como coloca Leff (2006), tais reivindicações advêm dos valores intrínsecos da natureza e do reconhecimento dos direitos humanos, que tem propiciado ao indivíduo a possibilidade de divergir dos sentidos preestabelecidos e legitimados pelo poder hegemônico. É no espaço de apropriação simbólica que se dão as formas de representação dos atores as quais vão gerar os critérios de avaliação e legitimação

criados por cada grupo social, qualquer mudança que se queira promover requer uma necessária inflexão justamente acerca das relações de poder sobre os recursos no território. Assim, os conflitos podem se dar tanto no espaço de distribuição do poder sobre a base material, quanto no espaço simbólico em torno de categorias de legitimação das práticas.

Pela racionalidade capitalista, como coloca Carneiro (2005, p. 33), a lógica da concorrência pela obtenção da maior rentabilidade faz com que as “propriedades sensíveis” das coisas naturais só interessem na medida em que podem ser convertidas em dinheiro. É a montanha que deixa de ser uma referência geográfica, que deixa de ser o símbolo desta ou daquela cidade, para se converter numa pilha de minério a ser exportado para algum país distante<sup>2</sup>.

Destarte, pelo aniquilamento do valor de uso, os homens se tornam estranhos ao espaço onde vivem e, por conseguinte, a si próprios. O entorno vivido, constituído como produto da apropriação cultural e simbólica de um grupo em relação ao espaço em que se encontra, é um lugar de troca e a reordenação dogmática do espaço, pela qual se substituem as realidades presentes por versões idealizadas pelo mercado, atua de modo a fazer do espaço sede de uma vigorosa alienação (SANTOS, 2012). O esforço deixa de ser fruto de um processo de criação do homem e passa a lhe ser algo estranho, ausente de memórias e significado, dissolvendo os laços que o prendem ao território e dão sentido à sua permanência e modo de vida alicerçado ao longo do tempo.

A construção da sustentabilidade e da justiça ambiental no Brasil passa, portanto, pelo reconhecimento das formas históricas de apropriação do espaço, sem as quais se acaba por anular a multiplicidade de modos de conceber e agir junto ao ambiente natural (ZHOURI, 2005, p. 19). A forma homogeneizante com que o capitalismo globalizado intervém na natureza suplanta as alteridades culturais e as dinâmicas de poder, dispostas dentre as camadas sociais, de modo a comprometer uma proposta sustentável de vida, a qual pressupõe a diversidade do espaço e o respeito aos múltiplos modos de vida, garantindo em sua singularidade de forma universal.

---

<sup>2</sup> Muito bem exemplifica tal ideia o célebre poema de Carlos Drummond de Andrade, chamado “A montanha pulverizada”, do qual alguns estrofes são adiante transcritos: “Chego à sacada e vejo a minha serra,/ a serra de meu pai e meu avô,/ de todos os Andrades que passaram/ e passarão, a serra que não passa. [...] Esta manhã acordo e não a encontro,/ britada em bilhões de lascas,/ deslizando em correia transportadora/ entupindo 150 vagões,/ no trem-monstro de 5 locomotivas/ - trem maior do mundo, tomem nota -/ foge minha serra vai,/ deixando no meu corpo a paisagem/ mísero pó de ferro, e este não passa.”

É o que está acontecendo com a PPHIS nos Coelhos, na medida em que os modos de apropriação material, social e cultural próprios do grupo social ao qual se destina não são recepcionadas pelo poder público, ao menos não como deveriam. A vivência nas palafitas e barracos às margens do rio e do mangue é carregada de uma riqueza de aspectos próprios, os quais se estabelecem mediante uma “estratégia de viver”. Essa “estratégia” não diz respeito apenas aos mecanismos de sobrevivência estabelecidos por essa população, mas, na verdade, volta-se às formas de legitimação de sua existência perante o todo – no caso, a totalidade do contexto complexo que constitui o meio urbano recifense.

As famílias dos Coelhos já vivem no local a três ou mais gerações, são filhos, netos e bisnetos dos primeiros moradores. Inicialmente tiravam seu sustento do mangue e do rio, com a coleta de mariscos e caranguejo e também com a pesca, e da criação de animais, a exemplo do relato de moradores sobre pessoas que mantinham currais de porcos para comércio ali no bairro, mas ao longo do tempo essas pessoas foram adaptando-se e ratificando sua permanência no local. Muitas dessas pessoas vieram do interior do Estado ou de outros lugares mais distantes da região metropolitana do Recife, buscando ali maior acessibilidade aos seus locais de trabalho.

O que se vê hoje em dia, portanto, são diversos membros da mesma família, irmãos, tios e primos, vivendo proximamente e tecendo redes de solidariedade entre si. O mangue e rio poluídos, bem como a supressão de quintais e vegetação para dar lugar a novas moradias, fez do trabalho formal e informal no comércio na área central do Recife a principal forma de subsistência dessas pessoas.

A racionalidade ambiental (LEFF, 2007) atua como um catalisador desse conjunto de interesses e formas de apropriação que articulam as diferentes ordens do meio ambiente, conferindo sentido aos diversos processos sociais, direcionando-os à gestão democrática e sustentável do desenvolvimento. Nesse sentido, o agir do Estado mediante o planejamento intersetorial da administração pública e da garantia da participação da sociedade nas decisões acerca do uso dos recursos naturais, torna-se primordial na medida em que é capaz de refletir na formulação das políticas públicas os reais anseios e necessidades da sociedade .

A fragmentação da questão urbano-ambiental, tanto política quanto administrativamente, é notável na máquina administrativa estatal, tanto nos âmbitos federal, como estadual e municipal. Quanto a este último, a situação ainda é mais

gravosa, pois como ente federativo mais próximo da população, deveria ser o principal garantidor da existência e funcionamento adequado dos canais de participação democrática. Ainda, porque é também o ente federativo responsável pela instrumentalização e execução de diversas políticas públicas, dentre elas a voltada à habitação de interesse social. A multiplicação de ministérios e secretarias os mais diversos possíveis não é o fator que vai garantir a gestão democrática, o que realmente importa aqui é conferir uma abordagem da questão urbana por parte do Estado de forma integrada.

Outrossim, essa fragmentação também se vislumbra pela existência de objetivos e lógicas contraditórias nas diferentes políticas elaboradas e executadas pelo governo, dentre elas e até mesmo internamente nelas mesmas (COSTA; BRAGA, 2004). Essa concepção materializa-se em ações como, por exemplo, as da Secretaria de Transporte que abre novas vias por sobre uma reserva de mangue e que reforma um corredor de transporte mediante a derrubada de árvores antiquíssimas do canteiro da avenida, do planejamento urbano que autoriza prédios gigantescos em área com sistema de saneamento construído nos séculos passados e, para encerrar sem ser cansativo, a Secretaria de Habitação que constrói casas a quilômetros da área de origem das populações.

No caso, os CH localizam-se na área central da cidade, assim como a Zeis dos Coelho, o que representa um fator muito positivo quanto ao projeto, por situar as novas moradias próxima às antigas habitações da população que será removida dos barracos e palafitas. No momento de realização das entrevistas, ao se referirem aos CHs, os moradores dos Coelho costumavam apontar para os prédios em construção na outra margem do rio Capibaribe. Porém, por si só, esse fator não é capaz de resguardar a complexidade das relações estabelecidas entre as pessoas e destas com o seu meio, pois são muito mais abrangentes que a simples permanência próxima a sua localidade de origem.

No campo dos conflitos socioambientais, a atuação do Estado se faz presente na mediação entre o uso da natureza como fator de acumulação de riqueza do capitalismo e as pressões dos demais grupos sociais que desempenham usos não capitalistas; para melhor dizer, estabelecem com um dado objeto uma relação que se dá em vista do seu valor de uso e não do seu valor de troca. Carneiro (2005) ressalta que o papel da atuação estatal vem crescendo cada vez mais na medida em que a reprodução socioeconômica torna-se mais contraditória e assume patamares mais

ampliados. Convém, portanto, compreender em que medida o poder público privilegia esta ou aquela forma de conceber o meio ambiente urbano.

Neste sentido a racionalidade ambiental funciona como critério heurístico submetendo os fatores de análise a uma apreciação voltada para a construção de um ideal sustentável, aqui representado pela promoção de qualidade de vida no âmbito do respeito às múltiplas formas de apropriação material dos diversos grupos sociais, sobretudo daqueles que têm seus modos de vida comprometidos pela racionalidade hegemônica do capitalismo. No caso mais específico, visando identificar possíveis aspectos que não são conjecturados na PPHIS, e que se o fossem poderiam promover mudanças substanciais na referida política, garantindo a promoção efetiva do direito humano à moradia. Essas mudanças poderiam ser efetivadas a partir da consideração da complexidade inerente às relações estabelecidas pelas populações atingidas, entre as próprias pessoas que a constituem e dessas com seus territórios, e da formulação da política mediante a adoção de procedimentos interdisciplinares de ação. A ausência de tais pressupostos implica em conflitos quando da implementação da PPHIS na prática.

A inserção do fator ambiental tomado em vista das especificidades ecológicas e socioculturais do lugar permite, portanto, que se vá além do discurso retórico da sustentabilidade, resultando na alteração dos próprios critérios de legitimação e avaliação das políticas estatais. A verdadeira sustentabilidade é um “mosaico de modelos” locais (SILVA, 2005, p. 241), cuja ausência da observância desses modelos na formulação das políticas públicas gera uma implementação conflituosa pelo choque das visões de mundo dos diversos atores sociais envolvidos no processo. O presente estudo considera, assim, as diversas formas de apropriação do mundo material, refletidas na política de habitação de interesse social em Recife para saber em que medida a política se volta às reais necessidades das pessoas ou aos imperativos do capital no meio urbano.

### **2.3 Caracterização socioambiental da área de estudo**

A área de estudo da presente pesquisa compreende, em termos gerais, a cidade do Recife, mais especificamente a Zona Especial de Interesse Social (Zeis)

situada no bairro Coelhos. Localizado na área central da cidade, na Região Político Administrativa (RPA) 1, microrregião 1.3, a apenas 2,15 km do Marco Zero, entre os bairros Boa Vista e Ilha do Leite, o bairro estende-se por 0,45 km<sup>2</sup> às margens do Rio Capibaribe, dos quais 0,21 km<sup>2</sup> integram a Zeis dos Coelhos, na qual habitam cerca de 7.633 pessoas (IBGE, 2010).

A estrutura urbana recifense foi configurada pela economia açucareira, que impulsionou a concentração da terra nas mãos de poucas famílias, como coloca Moura (1990, p.66). O que se somou à sua posição entre o oceano, rios e alagados, de modo a condicionar a escassez do solo e, em consequência, o acesso ao uso desse. Característica que marcou todo o processo de ocupação do solo urbano ao longo da história da cidade e cujos efeitos verificam-se nitidamente hoje em dia. Desde o século XIX, quando o Recife tornou-se a capital do estado de Pernambuco, a população de baixa renda já avançava pelo mangue.

A ocupação inicial do bairro Coelhos remonta à própria formação do Recife. Vaisencher (2003) cita que, no período de dominação holandesa, na então capitania de Pernambuco, no local existia o sítio da família Coelhos, onde chegou a abrigar o Cemitério dos Judeus, e após 1824, quando a propriedade foi vendida para o governo, foram construídos um matadouro e currais de gado, os quais foram acompanhados por um curtume e uma fábrica de atanados (VAINSENER, 2003). As atividades propiciadas por tais objetos espaciais são reconhecidas pela geração de impactos no meio ambiente, representados pelo mal cheiro e resíduos indesejáveis gerados no processamento das peles, o que pode ter atuado na atração para o local de trabalhadores envolvidos de algum modo na cadeia produtiva, como também na desvalorização da área pelas classes mais abastadas. Como era uma área ribeirinha de alagados e mangue, em princípio, foi preterida pelo capital imobiliário formal e tornou-se o destino de diversas famílias pobres.

As habitações foram surgindo aos poucos e tiveram início com os estabelecimentos comerciais e institucionais estabelecidos ao longo das ruas dos Coelhos e José Mariano, segundo Marinho (2012, p. 217). A autora coloca que, naquela época, a posse da terra foi contestada por algumas famílias, tais como a Masel e a Genésio Caruso, bem como pela Insituição CIA de Caridade, mas os moradores conseguiram permanecer.

Em 1831, determinou-se que o Hospital Pedro II fosse transferido para a localidade, o que ocorreu, precisamente, no ano de 1846, sob a administração das

irmãs de caridade da Santa Casa de Misericórdia, que se caracterizou pelo atendimento aos mais pobres. Com a construção do Hospital de Beneficência Portuguesa em 1855, no bairro vizinho, Paissandu, começou-se a delinear uma característica que só se intensificou ao longo do tempo, isto é, a da concentração, no entorno, de atividades ligadas ao setor de saúde.

Moura (1990) observa que no Recife, até meados da década de 1930, a ocupação da cidade se deu sob uma forte orientação hierárquica herdada dos tempos coloniais, pela qual os ocupantes se fixavam predominantemente em terrenos de titularidade privada, cujos donos permitiam sem qualquer formalização contratual a ocupação dos moradores em troca do dever de zelar a propriedade. Nessa época, era recorrente a prática de aterrar os alagados para estabelecer moradia. Daí surgiu a consciência nos moradores de “solo criado” que, décadas depois, levará a alegação dos moradores de que o “ ‘solo é nosso, nós o construímos’ “ (p. 71).

A ausência de respaldo legal do direito de morar permitia a expulsão dos moradores pelos donos das terras a qualquer tempo, na melhor das hipóteses restava às pessoas expulsas o direito a parcas indenizações pelos mocambos. Posteriormente, a luta dos moradores importará no reconhecimento da indenização também pelo solo que ocupam de acordo com os valores estabelecidos no mercado, um grande ganho nas ações de reintegração de posse e desapropriação realizadas pelo Estado visto que proporciona uma melhor valoração das moradias.

O desenvolvimento industrial verificado na cidade entre as décadas de 1950 e 1970 atraiu muitas pessoas provenientes do campo, expulsas pela expansão da cana de açúcar voltada ao mercado externo. A política habitacional implantada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) à época acarretou na hipervalorização dos terrenos centrais e, conseqüentemente, na periferização da parcela da população que a muito custo ainda conseguia acesso aos mecanismos de financiamento de apartamentos em conjuntos residenciais ou terrenos em loteamentos distantes do centro. Aos demais, “marginalizados” por essa política, coube a ocupação irregular de terrenos nas áreas urbanas centrais, na tentativa de permanecer perto dos postos de trabalho na cidade.

Fixada, portanto, em uma área desvalorizada pelas suas características socioambientais, mas com posição estratégica frente ao mercado de trabalho, a população dos Coelhos logo sentiu a pressão da especulação imobiliária e começou a se mobilizar pela permanência no local em que estabeleceram sua moradia. Reconhecida como Zona Especial de Interesse Social (Zeis) em 1983 e

regulamentada pelo Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) em 1987, a luta pelo direito à moradia nunca parou, subsistindo até os dias atuais. O reconhecimento como Zeis (Figura 1) foi uma importante conquista quanto à garantia de permanência da população pobre no território escolhido para morar. Todavia, a demanda por habitações adequadas, o combate à supressão de áreas em Zeis e a regularização fundiária permanecem reivindicações atuais.

Na figura apresentada nota-se a posição estratégica da Zeis Coelhos, localizada na área central da cidade do Recife, de frente às águas do rio. Em tal área é possível delinear uma série de intervenções realizadas ou viabilizadas pelo poder público municipal, pelo menos nos últimos 10 anos. O Estado assumiu papel crucial de agente dos interesses do mercado, como colocou Santos (2012), apoiando-os através de decisões de ordem pública, como as operações de renovação urbana e de remoção de favelas, por exemplo. Para o autor, na cidade corporativa, o foco do esforço de equipamento é feito para o serviço das empresas hegemônicas, o restante do orçamento é que se destina às demais empresas e à população, ao que chama processo de urbanização corporativa (SANTOS, 2013, p. 122), o que será adiante exemplificado a partir da realidade recifense.

Figura 1 – Zonas Especiais de Interesse Social do Recife e a localização da Zeis Coelhos



Fonte: PREFEITURA DO RECIFE (2005). Adaptado pelo autor.

Localmente, é possível identificar as seguintes realizações: a Ponte Joaquim Cardozo, no ano de 2000, a qual forneceu uma nova alternativa de ligação dos bairros Ilha do Leite e Ilha de Joana, desafogando o intenso trânsito da avenida Agamenon Magalhães<sup>3</sup> e do Viaduto Capitão Temudo. Este viaduto foi ampliado no ano de 2011, promovendo acessos especiais para o Shopping Center RioMar, situado também às margens do Capibaribe próximo ao bairro Pina. Em 2014, foi inaugurada uma via expressa, chamada Via Mangue, ligando este viaduto até o bairro Boa Viagem, privilegiando o tráfego de automóveis para a zona sul da cidade.

Nota-se, assim, a prioridade para grandes obras muito mais ligadas aos interesses globais da cidade do que dos moradores locais, os quais em grande parte nunca ou muito raramente utilizaram esses equipamentos. Por exemplo, quando questionados nas entrevistas, a maioria dos moradores da Zeis Coelhos afirmou nunca ter utilizado a Via Mangue, ou, no caso da Ponte Joaquim Cardozo as falas revelam que a sua utilização é restrita até certo horário do dia, visto que a população local reporta a ponte como insegura a noite.

Vale destacar a (des)regulamentação da área contígua do bairro Boa Vista, que considerado setor de transição da parte histórica da cidade, passou a ser instituído como Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEPH)<sup>4</sup>, quando então foi suspensa a licença de construção para diversos empreendimentos imobiliários na região. Pouco mais de seis meses após o sancionamento da lei que criou a ZEPH 08 (Lei municipal nº 18.046 de 2014), houve uma alteração no texto legal por meio da Lei municipal nº 18.115 de 2015, passando a permitir que os projetos aprovados e com alvará de demolição já expedido à época de publicação da lei de 2014 pudessem ser regularmente concluídos, uma vez que se autorizou que o processo de licenciamento em tais casos se daria de acordo com as leis e a classificação dos imóveis vigentes à época de sua aprovação.

Desse modo, abriu-se uma exceção à preservação concedida aos diversos imóveis que já tivessem obtido licença de demolição à época da publicação da norma e que por tal manobra poderiam ser concluídos. Não demorou e as demolições de imóveis antigos e desmembramentos estratégicos de terrenos começaram a abrir

---

<sup>3</sup> Essa avenida constitui o principal corredor norte-sul da cidade do Recife, unindo a zona sul à cidade de Olinda.

<sup>4</sup> Fazem parte da ZEPH 08 os bairros Boa Vista, Coelhos e Soledade.

espaço para a construções de altos edifícios. Percebe-se, assim, a insegurança jurídico-política que permeia os interesses ligados a esta área da cidade.

Nos Coelhos as contradições são perceptíveis também no meio ambiente (Figura 2), na medida em que os barracos de madeira e palafitas<sup>5</sup>, que simbolizam uma verdadeira afronta ao direito à moradia, guardam, ironicamente, uma vista privilegiada do portentoso Fórum do Recife, representação da justiça no âmbito municipal. Em 2010, foi autorizada a construção do Pólo Jurídico do Recife (Operação Consorciada Joana Bezerra, Lei municipal n.º 17.645) no entorno do já existente fórum, que passaria a avizinhar-se de outros prédios destinados ao Tribunal de Justiça, Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público, entre outros, em uma área que poderia chegar a até 217 mil m<sup>2</sup> (PREFEITURA DO RECIFE, 2010). De tão impactante que seria o projeto e pela péssima repercussão na sociedade civil, ele foi revogado meses após o seu lançamento, sobretudo em função da pressão de movimentos sociais locais.

Figura 2 – Palafitas dos Coelhos e ao fundo empresariais da Ilha do Leite



Foto: Autor (2014).

O bairro Coelhos é caracterizado pela existência de ruas estreitas, becos, vielas, sobretudo na área da Zeis, mas conta com acesso às duas das mais importantes vias do Recife (Figura 3), a avenida Agamenon Magalhães que conecta a cidade de Olinda ao bairro Boa Viagem, ligando a cidade, por assim dizer, de norte

---

<sup>5</sup> Palafitas são edificações, casas, construídas sobre estacas de madeira fincadas no solo e localizadas em margens de rios ou alagados.

a sul; e a avenida Abdias de Carvalho, que cruza o Recife do leste ao oeste, funcionando como uma continuação da rodovia federal BR – 232, a qual leva ao interior do estado. Da observação da figura 3 é possível verificar também a proximidade da Zeis com outras importantes ruas e avenidas da cidade, as quais dão acesso ao centro e a corredores que levam à zona sul recifense.

Não é à toa que ao lado dos Coelhos localiza-se o núcleo do chamado Pólo Médico do Recife, composto pelos bairros Ilha do Leite e Paissandu, onde se localizam os mais importantes hospitais da região Nordeste, e também consultórios, clínicas e laboratórios dedicados às mais diversas especialidades médicas e à realização de exames sofisticados. Na figura 3, é possível visualizar em um raio de aproximadamente 1,3 km<sup>6</sup> a existência de 15 grandes hospitais. Nesta área, concentram-se também inúmeros edifícios empresariais, sendo uma das áreas de imóveis comerciais mais valorizadas da cidade, tendo o valor do metro quadrado comercial superado o do bairro Boa Viagem<sup>7</sup>.

As ações do poder público voltadas à expansão de vias urbanas, beneficiando o tráfego de automóveis, à abertura de novos espaços para expansão imobiliária e à criação de pólos de serviços e comércio, como exemplo a tentativa de criação do pólo jurídico, evidenciam uma atuação voltada sobretudo para interesses do mercado. Este projeto de cidade atua de modo a favorecer o robustecimento do Pólo Médico, ao passo que permite as condições propícias para a sua consolidação, e o insere no plano de cidade objetivado pelo Estado – a cidade do capital.

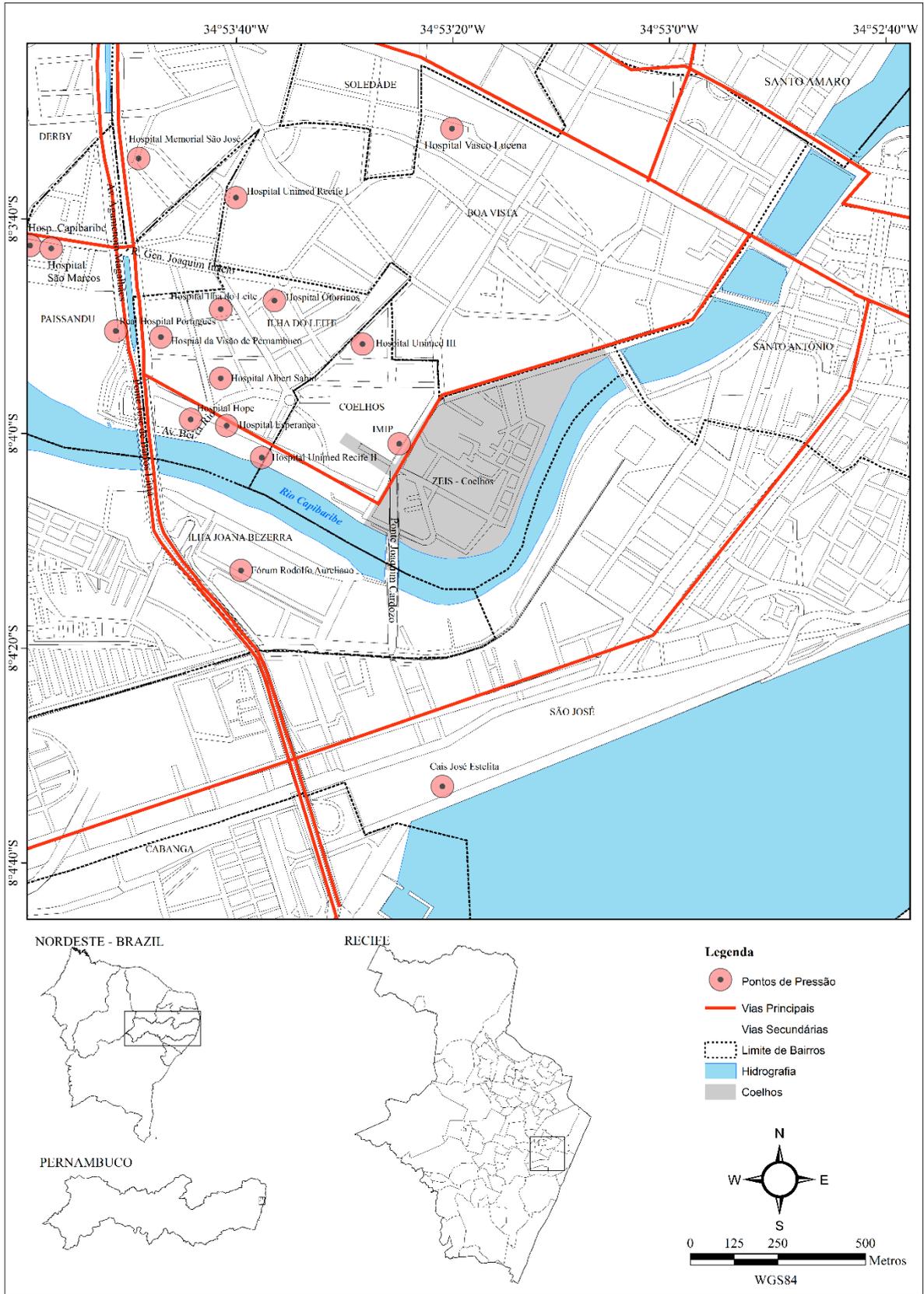
Observa-se, portanto, que a expansão do Pólo Médico, evidenciada por meio do aumento de empreendimentos e da aproximação à área limítrofe da Zeis, acaba por prejudicar o diálogo dos Coelhos com o restante da cidade na medida em que, enclausurando tal território, enfraquece a afirmação da identidade e prejudica as condições de manutenção do modo de vida da população local.

---

<sup>6</sup> Distância verificada a partir do ponto de intersecção da Ponte Joaquim Cardozo com a rua dos Coelhos.

<sup>7</sup> Em pesquisa realizada no site da empresa Zap Imóveis, responsável pela elaboração do Índice FIPE ZAP de Imóveis Anunciados, o valor do m<sup>2</sup> de imóveis comerciais, em janeiro de 2016, era de R\$ 8.709 na Ilha do Leite, que dispunha apenas de 28 imóveis disponíveis para locação no período, e em Boa Viagem era de R\$ 8.667, apresentando 74 imóveis para aluguel. Disponível em: <http://www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap-b/>.

Figura 3 – Pontos de pressão no entorno da Zeis Coelhos



Fonte: Base cartográfica – Carta de Nucleação/ Agência CONDEPE/FIDEM. Des. Gráf.: Marcos Araújo (2016)

No bairro Coelhos, na análise dos aspectos naturais, verificam-se ainda fragmentos de mangue por toda sua extensão, principalmente na área mais pobre, que integra a Zeis. É por sobre o mangue, mediante o corte de suas árvores, que são construídas as palafitas (Figura 4). Contudo, tal supressão da natureza não se deve aos pobres, mas à lógica do processo de construção da cidade, pela qual a ocupação das áreas ambientalmente frágeis ou de risco é preterida pelo capital imobiliário formal e faz com que tais áreas signifiquem uma alternativa para famílias de baixa renda terem acesso ao solo urbano mediante ocupações irregulares.

Figura 4 – Palafitas e lixo no mangue dos Coelhos



Fonte: Autor (2015)

A vegetação e a fauna persistem em meio ao esgoto lançado diretamente na “maré”, sem qualquer tratamento, e ao lixo, arremessado no rio Capibaribe tanto pelas próprias famílias do local como também arrastado de outros lugares ao longo de seu

curso. É possível visualizar bastante lixo doméstico, como fraldas descartáveis e garrafas plásticas, até eletrodomésticos quebrados e animais mortos (Figura 5).

A poluição do rio e do mangue compromete as condições de saúde e de bem-estar da população local, causando mal cheiro, matando a fauna e a flora da região. O lixo e esgoto sem tratamento lançados no rio servem como meio de proliferação de mosquitos, ratos e baratas, contribuindo para a ocorrência de diversas doenças. Em visitas às palafitas foram constatadas diversas famílias com casos de dengue ou febre chikungunya.

Figura 5 - Mangue e lixo



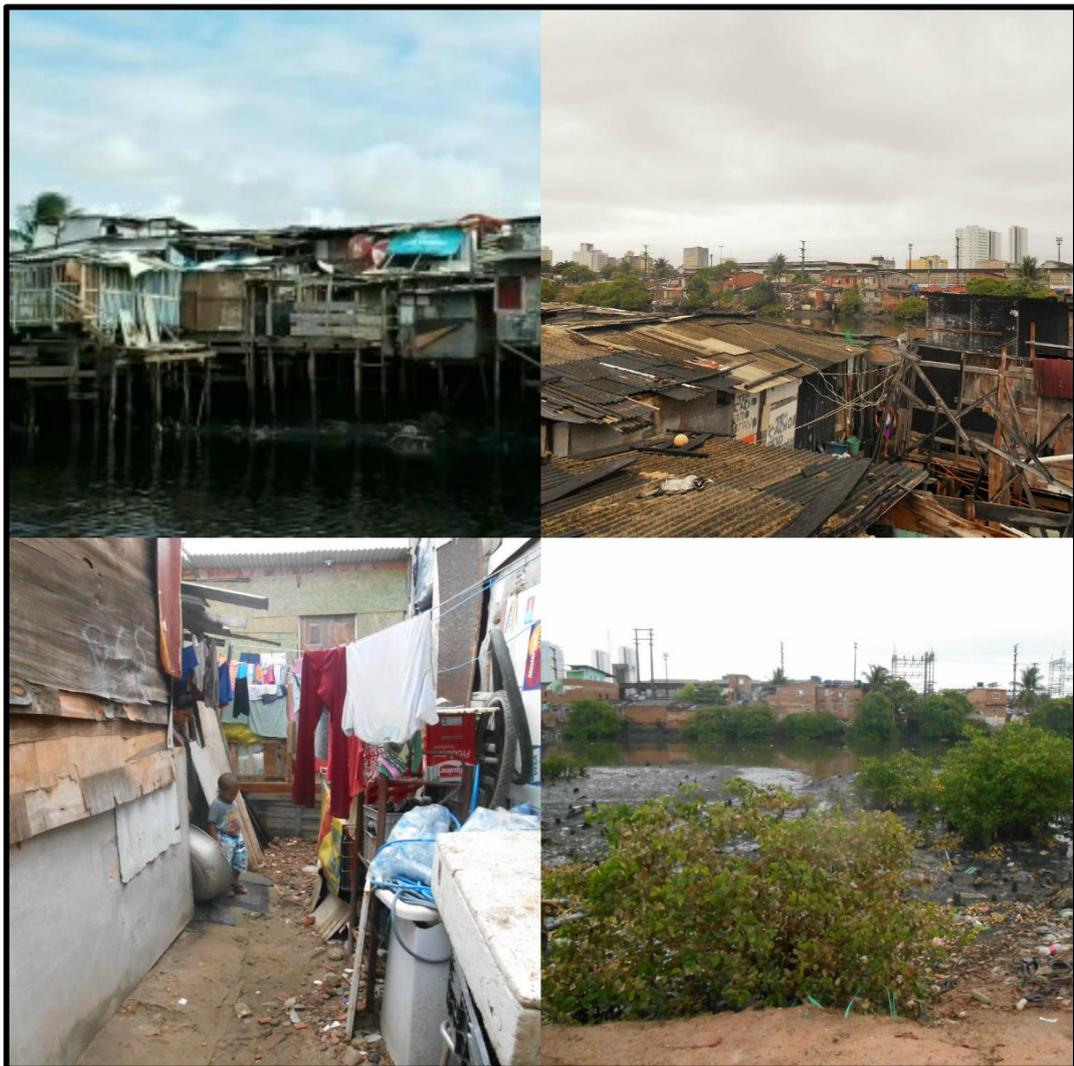
Fonte: Autor, 2015.

Este problema é tão grave que a própria população local tem reconhecido que a poluição tem contribuído para a degradação ambiental, prejudicando suas condições de vida. Há aproximadamente uma década, Oliveira (2005, p. 42) já chamava a atenção para a necessidade de um projeto ambiental, que possibilitasse a preservação do rio e do manguezal, aliado a investimento na infraestrutura de

saneamento, vez que a rede de esgoto não recebe o tratamento devido, despejando grande parte dos dejetos no rio. Isso foi pensado a fim de melhorar as condições de saúde de quase mil famílias moradoras de barracos e palafitas às margens do rio.

Às margens do Capibaribe verifica-se uma intensa aglomeração de habitações precárias que se estendem das palafitas sobre o rio, continuando por terra com barracos de madeira não estruturada (Figura 6).

Figura 6 – Palafitas e barracos nos Coelhos



Fonte: Autor, 2015.

Nesta área o aterro do mangue é uma prática realizada pelos próprios moradores, pois periodicamente o fluxo das águas puxa todo o material depositado, alimentando um processo de assoreamento, expondo novamente as famílias à subida

das marés e estreitando o rio. Não raro a maré sobe demasiadamente e a água invade as casas, como relatam as falas do moradores nos trechos transcritos adiante:

Nunca teve problema de enchente na casa, mas sempre tem que pagar a alguém para aterrar porque a mãe sempre puxa a areia. (CFM, 27 anos)

Quando a maré enche alaga a casa, sabe. As madeiras ficam tudo podre e o barraco querendo cair, quem ajeita é meu filho quando vem aqui, mas ele não tá podendo vir não. (SevMS, 77 anos)

A localidade onde se concentram as palafitas e os barracos é a mais afetada pelos incêndios nos Coelhos e é também onde se encontra a população mais pobre da Zeis. Os três maiores incêndios verificados nos últimos dez anos (2008, 2011 e 2013) destruíram centenas de habitações (Figura 7), deixando inúmeras famílias desabrigadas, as quais ainda hoje recebem auxílio moradia<sup>8</sup> e permanecem aguardando a provisão de moradia adequada através da PPHIS municipal.

Figura 7 - Incêndio em agosto de 2013



Fonte: G1, 2013.

As causas de tais incêndios não foram confirmadas, havendo quem os considere criminosos, visto que não raro no Recife se verificam esses eventos em favelas alvo de remoção para implementação de grandes projetos públicos, como que acelerando o processo de liberação das áreas. Todavia, a população local tem associado a sua ocorrência aos tipos de materiais altamente comburentes usados para construção das habitações na localidade, como madeira, plástico, tapetes

---

<sup>8</sup> Até o fim da redação dessa dissertação, o auxílio moradia encontrava-se no valor de R\$ 200,00 (duzentos reais) por família.

improvisados para cobrir as frestas do chão das palafitas e a falta de piso dos barracos (Figura 8), os quais são capazes de propagar o fogo rapidamente a partir de qualquer chispa.

Questionados na pesquisa, os moradores também identificaram como possíveis causas dos acidentes as ligações clandestinas de eletricidade, que formam um emaranhado de fios em postes improvisados; acidentes com panelas esquecidas ao fogão e com gás de cozinha e até o fogo utilizado no consumo de drogas por alguns dos moradores.

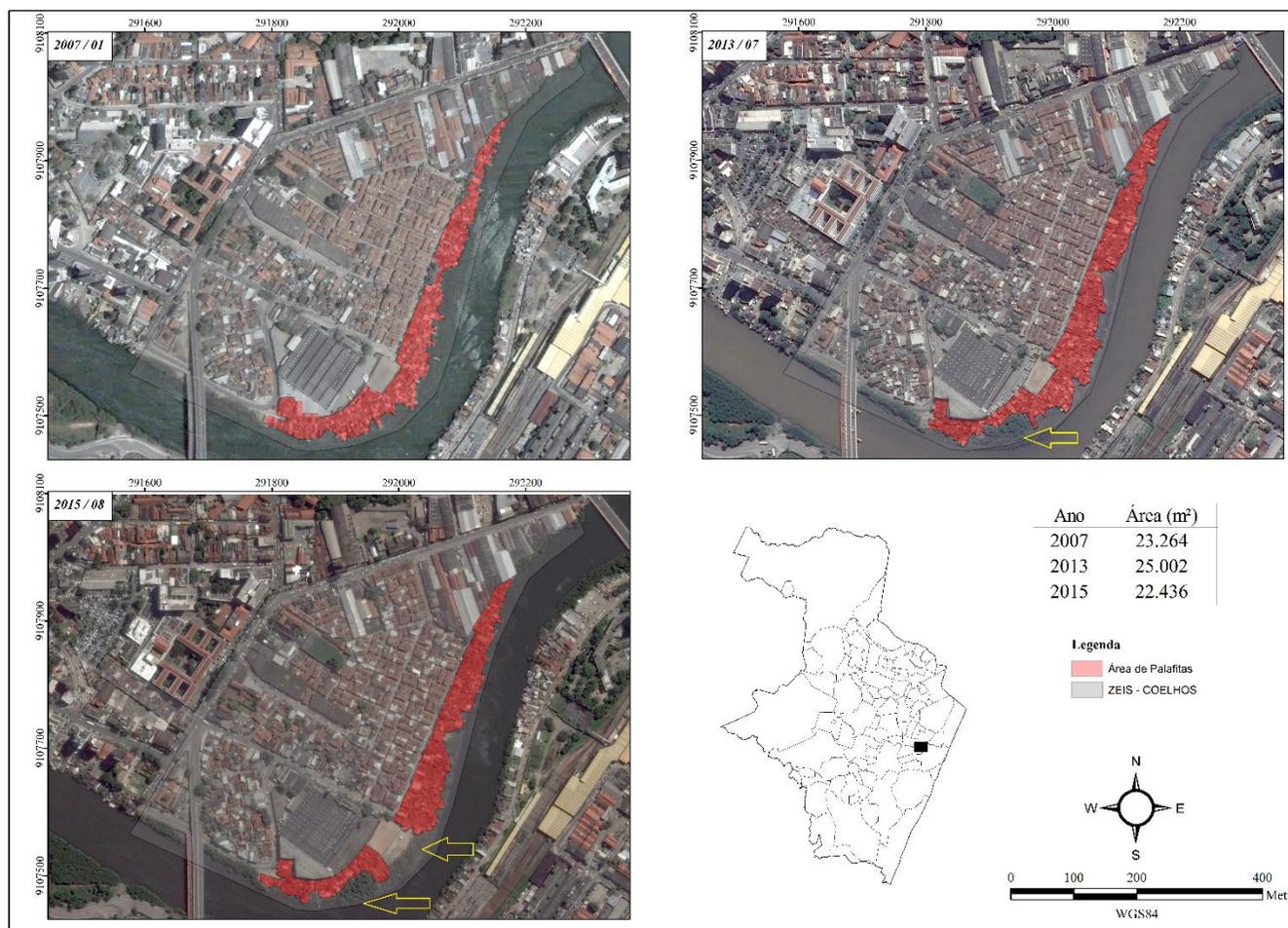
Figura 8 – Interior das palafitas



Fonte: Autor (2015).

De qualquer modo, os incêndios representam um fator fundamental para o agravamento das condições de vida dos moradores dos Coelhos, em grande parte devido à significativa diminuição do quantitativo de habitações da localidade. Na Figura 9 percebe-se uma diminuição da área ocupada pelos barracos e palafitas no ano de 2015 em relação aos anos anteriores, em virtude da destruição causada pelos graves incêndios ocorridos nos anos de 2008, 2011 e 2013.

Figura 9 – Área ocupada por barracos e palafitas na Zeis dos Coelhos



Fonte: Google Earth: 2007, 2013, 2015. Dés. Gráf.: Marcos Araujo (2016)

A destruição dessas unidades habitacionais reduziu significativamente o número das moradias ocupadas pela população mais pobre da Zeis Coelhos, o que implicou no aumento da demanda por aluguéis na região. O acréscimo na procura por casas para locação gerou uma elevação no valor dos aluguéis exigidos pelos proprietários, resultando no aumento do valor dispendido com moradia pelas famílias do local. O que, como numa cadeia de acontecimentos, tem feito com que pessoas que antes alugavam casas de alvenaria, tenham passado a não suportar mais o ônus do aluguel.

Desse modo, tais famílias acabam procurando casas cada vez casas mais simplórias para residir, seja alugando ou construindo seus próprios barracos ou palafitas. Esse fenômeno foi constatado não apenas dentre os atingidos pelos incêndios, que ao menos recebem auxílio moradia, mas também com relação às demais famílias dos Coelhos. Tal fator repercute seus efeitos em toda a parcela da população local que não tem casa própria.

Nas entrevistas com os moradores é possível identificar tal associação, como nas falas abaixo trazidas:

Quando a maré enche alaga a casa, sabe. As madeiras ficam tudo podre e o barraco querendo cair, quem ajeita é meu filho quando vem aqui, mas ele não tá podendo vir não. Antes eu alugava uma casa de tijolo, mas ficou muito caro. (SevMS, 77 anos)

Diminuiu porque pegou fogo, mas o povo volta porque o auxílio moradia não dá para o aluguel. Com o incêndio, o aluguel das casas de tijolo aumentou. (ESP, 34 anos)

Ainda que os Conjuntos Habitacionais dos Coelhos não tenham tido inicialmente uma destinação específica às vítimas dos incêndios, o poder público municipal as incluiu na listagem das famílias que receberão futuramente uma unidade habitacional. Vale observar que serão igualmente submetidas aos critérios de prioridade estabelecidos conjuntamente pela Secretaria de Habitação e a comissão de moradores.

Esse conjunto de fatores – famílias desabrigadas, recebimento de auxílio moradia defasado, demora na entrega dos CH – tem resultado na construção de novas habitações precárias pelos vitimados dos incêndios e por outras pessoas que vislumbraram uma “área livre” para ocupação, inclusive vindas de outras localidades da cidade. Parte dos novos ocupantes do local, muitas vezes, detém a ideia de que

uma vez estando ali possam ser mais rapidamente inseridos nos cadastros dos CH pela Prefeitura. Isso se deve ao fato do CH dos Coelhos ser o mais adiantado projeto habitacional dessa gestão municipal.

Outrossim, o acréscimo no valor do aluguel das casas na região tem afetado tanto as famílias que recebem auxílio moradia quanto as que não contam com esse aporte do governo. Dessa forma, o déficit habitacional na Zeis dos Coelhos e, por conseguinte, na cidade do Recife vai sendo agravado ao longo do tempo, o que torna a entrega dos CH ainda mais urgente.

#### **2. 4. Os Coelhos perante a cidade do capital**

A cidade do capital é aquela cujo espaço é reproduzido, preponderantemente, de acordo com os interesses do mercado, onde tudo é passível de ser convertido em uma mercadoria a ser inserida em um contexto de obtenção de lucros de modo a propiciar a continuidade e intensificação da acumulação do capital. Os grupos sociais que vivem do trabalho são relegados a uma sobrevivência em condições de existência precárias (CASTILHO, 2011) e vão procurar se estabelecer nos “vazios” preteridos pela lógica capitalista, estabelecendo, nesses lugares, a sua vida.

O capital não pode parar de circular, num constante processo de expansão e reinvenção, de modo que em dado momento vai reivindicar os espaços que outrora não lhes foram atrativos, bastando apenas que tenha descoberto um modo de conferir-lhe valor de troca, ou seja, “vendê-los”. Castilho (2011, p.101) afirma que, quando descoberta essa potencialidade de conversão dos objetos em mercadoria, não importando os vínculos sociais historicamente construídos nos lugares, os interesses do mercado chegam “alienando o espaço banal, fazendo valer os processos de valorização capitalista”. Esse processo de reivindicação dos espaços ocorre de modo conflituoso, visto que a cidade é alvo da apropriação de diversos atores.

A feição do Recife como cidade do capital pode ser verificada a partir da relação que o bairro Coelhos estabelece com os vizinhos bairros Ilha do Leite e Paissandu, onde se localiza o núcleo do Pólo Médico da capital pernambucana. Mediante tal observação é possível verificar o papel que a área pobre da Zeis Coelhos,

desempenha no cenário recifense e, por conseguinte, estruturar a lógica em favor da qual se tem engendrado um conjunto de intervenções urbanísticas.

A consolidação do Pólo Médico integra os planos do governo de Pernambuco, almejando fazer do estado o principal pólo do setor no País, que hoje ostenta a posição de maior do Norte e Nordeste, e segundo Nacional. Esse interesse não é despropositado, visto que o setor de saúde representa a terceira maior participação no Produto Interno Bruto (PIB) de Pernambuco, ficando atrás apenas do setor da construção civil e da prestação de serviços (PERNAMBUCO, 2015). Recife, entenda-se a Ilha do Leite e áreas contíguas, assume um papel chave na consecução do Pólo vez que hoje abriga cerca de 240 hospitais e 21 mil leitos de internação (SINDHOSPE, 2014), em sua maioria voltados aos usuários dos planos de saúde.

Atualmente, discute-se a projeção do Pólo no cenário internacional, vez que já atrai o interesse de pacientes estrangeiros vindos, por exemplo, do Canadá, Estados Unidos e da África, que buscam serviços com qualidade e tecnologia ofertados com baixo custo em relação aos oferecidos em seus países de origem. Em 2011, a Câmara Americana de Comércio (AMCHAM) em Recife, em parceria com a Empresa de Turismo de Pernambuco (Empetur), lançaram o projeto Pernambuco na Rota do Turismo de Saúde, que contou, dentre as diversas ações, com um seminário e uma missão internacional (AMCHAM, 2011), mantendo um comitê especialmente voltado para a temática de saúde. E mais recentemente, em 2015, uma comitiva formada por integrantes do Ministério da Saúde, da Universidade Federal de Pernambuco, do Sindicato dos Hospitais de Pernambuco e outras entidades ligadas à área de saúde, visitou o *Pôle des Technologies Médicales*, em Saint-Étienne na França, com o intuito de firmar intercâmbio com os franceses (MAXIMINO, 2015) visando ao fomento de novos negócios no Recife.

A Ilha do Leite também tem se firmado como uma área pertencente ao grande pólo empresarial, concentrando inúmeros escritórios das empresas da região. Construtoras já falam na edificação de um complexo corporativo, investindo em projetos vultuosos em estrutura e investimento, como o Complexo Rio Ave Corporate Center, que apresentará 128.904,74m<sup>2</sup> de área bruta locável (ABL) e disporá de mais de 1500 vagas de estacionamento rotativo (RIO AVE, [entre 2013 e 2015]) (Figura 10).

Figura 10 - Projeto Complexo Rio Ave Corporate Center: a Ilha do Leite na década de 1990 e o futuro



Fonte: Rio Ave, [entre 2013 e 2015].

A formação dos pólos de negócios e, por conseguinte, do Pólo Médico do Recife, busca a localização racional das atividades a fim de reduzir custos da produção pela tática da anulação do espaço pelo tempo (HARVEY, 2005). A posição estratégica dessa área da cidade (vide figura 3), situada justamente na intersecção dos principais corredores de acesso ao Recife, associa-se a fatores como a disponibilidade de profissionais capacitados, cuja formação acadêmica se confunde com a própria história dos Coelhos. O IMIP é o hospital em que se dá a residência médica dos profissionais formados pela principal faculdade de medicina particular de Pernambuco e também já foi hospital-escola da Universidade Federal de Pernambuco, quando no prédio funcionava o antigo Hospital Pedro II.

A concentração geográfica de atividades no capitalismo é senão uma das faces da mesma moeda, que é o “esforço de criar novas oportunidades para acumulação de capital” (HARVEY, 2005), a outra face é representada pelo processo de expansão geográfica. A existência da Zeis nos Coelhos representa hoje uma barreira à acumulação de capital, na medida em que constitui uma limitação aos padrões urbanísticos de ampliação do Pólo, ainda contrapondo-se à paisagem de cidade da moderna tecnologia. A articulação entre o global e o local impõe à sociedade “novos padrões de fora para dentro, pelo poder da constituição da sociedade de consumo em um espaço-tempo diferenciado e desigual (CARLOS, 2004, p. 26), o que resulta no embate entre o que existe e o que se impõe como novo a partir de valores que se pretendem universais.

A Zeis, contudo, enquanto uma barreira à expansão selvagem do capital, está sendo ameaçada na medida em que a urbanização no seu entorno tem seguido a lógica do capital, com a fixação de objetos espaciais úteis ao mercado. Os edifícios empresariais e hospitais já se expandem pelo bairro Coelhos, beirando os limites da Zeis; o espaço vai sendo modificado em função das atividades do setor de serviços de alto padrão do pólo médico e empresarial da Ilha do Leite. Assim, paulatinamente, as condições de permanência das famílias da Zeis vão sendo agravadas e aquelas mais pobres, que constituem o aglomerado de barracos e palafitas, representam cada vez mais um óbice à estética pretendida pelo capital para a região.

É no entremeio desse jogo de interesses conflituosos, entre o expandir capitalista e o respeito à permanência de parcela pobre da população no seu ambiente vivido, que o Estado vai intervir. Colocando-se como palco dos interesses da classe hegemônica ao conferir as condições de mobilidade do capital, seu dilema constitua-se em não poder dar tanto a um dos grupos sociais a ponto de aniquilar o outro. No caso, não pode simplesmente voltar-se única e exclusivamente aos interesses dos empresários do setor de saúde e esquecer-se por completo das necessidades da população pobre da cidade, afinal, a manutenção do exército de reserva é fundamental para o sucesso do capitalismo. Nesse jogo, o sistema legal assume um papel fundamental, conferindo a sustentação e garantia da estabilidade dos relacionamentos entre os diversos grupos sociais.

Vale ressaltar que, como coloca Harvey (2005, p. 86), “é inapropriado considerar o Estado capitalista como nada mais do que uma grande conspiração capitalista para a exploração dos trabalhadores”. O Estado não é uma entidade autônoma mística, tampouco o mero palco dos interesses coletivos da burguesia, há de se considerar sempre o seu envolvimento com outras facetas da sociedade.

Assim, a política de habitação de interesse social do Recife insere-se como o fiel da balança em meio a essa relação permeada de contradições, em que, de um lado, o Estado fomenta o crescimento do Pólo Médico da Ilha do Leite e do outro tem de dar uma solução ao sem número de palafitas vizinhas no bairro dos Coelhos, garantindo um padrão mínimo de condições de vida e de trabalho para não perder o apoio dessa parcela da população. A identificação dos conflitos, no presente estudo, se deu a partir da análise das formas de apropriação dos âmbitos natural, social e cultural, exercidas pelos diferentes atores verificados no local refletidas nas ações da PPHIS municipal.

### **3 A POLÍTICA HABITACIONAL NOS COELHOS**

#### **3.1 A política habitacional**

O meio ambiente urbano é também um produto do homem, resultando da conjuntura complexa dos fatores econômicos, sociais, culturais, peculiares da sociedade de cada época e lugar, cuja integração de todos os elementos resulta em uma acentuada complexidade. Assim, ao se analisar a sua lógica de produção e organização, integrarão o debate do planejamento urbano diversas outras questões, como o transporte e mobilidade, saneamento, práticas culturais e a justiça ambiental urbana. Nesse cenário, é notável a intrincada relação entre os fatores relacionados à ocupação desordenada do solo, carência de infraestrutura e habitações precárias. O tema dos conflitos socioambientais a partir da questão da habitação detém, assim, um papel fundamental na compreensão da lógica de produção da cidade no capitalismo periférico.

No Brasil colonial, por exemplo, o Recife já despontava como um dos principais centros urbanos da época, ao lado de Salvador, São Paulo e Rio de Janeiro. Nesse período, confundiam-se as competências do Estado e da Igreja Católica, as casas se distribuíam inicialmente ao redor da capela e a promoção até a categoria de vila dependia dentre outros fatores, da existência de uma igreja matriz ou paróquia ampliada (MARICATO, 2010). Notável também era o poder da família patriarcal, que se projetava sobre a administração urbana localmente através das Câmaras Municipais, controladas pelos proprietários rurais. Apenas entre 1750 e 1777, com a administração do marquês de Pombal, primeiro ministro português, é que foi instituída uma política de urbanização. Contudo, o maior número de obras de infra-estrutura só aconteceu em seguida a 1808, com a vinda da família real portuguesa para o Brasil.

É durante o ciclo do café, a partir de 1830, que as cidades brasileiras verificaram um crescimento mais acentuado de seu espaço. Os produtores de café empregaram os excedentes da produção cafeeira em instituições financeiras e de armazenamento e exportação, as quais se localizaram nas cidades, funcionando como pólos de conexão da produção local com o mercado internacional. Nelas também se intensificou o processo de industrialização e as cidades passaram a ser o local da produção de bens de consumo no final do século XIX. Já se verificou, em tal

momento, a formação de uma massa urbana, formada por imigrantes, escravos libertos, trabalhadores brancos livres, delineando a cidade industrial.

No início do século XX, a habitação apareceu como uma das demandas dos movimentos grevistas, boa parte do salário dos trabalhadores já era absorvida pelo provimento de moradia, o que implicava na pressão aos patrões por melhores salários. Em 1920, a Liga dos Inquilinos e Consumidores do Rio de Janeiro propôs uma greve geral dos inquilinos, mas só em 1922 o Estado interveio no conflito formado entre inquilinos, empregadores e proprietários de imóveis com a publicação da primeira lei do inquilinato, visando dentre outras coisas o controle dos crescentes alugueis da época. Ainda que esta lei tenha representado um desestímulo à produção de novas casas, simbolizou o marco no qual o poder público tomou consciência de que a questão habitacional não poderia ficar exclusivamente sob os ditames do mercado, havendo, pois, a necessidade de criar meios de proporcionar moradia aos mais diversos setores da sociedade, sobretudo aos mais pobres.

Uma posição mais substancial do Estado foi contemplada quase vinte anos mais tarde, em 1937, com a instituição pela primeira vez do que pôde ser tomado como um esforço no sentido de uma política social de habitação (MARICATO, 2011, p. 36). A habitação social surgiu, portanto, para atender a demanda por habitação dos mais pobres, a qual não recebeu tratamento pelo capitalismo por ser economicamente inviável (BONDUKI, 2004). Nesse contexto, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões, o qual até o fim de sua existência em 1964, financiou a construção de aproximadamente 140 mil moradias. Foi em 1946, entretanto, com a criação da Fundação da Casa Popular, que se verificou uma postura de maior controle e intervenção na produção e oferta de habitação.

Outro fator que andou atrelado à organização do meio urbano foi o desenvolvimento das ciências, influenciando na forma como as cidades são compreendidas e idealizadas. A intensa valorização da técnica e da razão caracterizadoras do positivismo científico e das cidades industriais resultou nos chamados planejamentos intersetoriais (SANTOS, 2004). Esse ideário urbanístico modernista, segundo Maricato (2010), uma “utopia construída pelos arquitetos de organizar a cidade separando as diferentes funções”, refletiu, inicialmente, em uma concepção de cidade constituída por partes estanques, com divisão em áreas residenciais, hoteleiras, bancária, etc, por intermédio de leis de zoneamento e planos diretores, cuja virtualidade das decisões tomadas nos escritórios em muito se

distanciou da cidade real, em que grande parte da população ocupa o solo ilegalmente e constrói suas casas de acordo com as possibilidades de seus poucos recursos. A capital nacional, Brasília, erguida em 1950, foi o clássico exemplo da lógica que Monte-Mór (2008, p. 38) define como:

(...) as diversas funções urbanas são tratadas isoladamente, de modo a evitar qualquer conflito funcional que possa prejudicar a eficiência da cidade. O conceito de zoneamento rígido, onde a cada espaço especializado corresponde uma concentração funcional, é o principal instrumento de política urbana, transformando a cidade em setores justapostos (...)

Nesse cenário racionalista, a habitação assume papel central no planejamento da cidade em função da necessidade da burguesia de se manter em uma área separada do proletariado no processo de ocupação urbana (MONTE-MOR, 2008, p. 37). Um dos maiores urbanistas da época, Le Corbusier, chegou a afirmar que a cidade deveria ser dividida em função das classes que constituem a população: o centro, local de negócios e decisões, para a classe dirigente; cidades-jardins periféricas para os trabalhadores; e a indústria na extrema periferia.

Bonduki (2004, p.134-135), ao tratar da abordagem da habitação social pela arquitetura modernista, ressalva que a concepção de projeto do movimento moderno, buscava compatibilizar “economia, prática, técnica e estética” em virtude de viabilizar financeiramente habitação digna e de qualidade aos trabalhadores de baixa renda. Para tanto privilegiando a unidade habitacional funcional e racionalizada, de acordo com os novos hábitos de vida do então trabalhador industrial, e os espaços públicos de convivência. Contudo, a incorporação apenas parcial desses princípios importou em distorções do propósito original que resultaram em um racionalismo formal desprovido de conteúdo, representado pela busca cega da redução de custos e, conseqüentemente, por “projetos de péssima qualidade, monótonos, repetitivos, desvinculados do contexto urbano e do meio físico e, principalmente, desarticulados de um projeto social” (p. 135). Essa vertente desvirtuada foi o legado que chegou aos dias atuais, influenciando a elaboração da maioria dos projetos habitacionais de interesse social.

Com o início da discussão acerca do desenvolvimento sustentável, surgida a partir das décadas de 1960-1970, foram incorporadas preocupações de ordem social, cultural e ambiental dentro dos planejamentos. O “pensar a cidade” de modo integrado nas searas social, econômica e ambiental passou a ser uma das principais

preocupações dos governos. Contudo, com o golpe de Estado de 1964, a discussão de um plano de cidade baseado no debate e participação democráticos sofreu um brusco redirecionamento em direção a uma forte intervenção estatal na produção da habitação e do espaço urbano.

Os efeitos do Golpe de Estado também se verificaram quanto ao abafamento das discussões dos movimentos de reforma urbana, uma pauta consolidada na proposta da esquerda e dos setores progressistas da sociedade civil desde a intensificação da urbanização na década de 1950. Inclusive, em 1963, no contexto das tentativas das “reformas de base” do governo federal de João Goulart, ocorreu em Petrópolis, no Rio de Janeiro, o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, coordenado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). Esse evento resultou em um documento que formulava um projeto de lei que corporificava os princípios de Política Habitacional e de Reforma Urbana, mas que foi sufocado pela ditadura militar.

A concentração de poder objetivada pelo governo federal foi materializada através da criação, em 1966, do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, cujo órgão central coordenador foi o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)<sup>9</sup>. Também foi instituído o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), cujo agente central foi o Banco Nacional de Habitação (BNH). Através da gestão dos recursos do Fundo de Garantia do Trabalhador por tempo de Serviço (FGTS)<sup>10</sup>, somados ao das cadernetas de poupança, por meio de mecanismos de concessão de crédito, o BNH foi capaz de promover um grande número de unidades habitacionais<sup>11</sup>, tanto para a classe média, um desvio do objetivo original, com para de baixa renda, com a construção de habitações de qualidade questionável e localizadas na periferia.

As tensões sociopolíticas ocasionadas pela ruptura do pacto populista e da crise econômica em meio a qual se instalara o governo ditatorial foram agravadas ainda mais com as medidas de contenção salarial e concentração de renda utilizadas para aumentar a capacidade de investimento da classe empresarial (MONTE-MOR, 2008). Com o apoio perdido das massas, o Estado fez da “política da casa própria” o principal foco da política habitacional a fim de compensar as tensões geradas pelo cerceamento dos direitos sociais e políticos e do exercício da participação social pela ditadura do período. Para Saule Junior (2002, p.118), a ênfase na casa própria

---

<sup>9</sup> O SERFHAU foi perdendo influência e importância ao longo do tempo e depois se tornou-se apenas uma carteira do BNH.

<sup>10</sup> O FGTS foi criado em 1966 em substituição à estabilidade do empregado com mais de 10 anos de trabalho na mesma empresa.

<sup>11</sup> Durante a sua existência, 1964 a 1986, o BNH foi responsável pelo financiamento de cerca de 4,5 milhões de moradias, das quais 1,5 (33%) destinou-se a população de baixa renda.

particular integrou uma estratégia de governo dos militares de fazer da habitação um instrumento de auto-legitimação que se inseria em um contexto de uma “política de limitações às rebeliões da classe trabalhadora e apoio à mobilidade social individual”, que, assim, pretendia combater os ideais socialistas de esquerda ao fazer do trabalhador um defensor da propriedade individual.

Na prática, a política do BNH resumiu-se à produção de moradias e acabou por privilegiar a classe média emergente e a classe alta, sustentáculos do regime ditatorial, em detrimento das de renda mais baixa (MARICATO, 2010), que, relegadas às periferias, passaram a sofrer ainda mais os efeitos da segregação socioespacial. A parcela da população de baixa renda que não conseguiu acesso ao financiamento da casa própria acabou ocupando muitos dos espaços “vazios” da cidade, realizando construções por conta própria, sem assessoria técnica e sem posse da terra que passaram a ocupar.

A tolerância do Estado quanto aos altos índices de ocupações na época, para Saule Junior (2002, p.119), justificava-se pelo fato de que atuaram como uma válvula de escape para as necessidades objetivas e concretas dos trabalhadores urbanos pobres, de modo a viabilizar a reserva de força barata de trabalho. Nesse sentido, Santos (2013, p. 123) afirmou que o próprio poder público é também um criador privilegiado de escassez na medida que ele próprio estimula a especulação e, por conseguinte, a produção de espaços “vazios” nas cidades e coloca-se como incapaz de resolver o problema da habitação empurrando a maioria da população para a periferia. Para o autor, a atuação do BNH foi exemplo claro desse procedimento, visto que o Banco tornou-se “a instituição financeira estatal destinada a preparar as cidades para melhor exercer o seu papel na fase monopolista que estava se implantando” ao custo dos recursos advindos dos recolhimentos efetuados pelo poder público no salário dos trabalhadores e aplicados no FGTS. Assim, relegando os trabalhadores às periferias e forçando a extensão dos serviços urbanos e, conseqüentemente, fazendo a cidade crescer e favorecendo a especulação imobiliária.

Tendo em vista que o BNH não dispunha de um desenho apto a viabilizar a moradia para os grupos de baixa renda, vez que tratava da habitação como algo a ser produzido e comercializado em moldes estritamente capitalistas (SAULE JUNIOR, 2002), foi apresentado em 1973 o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), do qual fazia parte o Sistema de Financiamento de Habitação Popular (SIFHAP). Em 1976 foram revigoradas as Companhias Habitacionais (COHABs), as quais

direcionaram seu foco para o público da classe média baixa, na faixa de 3 a 5 salários mínimos. A parcela da população de menor renda, 0 a 3 salários mínimos, permaneceu alijada da política habitacional e atrelada ao crescente processo de favelização.

Para Alfonsín (1997), a desproporção entre o aumento da demanda por habitação e os recursos que o BNH dispunha, fez do Banco um complicador ao invés de facilitador da consecução do direito à moradia. A autora faz menção a problemas relacionados com a falta de equilíbrio entre o acréscimo de valor das prestações do pagamento da casa própria e dos salários dos trabalhadores, coexistindo incapacidade de pagamento por uma parte dos mutuários e, por outra, prestações insignificantes. Essas distorções e os sucessivos desvios de verbas do Fundo, para a autora, significaram fatores que minaram a sustentação do sistema criado pelo governo e levaram ao fim do BNH em 1986.

Com o fim do BNH em 1986, a Caixa Econômica Federal assumiu o controle do SFH e a política habitacional passou por um intenso declínio, com a reestruturação de diversos programas e a suspensão de empréstimos com recursos do FGTS entre os anos de 1991 e 1994. Resultando, assim, na dificuldade de Estados e Municípios em obterem financiamento, bem como na oferta de cartas de crédito individual e coletivo (SOUZA, 2009).

Com o avanço do processo de redemocratização na década de 1980, o movimento pela reforma urbana foi se reorganizando com o propósito de elaborar uma proposta de legislação para a Assembleia Nacional Constituinte. Nessa época, dentre os movimentos sociais urbanos, foi criado o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), com uma formação que reuniu desde movimentos populares, associações de moradores, organizações não governamentais, às organizações profissionais de arquitetos e engenheiros<sup>12</sup>. O MNRU apresentou a emenda popular da Reforma Urbana, que se baseou nos seguintes princípios (AVRITZER, 2010, p. 207-208): a) o direito à cidade, assim tomado como um elemento de ligação das demais lutas urbanas, da habitação, transporte, saneamento, etc; b) a função social da cidade e da propriedade, materializada através de instrumentos fiscais e administrativos, como

---

<sup>12</sup> Entre as principais entidades que formaram o MNRU as principais foram: Movimento de Defesa dos Favelados, Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro (Famerj), FASE, Instituto Pólis, Instituto de Arquitetos do Brasil, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação Nacional dos Arquitetos, ANSUR.

condição de promoção da política urbana; e c) democratização da cidade, através de mecanismos de governança democrática.

Boa parte das discussões promovidas pelos movimentos sociais foram incorporadas pela Constituição da República de 1988 (CF/88), a qual trouxe pela primeira vez no texto constitucional um capítulo especialmente voltado ao tema das cidades, inclusive incluindo expressamente a função social da propriedade. Contudo, as manobras políticas do Centrão, grupo conservador reponsável pela revisão de diversas propostas da Constituinte, conseguiram fazer com que as demandas da reforma urbana fossem recepcionadas sem força de aplicação imediata, vez que a implementação das demandas restaram sujeitas à regulamentação por outras leis infraconstitucionais.

O texto constitucional destacou ainda a questão da habitação e do direito à moradia digna, inserido no artigo 6º da CF pela Emenda 26, de 14 de fevereiro de 2000, que passou a ser reconhecido como direito humano fundamental. Saule Junior et al. (2002) destacou que essa inserção, ainda que 12 anos após a edição original da Constituição, representou uma importante alteração na relação entre poder público e população, pois até então a moradia não tinha sido percebida como um direito humano, mas como um problema social a ser tratado mediante “instituições e programas estatais de financiamento e construção” (p. 110).

A partir de tal momento, com a inclusão do direito à moradia no rol dos direitos sociais, conferiu-se eficácia jurídica e social e, por conseguinte, exigiu-se uma ação positiva do Estado através de políticas urbanas e habitacionais, estabelecendo um marco de não regressividade quanto a tal garantia. Entretanto, para o autor, o que mais importava quanto à análise desse direito era a sua aplicação, até onde conta com instrumentos legais, o preparo da administração pública para concretizá-lo e a capacidade do Poder Judiciário fazer valer esse direito frente ao poder econômico.

A CF/88 dedicou tratamento expresse à política urbana através das disposições dos artigos 182 e 183, os quais representaram um importante passo em direção à conquista da função social da cidade e do bem estar de seus habitantes<sup>13</sup>. Nesse contexto, as previsões constitucionais dos arts. 182 e 183, como norma programática que são, requereram regulamentação, a qual se deu com a criação e consolidação do

---

<sup>13</sup> CF/88 - Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Estatuto das Cidades (EC), instituído pela Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, cuja implementação efetiva dos seus instrumentos ficou ao encargo dos municípios mediante suas leis próprias.

A importância do EC é tamanha que Milaré (2011) chegou a afirmar que poderia muito bem ser chamado de Política Nacional Urbana, tal qual ocorreu em casos análogos de outras leis federais, como a dos recursos hídricos, saneamento, etc, visto que se evidencia, ao menos implicitamente, uma política de estruturação da vida urbana de sentido e alcance nacionais. Contudo, a despeito da opinião do referido autor e da importância da Lei, conferir tal nomenclatura é admissível apenas face à ausência da política urbana consolidada e mais aprofundada.

Posteriormente à promulgação da CF/88, o MNRU transformou-se no Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), visando dar melhor tratamento na continuidade da luta pela reforma urbana no Congresso Nacional ao reinventar sua política de alianças com os partidos políticos (AVRITZER, 2010). O EC é em grande parte fruto da luta dos movimentos de reforma urbana atuantes durante a Constituinte e mais ainda do esforço encabeçado pelo FNRU frente aos setores conservadores das políticas urbanas em manter medidas originalmente aventadas na época da Constituinte, sobretudo as voltadas à gestão democrática da cidade.

O EC estabelece que a política urbana (art. 2.º) destina-se à concretização da função social da cidade e da propriedade urbana, bem como determina dentre suas diretrizes gerais o direito à moradia (art. 2º, I), a gestão democrática dos planos de desenvolvimento urbano (art. 2º, II), o planejamento do desenvolvimento das cidades (art. 2º, IV), a regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas pela população de baixa renda (art. 2º, XIV). Ao elencar seus instrumentos em vista do planejamento ordenado da cidade, vale-se da ordenação do território, das aglomerações urbanas e microrregiões; planos de desenvolvimento econômico e social; institutos jurídicos e políticos, objetivando dentre outros a instituição de zonas especiais de interesse social.

A CF/88 se baseia em uma perspectiva descentralizadora, que ao elevar o Município à categoria de ente federativo atribuiu-lhe a competência governamental sobre a ordenação do espaço urbano. Nesse sentido, o EC determina que os municípios com mais de 20 mil habitantes deverão elaborar o seu Plano Diretor (PD), instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana, pelas leis de zoneamento e códigos de obras e outras legislações locais. Dallari (2002) ressaltou

a importância das decisões tomadas em âmbito municipal visto a capacidade do município de estar mais próximo da realidade social e, assim, tomar decisões mais acertadas. Para o autor, “quanto mais municipalizadas as decisões, mais perto se estará do respeito à vontade do povo e da satisfação de seus verdadeiros interesses” (DALLARI, 2002, p. 36), na medida em que este ente federativo é o que mais se aproxima do povo, sendo, portanto, o mais capaz de garantir a condição fundamental para a democracia, que é a participação das pessoas nas decisões sobre os assuntos de seu interesse.

O PD capitaneará o cumprimento da função social da propriedade, dando especial enfoque para a demanda de habitação de interesse social em prol da população de baixa renda. Por ausência de condições financeiras, os mais pobres ficam relegados às áreas de risco e impróprias para moradia, estabelecendo-se em assentamentos urbanos precários, seja pela fragilidade do ambiente em que se localizam, seja pela ilegalidade da posse dos terrenos, ou pelas próprias condições de construção da moradia em si; o que enseja um especial tratamento para a questão.

A partir de 2002, o tratamento da propriedade urbana ganhou novas bases com o início do Governo Lula, no qual se verificou uma “febre planejadora” em boa parte dos Ministérios, objetivando recuperar o papel planejador, regulador e promotor do Estado renegado pelas gestões anteriores (MARICATO, 2011, p. 50). Nesse mesmo ano, foi criado o Ministério das Cidades (MC), uma reinvidicação dos movimentos sociais urbanos, que assumiu o controle da política habitacional a partir de então. Após uma lacuna de quase 20 anos, houve a retomada dos investimentos nas políticas setoriais de habitação e saneamento, bem como da discussão do tema pelo governo, que levará à realização da primeira Conferência Nacional das Cidades em 2003. Um dos temas debatidos nesta Conferência foi o da aprovação de diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e a formação do Conselho das Cidades, o qual foi criado logo no ano seguinte.

Em 2005, foi promulgada a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispôs sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e que instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), cuja evolução dos recursos orçamentários e o percentual de destinação à habitação de interesse social

pode ser verificada na Tabela 1<sup>14</sup>. Esta lei foi aprovada pelo governo para atender as pressões dos movimentos sociais, o fundo é decorrente de um projeto de lei de iniciativa popular entregue ao Congresso Nacional em 1990. O SNHIS é integrado por: Ministério das Cidades, Conselho Gestor do FNHIS, Caixa Econômica Federal (CEF), Conselho das Cidades, conselhos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, dentre outras entidades.

Tabela 1– Orçamento de Habitação de Interesse Social no Governo Federal

Execução Orçamentária do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – Governo Federal		
Ano	Orçamento total determinado (R\$)	Programa de Habitação de Interesse Social (R\$)
2006	1.069.137.220,00	150.779.904,00
2007	719.941.089,00	296.071.089,00
2008	873.016.838,00	487.978.389,00
2009	1.225.768.225,00	503.102.098,00
2010	308.439.095,00	204.194.702,00
2011	504.705.409,93	114.852.871,53
2012	548.305.850,34	548.305.850,34*
2013	213.803.575,30	213.203.575,30*
2014	46.943.068,3	46.843.068,33*
2015	66.916.638,17**	66.788.344,17* **

\* Programa Moradia Digna

\*\* Valor liquidado ao invés de valor total do orçamento previsto

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal, adaptado pelo autor (2016).

A instituição do SNHIS teve como objetivo justamente proporcionar à população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; criar políticas e programas que beneficiassem o acesso à habitação voltada à população de menor renda; apoiar instituições do setor de habitação. Visou também integrar os

<sup>14</sup> É possível verificar na figura 11 um significativo acréscimo no orçamento do FNHIS no ano de 2009, que pode ser vinculado à criação do PMCMV, bem como um acentuado decréscimo a partir do ano de 2012, asseverado no ano de 2014, em virtude dos reflexos da crise econômica no Brasil.

planos e programas voltados à habitação para população de menor renda tanto no nível federal, estadual, quanto municipal, articulando-se com políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social. Essa estrutura fundamentada em conselhos mistos dotados de poder consultivo e decisivo, visando conferir democratização às decisões tomadas na implementação da PPHIS, significou um ponto positivo na medida em que a maior aproximação das políticas urbanas dos problemas reais da cidade, tal como se dão na vida das pessoas, ocorresse por meio da participação popular (MONTE-MÓR, 2008, p. 62). Entretanto, tal medida pode restar prejudicada pela desmobilização e esvaziamento dos movimentos sociais e fragmentação das forças locais, em grande parte advindas da melhoria da qualidade de vida dos setores populares pelo crescimento econômico e pelas políticas sociais distributivas.

Em 2007, foi lançado o Plano Nacional de Habitação (PNH), como parte integrante da PNDU, que atrelou formalmente a dimensão habitacional às questões fundiária e urbana. Nesse mesmo ano será iniciado o Programa de Aceleração do Crescimento, conhecido como PAC 1, que englobou diversas políticas voltadas ao crescimento econômico em que um dos eixos de investimento foi o de criação de infraestrutura social.

No ano de 2009, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), cuja regulamentação deu-se através da Lei n.º 11.977 de 2009, a qual trouxe também avanços importantes em relação à regularização fundiária e custos cartoriais. Se considerarmos o SNHIS como uma resposta aos movimentos sociais, sem dúvida o PMCMV foi uma resposta aos empresários, como uma forma de reagir à crise internacional de 2008. Nesse aspecto, revelou-se como uma boa estratégia, pois acabou por gerar empregos na construção civil e manteve o mercado aquecido, visto que a habitação depois de construída demanda ainda por móveis, eletrodomésticos, etc (Maricato, 2011).

A criação de instituições e mecanismos que reconhecem a questão da habitação como algo a ser tratado de forma integrada juntamente à política urbana revela-se como um importante passo em direção à promoção de uma vida sustentável. Milaré (2011, p. 88), ao tratar dos princípios integradores de uma sociedade sustentável, elenca a necessidade de uma “estrutura nacional para a integração de desenvolvimento e conservação”. Por meio dessa estrutura de leis e instituições políticas, econômicas e sociais é que a sociedade progride de forma racional.

Entretanto, como observa Santos (2012), ao se referir à cidadania, tomando-se aqui o direito à moradia como seu corolário, a política pública não basta ser um estado de espírito ou declaração de intenções. Necessita ter o seu corpo e seus limites como uma situação social, jurídica e política, para que então ultrapasse a esfera teórica e logre a esfera concreta por meio da atuação do Estado, da sociedade e a consciência dos indivíduos de que são cidadãos.

Depreende-se, portanto, do quadro traçado que a política habitacional passou por períodos diversos: da promoção de moradias entregues ao mercado, passando para maior controle do Estado, seguida de um acentuado declínio; de extrema centralização federal até lograr um tratamento mais democrático com a municipalização de diversos instrumentos e intersectorialização das decisões. Figuram como importantes nessa trajetória a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Esse reconhecimento formal da importância da habitação de interesse social através do estabelecimento de um arcabouço formal-instrumental para o tratamento da demanda perene por moradia pela gestão pública urbana não significa que necessariamente se dê na prática. Tampouco que efetivamente sejam capazes de proporcionar a significativa redução do déficit habitacional e a garantia de qualidade de vida em um meio urbano sustentável.

### **3.2 A política habitacional de interesse social na cidade do Recife**

A descentralização político-administrativa estabelecida na CF/88 confere ao Município o poder-dever de materializar proposições gerais determinadas pela União na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. É através de seu Plano Diretor (PD), criado pela Lei Municipal n.º 17.511, que o Recife vai regulamentar diversos aspectos relativos ao planejamento e à gestão da cidade. Como princípios fundamentais da política urbana, o PD estabelece a função social da cidade, na qual se destacam o direito à moradia e a função social da propriedade, que deverá atender a qualidade de vida, a justiça social e privilegiar a habitação especialmente de interesse social.

Cerca de 7,5% da população recifense, no ano de 2010, ou seja, aproximadamente 115.327 pessoas, habitava em aglomerados subnormais<sup>15</sup> (IBGE, 2013). Em 2013, o déficit habitacional urbano na região metropolitana do Recife já era de 97.643 unidades, das quais 8.502 se caracterizam como habitações precárias e 93,2% se encontram concentradas na faixa de renda mais baixa, de até 3 salários mínimos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015). Diante desse panorama, a promoção de habitação social é imprescindível para o alcance da função social da cidade. A Habitação de Interesse Social (HIS) vem como um dos instrumentos de consubstanciação do acesso à moradia pela população mais pobre e, dependendo da maneira pela qual seja promovido, pode atuar de modo a mitigar a desigualdade social ocasionada pela lógica do capital no meio ambiente urbano.

No Recife, as ocupações por famílias pobres de áreas subutilizadas pelo capital, sejam pela fragilidade ambiental ou pela retenção para fins especulativos, representam há séculos uma alternativa quanto a provisão habitacional. Primeiro, as famílias ligadas à produção açucareira detinham boa parte não só das terras agricultáveis na zona rural como também do solo urbano, o que subsidiou uma prática quase senhorial de consentimento da ocupação em troca do zelo da terra. Com o crescimento da urbanização promovido pela industrialização e, conseqüentemente, a valorização do solo urbano, essa relação foi minguando, fazendo crescer as expulsões de tais “invasores”<sup>16</sup> e também as ocupações de terrenos privados e públicos à revelia de qualquer consentimento dos seus proprietários. Para Moura (1990, p.120), as invasões constituem um processo informal de acesso ao solo urbano e representam uma estratégia de sobrevivência das classes mais pobres em escolher o local de moradia a despeito do acesso, ou melhor da falta de acesso, viabilizado pelo mercado e pelas políticas habitacionais. Representam, ainda, a própria incapacidade do Estado em efetivar políticas de provimento de moradia para a população mais pobre.

Na década de 1940 verificou-se um acréscimo acentuado no número de ocupações em grande parte devido às obras públicas implementadas pelo interventor estadual Agamenom Magalhães, que removeram muitas pessoas dos seus locais originais de moradia. Essas pessoas foram, então, forçadas pelas circunstâncias a

---

<sup>15</sup> O IBGE caracteriza o aglomerado subnormal como: “um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa” (IBGE, Censo 2010: Aglomerados subnormais – Informações Territoriais. Rio de Janeiro, 2010).

<sup>16</sup> O termo invasores foi colocado em destaque no texto a fim de evidenciar como o status conferido às pessoas que residiam nas terras dos grandes proprietários mediante o dever de zelo mudou quando tais terras passaram a ser valorizadas pelo mercado. A ocupação, antes tolerada e até incentivada, a partir de tal momento passou a ter um caráter de ilegalidade, invasivo.

ocupar outras áreas da cidade. Vale ressaltar que é dessa mesma época a criação da Liga Social Contra o Mocambo, fundada em 1939, com o objetivo de “limpar” os cerca de 40 mil mocambos (Moura, 1990, p. 72) existentes no Recife na época e que era fortemente ligada a um ideário higienista. A Liga, depois reformulada como Serviço Social contra o Mocambo, chegou a realizar 13 mil demolições e 7 mil novas moradias para os ex-moradores de tais habitações.

O processo de abertura política iniciado em 1975 foi pouco a pouco reavivando a ideia de participação da sociedade civil no governo, o que motivou a fundação de muitas associações de moradores nos bairros do Recife na década de 1980 (Figura 11). Essas associações funcionaram como canal de participação que, mediante a organização dos moradores, conferiu notável politização dos conflitos de propriedade na Região Metropolitana recifense (MOURA, 1990, p. 87-88). Nesse período a luta pela moradia incorporou-se à luta política e resultou no reconhecimento de diversos mecanismos garantidores da permanência das famílias nas áreas de ocupações mais recentes e/ou na implementação de infra-estrutura básica onde as famílias já se fixaram há mais tempo.

Figura 11 – Manchetes da década de 1980 sobre o Movimento de Bairros no Recife



Fonte: Autor (2016).

Nesse sentido, a Lei Federal de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 6.766 de 1979) foi um passo importante na guinada da política habitacional ao criar regras para o parcelamento do solo em áreas de interesse social. No âmbito municipal, foram

criadas 26 Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis) em Recife, no ano de 1980, através do Decreto n.º 11.670, mais tarde, em 1983, foram expandidas para 29 Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) com a criação da Lei de Uso e Ocupação do Solo local (Lei municipal n.º 14.511 de 1983). Um projeto de lei, organizado pela lideranças das Zeis em conjunto com outras entidades, como a Comissão de Justiça e Paz, que continha parâmetros de regularização urbanística e fundiária e mecanismos de gestão democrática resultou na Lei Municipal n.º 14.947 de 1987<sup>17</sup>, que estabeleceu o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis).

As ZEIS são caracterizadas por serem, de acordo com o art. 2º da Lei do Prezeis (atualizada pela Lei Municipal n.º 16.113 de 1995), “áreas de assentamentos habitacionais consolidados de baixa renda, surgidos espontaneamente e carentes de infra-estrutura (*sic*)” e/ou “áreas destinadas a programas de habitação de interesse social” que devem ser protegidas da especulação imobiliária de modo a evitar a expulsão dos seus moradores. Para Alfonsín (1997, p.67), a criação das Zeis corresponde, em última análise, a busca por compatibilizar a função social da propriedade com a função social da cidade. Assim, constituindo-se como medida do Poder Público propicia a eficácia ao art. 30, VIII, e a parte final do parágrafo 2º do art. 182 da Constituição Federal, que tratam, respectivamente, da competência do município para promover o ordenamento territorial e da função social da propriedade urbana.

Em 2001, a Prefeitura do Recife elaborou um conjunto de programas, intitulado como Política Municipal de Habitação de Interesse Social, visando assistir à população pobre que vivia em ambientes insalubres e sem condições para seu bem estar. No ano seguinte, com o Partido dos Trabalhadores assumindo também a presidência do Brasil, esse conjunto de programas passou a ter apoio do governo federal e mudou de nome para Programa Recife sem Palafitas. Castilho e Leandro (2012) observam que este programa, apesar de ter tido relativo sucesso ao realocar por volta de 2.500 famílias até o ano de 2008, não ultrapassou o limite da dimensão física do problema habitacional e, desse modo, se voltou muito mais a fazer uma “limpeza” da cidade do que a promoção de qualidade de vida e justiça ambiental.

O Plano Diretor do Recife, instituído pela Lei n.º 17.511/2008, tem como uma de suas diretrizes a promoção do acesso à moradia adequada, dedicando toda a

---

<sup>17</sup> Em 1995, uma nova lei do Prezeis foi sancionada, a de n.º 16.113.

seção V do capítulo III da lei à universalização do direito à moradia em condições adequadas de habitabilidade e priorizando os segmentos sociais mais vulneráveis. Alfonsín (1997, p. 162-163), ao fazer uma análise das experiências de regularização fundiária em Recife, classifica o PD local como o instrumento estratégico da política de desenvolvimento urbano, integrando e conduzindo a ação dos agentes públicos e privados na produção e gestão da cidade. Coloca ainda que ele vai mais além ao prever padrões desejados de desenvolvimento nos aspectos sociais e econômicos.

No âmbito federal, a HIS é tratada pela Lei n.º 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Localmente, o município do Recife instituiu seu Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e o Conselho Gestor através da Lei Municipal n.º 17.394/2007. O Fundo tem como objetivo financiar e garantir compromissos necessários à implantação de programas e projetos para moradias, nas modalidades de aquisição, construção, conclusão, ampliação, melhoria e lotes urbanizados, de unidades isoladas ou na forma associativa, para a população de baixa renda do Município, diretamente ou por meio da participação operacional e financeira do Fundo em empreendimentos financiados com recursos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Para acesso aos recursos do FNHIS, os municípios deverão criar um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que deverá ser elaborado de acordo com as especificidades do local e do perfil da comunidade objeto da demanda. O PLHIS parte de um diagnóstico da questão habitacional no município visando promover o planejamento das ações do setor de habitação de modo a integrar os três âmbitos do governo na promoção de moradia digna, com foco na habitação de interesse social. Desse modo, proporcionando a requalificação de assentamentos precários e a criação de mecanismos de acesso da população ao tipo de moradia adequado às suas necessidades e anseios. Tais ações poderiam trazer um significativo incremento na melhoria da qualidade de vida e no fortalecimento das relações estabelecidas nos territórios das Zeis recifenses.

Diversamente de outras cidades da Região Metropolitana, como Jaboatão dos Guararapes e Cabo de Santo Agostinho, o Recife ainda não conta com seu PLHIS<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> O PLHIS do Recife, até o fim da elaboração dessa dissertação, abril de 2016, encontrava-se ainda em fase de elaboração.

Assim, as ações relacionadas à habitação de interesse social encontram-se pautadas por outros instrumentos, os quais foram utilizados no presente estudo para traçar um delineamento do conjunto de ações voltadas à habitação de interesse social na cidade. Esses instrumentos, entretanto, trazem previsões genéricas sobre a questão, como o PD, a Luos municipal, a Lei do Prezeis e outros, que não proporcionam o amálgama necessário entre várias iniciativas municipais.

Nesse cenário, tem-se que, atualmente, no Recife, boa parte dos projetos voltados a habitação de interesse social destina-se à construção de conjuntos habitacionais, como os Conjuntos Habitacionais da Praça Sérgio Loreto (CHPSL) e da Travessa do Gusmão (CHTG). Eles fazem parte do Programa de Urbanização de Assentamentos Precários do município em parceria com o governo federal, por meio de aporte financeiro da União, e são destinados à população residente em habitações precárias da ZEIS dos Coelho. Representam, na atual gestão do executivo municipal, o principal CH em construção em razão do número de unidades habitacionais ofertadas e do atraso na entrega da obra – cujo início se deu há quase seis anos atrás.

Assim, sendo a construção de conjuntos habitacionais o principal foco do PLHIS, faz-se importante verificar em que medida a implementação dessa política se coaduna com a concretização do direito à moradia previsto na Constituição e também com a política habitacional ambicionada pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor do Recife. Igualmente, é importante analisar a observância do PD e EC, bem como de outros instrumentos da política urbana, quanto às complexas relações estabelecidas no meio ambiente urbano.

### **3.3 Conjunto habitacional dos Coelho**

A população dos Coelho apresenta um grande histórico de luta pela moradia e permanência no local de origem, tendo sido uma das primeiras áreas a serem caracterizadas como ZEIS ainda na década de 1980. Alvo de sucessivos incêndios ocorridos nas áreas ocupadas por palafitas e barracos, os maiores ocorreram nos anos de 2008, 2011 e 2013, tem cerca de 700 famílias aguardando por uma unidade habitacional de acordo com os cadastros da Prefeitura da Cidade do Recife (PCR),

segundo a coordenadora da Divisão Social da Secretaria de Habitação (CARVALHO, 2014).

No Recife, em 1979, o Programa de Erradicação de Sub-habitação (Promorar) elaborou projetos de urbanização para as áreas do Coque, Brasília Teimosa e Coelhos. Neste último foram construídas 1.046 residências com 42m<sup>2</sup> cada, conjugadas de térreo e primeiro andar, em uma área de 6,98 ha dentro da própria comunidade (LIMA BRASIL, 2003). Representa até então uma das maiores experiências de intervenção de política habitacional de interesse social concluída na localidade dos Coelhos. Ainda assim, verifica-se nos dias atuais que boa parte dos moradores beneficiados se desfizeram de suas casas e outras o próprio poder público cuidou de levá-las ao chão quando da construção da Ponte Joaquim Cardozo, inaugurada em 2000 (GOMES et al, 2005). Um dos braços da ponte foi projetado por sobre as moradias de diversas pessoas – mais fácil que alterar o projeto foi a demolição.

Dentro da PPHIS traçada para o Recife, o mais recente projeto de habitação de interesse social nos Coelhos, ainda não concluído, é a construção dos Conjuntos Habitacionais da Praça Sérgio Loreto (Coelhos 1) e o da Travessa do Gusmão (Coelhos 2). Anunciados ainda em 2006, segundo ano de mandato do prefeito João Paulo (2005-2008), a licitação e assinatura dos contratos só ocorreram em 2009 (Edital Concorrência n.º 002/09 da Prefeitura do Recife), na gestão do prefeito João da Costa (2009-2012).

Sob o custo de aproximadamente 15 milhões de reais, foi licitada a execução dos serviços de construção de unidades habitacionais e sua infraestrutura interna dotada de abastecimento de água, esgotamento sanitário, rede elétrica, pavimentação e drenagem do Conjunto Habitacional (CH), conforme o detalhamento traçado no Quadro 1.

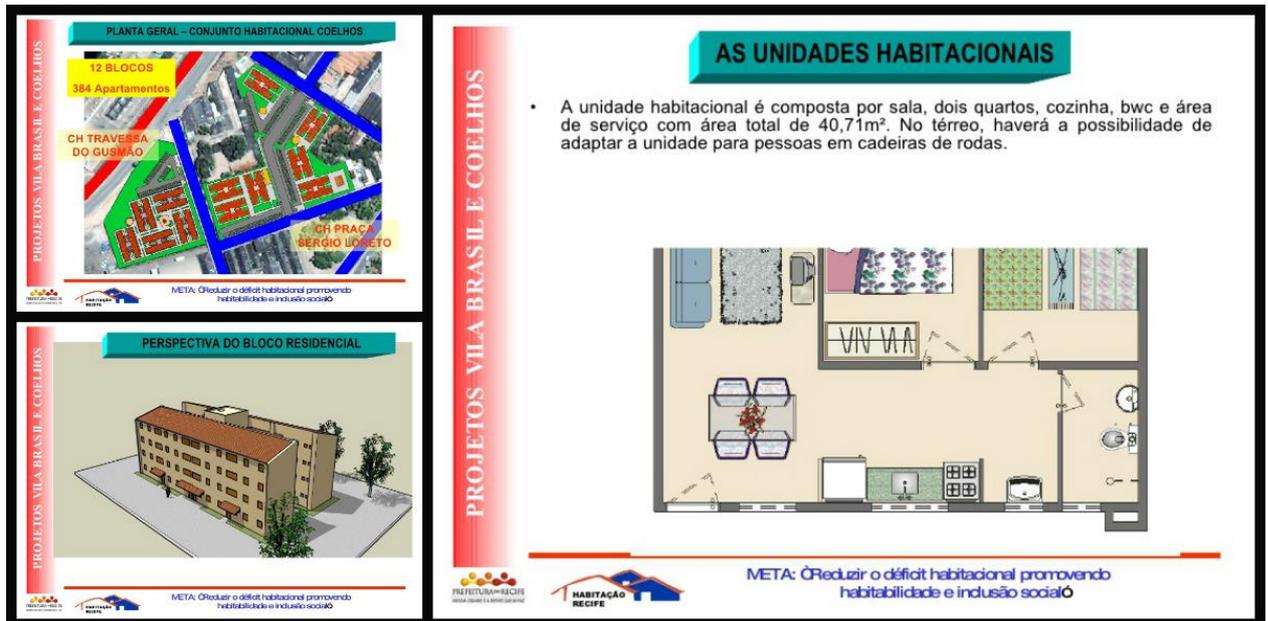
Quadro 1 - Detalhamento dos Conjuntos Habitacionais dos Coelhos

<b>Conjunto habitacional</b>	<b>Localização</b>	<b>Unidades habitacionais</b>	<b>Valor da obra</b>
Coelhos 1	Praça Sérgio Loreto, nº 1112, bairro de São José. Recife – PE. PE	224	R\$ 7.333.057,33
Coelhos 2	Travessa do Gusmão, nº 91, bairro de São José. Recife – PE	160	R\$ 7.060.159,73

As unidades habitacionais, 384 ao todo, têm 40,71 m<sup>2</sup> e são compostas por dois quartos, sala, cozinha e área de serviço, dispostas em 12 blocos de quatro andares, com 32 apartamentos (Figura 12) e, com a implantação junto ao Coelhos 1 de um Centro Municipal de Educação Infantil (CEMEI), apto a atender crianças de até cinco anos de idade.

Um dos pontos mais favoráveis no projeto dos CH dos Coelhos é a sua localização próxima ao ambiente de origem das famílias, o que permite a manutenção do trabalho das famílias removidas. No local existe também uma boa malha de transporte público, apta a atender a população de modo satisfatório, vez que próximo a dois terminais integrados da cidade, o do Cais de Santa Rita e o da Estação Central do Recife, o qual dispõe de acesso ao metrô. Contudo, vale ressaltar que a construção do CMEI é fundamental quando da realocação dos moradores, pois não foram identificadas escolas infantis no bairro São José.

Figura 12: Conjunto Habitacional dos Coelhos



Fonte: PREFEITURA DO RECIFE (2009). Adaptado pelo autor, 2015.

Com o prazo de entrega da obra estimado em até 450 dias após a expedição da ordem de serviço à construtora vencedora do certame licitatório, a inauguração dos CH inicialmente estava prevista para até maio de 2011. Posteriormente, o que ocorreu foi uma sucessão de prorrogações, a primeira para o início de 2013 e por mais duas vezes durante esse mesmo ano. Em entrevista veiculada em 2013 (JORNAL DO

COMÉRCIO ONLINE, 2013), o então secretário de habitação remete o atraso nas obras a não liberação de recursos por parte do governo federal em razão da ausência da construção ter iniciado sem autorização do controle urbano, sem licença ambiental e sem a aprovação do projeto de destinação dos resíduos sólidos e que só após a obtenção dessas três licenças municipais é que os recursos foram repassados pela Caixa Econômica Federal.

Na gestão do prefeito Geraldo Júlio (2013-atual) foi assumido o compromisso de entregar as unidades habitacionais dotadas de algumas melhorias, tais como revestimento em piso cerâmico na sala, quarto e cozinha, remetendo a tal fato novo adiamento na entrega, que passaria a ser até o final de março 2014, para o CH da Travessa do Gusmão, e até 30 de abril de 2014, o CH da Praça Sérgio Loreto. Atualmente a Secretária de habitação previa a entrega do CHTG para fevereiro de 2015, o CHPSL está sem previsão de entrega devido a problemas com a construtora que requer revisão do valor do contrato. Verifica-se que no ano de finalização da presente pesquisa completam-se 10 anos entre a promessa e o cumprimento (esperado) desse projeto habitacional. Enquanto isso, uma década de história de vida se passou.

Outra consideração é quanto aos (re)cadastamentos feitos pela Prefeitura, que na verdade são atualizações de cadastro. Em meio a esses consecutivos adiamentos, a Prefeitura do Recife vem realizando atualizações periódicas de cadastros, em 2011 e 2013 houve a inclusão das famílias vítimas dos grandes incêndios. Questionada, a Secretaria de Habitação informou que uma vez feita a inserção do nome de determinado morador no cadastro não haverá a sua retirada, faz-se um “congelamento”. Todavia, visto a disparidade entre o número de inscritos e unidades habitacionais a serem ofertadas, a comissão de moradores que acompanha o desenvolvimento dos projetos dos CH juntamente com a Prefeitura estabeleceu critérios de priorização para destinação das habitações, como a existência de idoso ou portador de necessidades especiais na família, maior número de pessoas por família e menor renda.

A população local não consegue visualizar tais ações como atualizações, mas como novos cadastros, o que acaba por gerar um sentimento de insegurança quanto ao futuro recebimento de uma unidade habitacional por parte da Prefeitura. Mesmo existindo a explicação em tal sentido pela Secretaria de Habitação (SHab) e pelo conselho de moradores, várias dessas pessoas acreditam estar fazendo parte de uma

nova listagem. O que gera sentimento de insegurança quanto à permanência em tal cadastro e desesperança em nada receber. Questionados, parte dos moradores identifica a inclusão em 3 recadastros, mesmo número apontado pela SHab, todavia outros relatam números muito maiores, associando a outros cadastros de outros projetos habitacionais. O que não está de todo modo errado, visto que a política de habitação não deve ser compreendida por ações pontuais, mas deve se fazer de forma continuada.

Essa postura do poder público municipal vai de encontro à finalidade de promoção de qualidade de vida e bem estar social, na medida em que é condescendente, ou ao menos atua omissivamente, com uma demora exarcebada e desarrazoada na entrega dos CH. Já se passou quase que uma década inteira sem que sequer um dos conjuntos tenha sido entregue, nesse entremeio os outrora adolescentes já são adultos, talvez com suas próprias famílias formadas e vivendo nas mesmas condições precárias em que cresceram, idosos faleceram, pessoas foram presas ou necessitaram ir para áreas mais distantes da cidade, isso sem nunca terem morado numa casa de alvenaria na vida. A urgência das famílias se contrapõe à morosidade do Estado, a qual é possível, no mínimo, suscitar a ilicitude da omissão administrativa em tal caso.

A intermediação das negociações e acompanhamento das obras pela população local é feita por meio de uma comissão de moradores especialmente delegada para tal função. Um dos pleitos atuais da comissão é a construção de uma área destinada para o comércio no próprio CH, visto que existem diversos moradores cujas casas são caracterizadas como de uso misto, ou seja, onde além de morarem desenvolvem algum tipo de comércio. Para estes, inicialmente está prevista uma unidade habitacional nos moldes das demais e uma indenização relativa ao comércio que desempenhavam no mesmo ambiente da sua moradia.

Essa demanda deveria ter sido incorporada desde os passos iniciais na elaboração de projeto, pois a prática de pequenos comércios no próprio lugar de moradia integra o modo de vida dessas pessoas que necessitam de renda para sobreviver. A ideia de indenização por parte do poder público sana o problema causado talvez apenas naquele momento, muito provavelmente, como se tem visto em outros CH da cidade, esses comerciantes acabarão deixando sua unidade habitacional ou fazendo alterações improvisadas na estrutura dos edifícios a fim de reinstalar seus pontos comerciais.

O cenário disposto leva a certas considerações. A primeira delas quanto à própria elaboração técnica das habitações. Parece se repetir da década de 2010 a mesma lógica das unidades habitacionais do Promorar da década de 1980, cujas vicissitudes já puderam ser verificadas pelo decurso do tempo. Nesta mesma época, Santos (2012, p.62) já trazia a crítica quanto às habitações conferidas às populações mais pobres, que ele afirmava já nascerem subnormais, pois, pensadas por uma técnica alheia às necessidades essenciais das pessoas em função da sua classe, são confeccionadas tão pequenas que acabam por conduzir a toda espécie de confinamentos e promiscuidades.

Outrossim, há de se considerar também a própria alteração da estrutura de “casa” para a de apartamento, uma mudança brusca que vai de encontro às relações já estabelecidas por essas pessoas com o seu meio ambiente – deveras diferenciada são as formas de se lidar com a vizinhança, a disposição do lixo, a manutenção da rede de esgoto e até mesmo atividades mais corriqueiras como estender roupas ao varal. Muitos dos entrevistados já esboçam a preocupação quanto a tais questões e atevem problemas com as práticas cotidianas não abraçadas no planejamento dos CH.

Um aspecto relevante diz respeito ao fato das palafitas e barracos costumarem se organizar de modo a fazer “pequenos condomínios” nos quais se reúnem diversas famílias ligadas por parentesco. Na Figura 13 visualiza-se um pequeno espaço, como uma antesala, que dá acesso à três moradias e onde os filhos pequenos de todas as famílias costumam brincar, espaço que também é utilizado como área de serviço na frente de uma casa.

Nesses micro “condomínios”, se assim podem ser chamados, é crucial no desempenho das atividades do dia a dia pelas famílias. Nesses locais, são estabelecidos seus depósitos, suas áreas de serviço e quintais, partilhando e revezando o cuidado dos filhos entre os vizinhos, o que realizam simultaneamente ao desempenho de outras atividades, como cozinhar e lavar roupas. A estrutura verticalizada adotada nos Conjuntos não permite a manutenção de tais redes de solidariedade, os espaços de convivência são isolados das unidades habitacionais.

Figura 13 - Acesso às palafitas



Fonte: Autor (2015).

Quando entrevistados, os moradores revelaram as seguintes preocupações em suas falas: a) a opção por construção dos CH em edifícios de apartamentos, ainda que vivam em habitações precárias, os moradores temem pela solidez dos prédios em razão dos diversos casos de edifícios condenados no Recife<sup>19</sup> e pelo excessivo reforço com vigas e concreto que veem nas construções das casas de alvenaria nos Coelhos, eles ficam ressabiados que as construtoras responsáveis pelos CH não tenham feito o mesmo nos prédios do Conjunto<sup>20</sup>; b) a preferência por casas térreas; e c) a presença de áreas de convívio na parte externa do CH. Nesse sentido, seguem alguns trechos das falas:

Coloca-se muita ferragem para não ter rachadura, essas coisas. Tenho medo de ir para apartamento, queria mesmo era casa. (ESP, 34 anos)

Fazer tudo direitinho, fazer a estrutura boa para não cair, ter a segurança de morar tranquilo. Vejo muito prédio desse que depois diz que vai cair, tudo rachado. (MLAM, 56 anos)

Queria que o apartamento fosse térreo. Era bom que tivesse lugar para botar minha barraquinha. (IMS, 76 anos)

Ter uma área de serviço e quintal para os meninos brincar. (CFM, 27 anos)

<sup>19</sup> No Recife são frequentes os casos de edifícios de apartamentos condenados pela Defesa Civil por risco de desabamento, entretanto não se verificou tal caso nos destinados à conjuntos habitacionais da Prefeitura.

<sup>20</sup> O excessivo reforço das casas de alvenaria nos Coelhos é justificado pelos moradores em razão das construções serem feitas em áreas de aterro de mangue e pela falta de assistência técnica, preferindo, assim, pecar pelo excesso. Essa atitude tem comprometido muitas vezes a conclusão da obra em vista dos altos custos com material e dos poucos recursos financeiros dos moradores.

Era bom uma praça, o apartamento é pequeno e só dentro dele não dá para ficar. (SBS, 36 anos)

Uma escola e uma praça para o lazer. (AFS, 29 anos)

Desse modo, em vez de bem-estar, tem-se uma situação de insegurança não só quanto à permanência nos cadastros de futuros moradores dos CH, quanto ao prazo de entrega dos CH, e também com relação à própria opção pelo tipo de edificação. Conjunto de fatores que denota um distanciamento entre o real objetivo do projeto habitacional, qual seja a promoção do direito à moradia visando dignidade da pessoa humana e qualidade de vida às pessoas, e a situação atual das famílias – o reconhecimento de um direito tardiamente pode se transformar em uma das mais graves injustiças.

Um diálogo mais aberto e próximo entre a Prefeitura, os moradores e as construtoras responsáveis pela edificação dos habitacionais, pode ser conquistado através da criação de canais que permitam uma maior abertura quanto à participação da própria população na elaboração dos projetos. Ainda que a comissão de moradores que acompanha a obra dos conjuntos detenha bom acesso aos profissionais da SHab e ao próprio secretário das pastas, não é ofertado a população um diálogo prévio que conceda a incorporação de demandas previamente à construção dos mesmos. Isso poderia facilmente dirimir o receio dos futuros beneficiados pelos CH, bem como gerar uma maior identificação entre as famílias com relação às suas futuras moradias e o novo ambiente em que irão se estabelecer.

A ausência de um alto grau de organização frente ao Poder Público, faz com que as reivindicações das famílias careçam passar por diversas instâncias criadas pela Administração Municipal. Como expõe Alfonsín (1997, p.177), “caso o próximo prefeito adote uma política de contenção ou de desmonte da atual estrutura, as comunidades beneficiárias não terão como reunir forças para reivindicar seus legítimos direitos”. Esse estado de coisas representa o principal fator que justifica a ausência de um posicionamento mais contundente por parte da população frente à Prefeitura do Recife. Assim, as ações são “prefeitizadas” vinculando-se aos ditames e burocracias de cada gestão do executivo local, ao invés de serem tomadas de forma coesa entre si, como condição para a construção de algo maior, que é a política de habitação de interesse social do município.

O quantitativo de unidades habitacionais é outro fator que merece atenção, a quantidade de apartamentos ofertada em ambos os CH não alcança nem de longe a totalidade da demanda das famílias cadastradas na Secretária de Habitação (SHab) do Recife. Mais grave é a situação de que o CHPSL, que se encontra com as obras paradas por problemas contratuais discutidos pela construtora com a Prefeitura. Com a remoção das famílias sorteadas, o que se espera para breve, muitas outras ainda permanecerão no local e ainda mais “terrenos” serão abertos à ocupação de novas pessoas. O que acontece atualmente é que muitos dos moradores das margens do rio, seja em habitações térreas ou palafitas, criam critérios a fim de evitar a construção de novos barracos, seja a fim de não retirar-lhes a ventilação ou por ser de pessoas estranhas ao local. Nesse sentido, um mecanismo observado foi o de manter a vegetação de mangue como impeditivo para a construção de novas palafitas.

A remoção apenas parcial das famílias não alterará o hoje alegado fator impeditivo de medidas de recuperação do mangue ou estabilização das condições naturais na localidade, pois ainda estarão presentes diversas famílias no local. Esse “argumento ambiental” da Prefeitura cai por terra na medida em que sequer tenta dar cabo de uma forma integrada da habitação precária na localidade. O que não significa dizer que deixará de dar seguimento a seus projetos na região, tais como o de navegabilidade do Capibaribe, mas que as pessoas que permanecerem nas palafitas e barracos terão que encontrar elas próprias uma solução para a situação que irá se instalar – o capital tarda, mas não deixa de bater à porta.

Os incêndios reduziram boa parte do número de habitações dispostas nos Coelhos, gerando uma elevação no valor do aluguel, pessoas que antes conseguiam alugar uma casa, já passaram para barracos e de barracos para palafitas como última opção. A precariedade das habitações, bem como seu quantitativo, não vem sendo dirimidos pela política de habitação desempenhada até então. Pelo contrário, suas distorções têm atuado na manutenção ou até mesmo na intensificação desses fatores. Nesse sentido, chamaram a atenção da pesquisadora as respostas de alguns moradores que ao serem questionados quanto ao que considerariam importante existir no apartamento e na área externa dos CH, respondiam simplesmente que queriam que fossem entregues rapidamente<sup>21</sup>. Desse modo, ao invés de promoção

---

<sup>21</sup> Chamou especialmente a atenção dessa pesquisadora o depoimento de uma senhora de quase 80 anos, na fase de realização do piloto das entrevistas, que ao ser feita tal pergunta respondeu que queria apenas morar em uma “casa de verdade” antes de morrer, pois desde que se entendia por gente havia morado apenas em barracos ou palafitas.

ações concretas em vista da consecução do direito à moradia e de qualidade de vida, traz insegurança jurídica e afronta ainda mais a dignidade da pessoa humana.

Nota-se, portanto, semelhanças entre a política de erradicação dos mocambos dos anos 1940 e a PPHIS, na medida em que ambas focalizam suas ações na remoção de habitações precárias da área central do Recife. Buscando, assim, “varrer” tais marcos da desigualdade social e do atraso de uma área estratégica da cidade – cidade que se pretende vender como ideário de modernidade internacionalmente.

### **3. 4 O morar que vai além do mero habitar**

A degradação ambiental ocasionada pelo modelo econômico capitalista, pautado na negação da natureza como condição interna ao processo produtivo, levou a uma crise ambiental, evidenciada a partir da década de 1960, na qual foram postos em xeque os padrões de produção e consumo, bem como a racionalidade econômica até então vigente. A crise ambiental revela-se como também uma crise econômica, ou melhor, do próprio processo civilizatório (LEFF, 2007).

Nesse contexto, emergem discussões acerca de estratégias de incorporação da natureza no processo produtivo mediante a construção de um novo paradigma de desenvolvimento. No qual o conceito de meio ambiente volta-se a uma nova visão do desenvolvimento humano, cujos valores e potenciais da natureza, as externalidades sociais, os saberes subjugados e a complexidade do mundo deverão ser tomados de forma integrada.

Surgem, então, as estratégias de ecodesenvolvimento, que irão propor novos modos de produção e estilo de vida pautados nas potencialidades de cada lugar, garantindo, assim, a diversidade cultural dos diversos grupos sociais. Entretanto, nessa caminhada logo surgirá um óbice, o endividamento e a recessão dos países da América Latina na década de 1980 logo serão transmutadas no discurso retórico do desenvolvimento sustentável, pautado na dissolução da contradição entre crescimento econômico e preservação da natureza, e que se perpetuará nas décadas seguintes.

A questão da qualidade de vida ganha espaço a partir do momento em que a produção massificada concorre para a deterioração do meio ambiente, o

empobrecimento crítico da maioria e a formação de uma população marginalizada da produção e do consumo, destruindo as condições de sustentabilidade ecológica e as identidades culturais. A noção de qualidade de vida, então, irá mais além do que a mera satisfação entre necessidades objetivas e subjetivas, da dicotomia entre fatores biológicos e psicológicos, e passará a incorporar a significação cultural de tais necessidades e o sentido existencial das populações (LEFF, 2007, p. 322). A Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, celebrada no Rio de Janeiro em 1992, vai afirmar como fim último do desenvolvimento sustentável o pleno desenvolvimento das capacidades afetivas e intelectuais de todo ser humano, colocando assim a qualidade de vida como seu objetivo primordial em oposição à “capitalização da vida” inerente à racionalidade econômica capitalista, na qual o homem vale o quanto pode consumir.

Diante dos rearranjos da sociedade, o direito vai se adequando, buscando acompanhar o desenvolvimento desse de modo a espelhar suas estruturas materiais, as relações entre os homens, o impacto da introdução de novas tecnologias, novos processos produtivos e as mudanças de valores e de compreensão do mundo (ALVES, 2002). Assim, tais mudanças ressoam no reconhecimento do direito à vida como algo que vai além do mero existir, que abarca a qualidade de vida, com dignidade e plena possibilidade de exercer a plenitude de suas capacidades, a qual deve se dar em meio a um modo de viver e uma sociedade sustentáveis. Milaré (2011, p. 83) ressalta que para a consecução da sustentabilidade existem duas precondições, uma diz respeito à capacidade natural de suporte, que é a mais difundida e se relaciona com a forma de apropriação dos recursos naturais existentes. A outra é a capacidade de sustentação, que vai mais além e engloba não só a perpetuação da vida, mas também o “valor intrínseco do mundo natural”, e que vai abranger as atividades sociais, políticas e econômicas geradas pela sociedade em seu próprio benefício.

Para Saule Junior et al. (2002, p.116-117) os pressupostos para a constituição de uma nova ordem legal urbana, em que o direito à moradia aparece como elemento central, englobam a garantia das funções sociais da cidade e da propriedade, a gestão democrática da cidade, o direito a cidades sustentáveis e o desenvolvimento urbano ambientalmente sustentável. Quanto a este último, observa-se que deve ser voltado à garantia da articulação das dimensões ambiental e social e integrado ao conjunto das políticas e planos para a cidade, de modo a garantir o “acesso democrático aos

recursos ambientais e paisagísticos e promovendo uma efetiva melhoria da qualidade de vida”.

Assim, o direito à moradia constitui-se como condição para o reconhecimento do direito à vida como segurança de um nível de vida adequado, atuando como o direito de liberdade de escolha de residência, de associação, de segurança da posse, de privacidade da família e da casa, de higiene ambiental e o direito de desfrutar do mais elevado nível de saúde física e mental (SAULE JUNIOR, 1997: p. 03). É, destarte, dotado de uma inter-relação e interdependência para com o direito à vida, bem como com os demais direito humanos.

Nesse sentido, Souza (2002) denota a importância do ponto de vista a partir da cidade, pois é nesta que as pessoas vivem e onde se estabelece um novo pacto de cidadania, no qual deve se ordenar a vida sustentável fundamentada em uma aliança global em que a variável ambiental esteja presente nas mais diversas esferas da vida, nos sistemas jurídico e econômico, nas políticas públicas, na forma de conceber e se relacionar no mundo (SOUZA, 2002, p. 294). Apesar da vinculação dessa ideia, de certo modo, à noção de sistema, que assume um viés um tanto positivista ao demandar a demarcação de limites quanto ao campo do saber, ela representa um esforço louvável no sentido de enxergar os problemas por meio de uma perspectiva interdisciplinar e ao contribuir também para encarar esses problemas como parte de um todo maior, que com soluções pontuais não restarão resolvidos de forma satisfatória.

O direito à moradia no presente trabalho circunscreve-se, assim, como corolário do direito à vida, devendo ser compreendido, portanto, como direito humano, social e também ambiental, na medida em que deverão ser consideradas para sua concretização não apenas o mero reconhecimento do direito em si em função de uma demanda social, mas que vai além da consecução de uma unidade habitacional e abarca as condições de apropriação simbólica do homem ao meio no qual se situa. Esse direito aqui constitui-se como direito de ser, ou melhor, do Ser que vive em sua plenitude, que se estabelece no espaço para viver.

Como coloca Moura (1990, p.30-31), o direito também está presente em várias dimensões das políticas urbanas. Para a autora, o Estado ao editar leis genéricas, aplicadas de forma homogênea a diversas realidades, inclina-se a tratar a questão urbana de modo generalizado. Isso implica em suplantando as identidades e relações de poder projetadas no ambiente de vida dos grupos sociais e os aspectos mais

concretos das demandas desses grupos, o que resulta na incorporação de uma conotação política às necessidades não atendidas. Assim, a questão urbana passa a ser exprimida em termos de poder político e as políticas urbanas aparecem como um expoente da função regulatória do Estado. Nesse contexto, o direito emerge como um elemento fundamental na organização urbana, vez que é acionado quando da politização dos conflitos, estando presente em todo o processo conflitivo. Nesse sentido, Moura (1990, p.32) fala do papel desempenhado pelo direito neste processo:

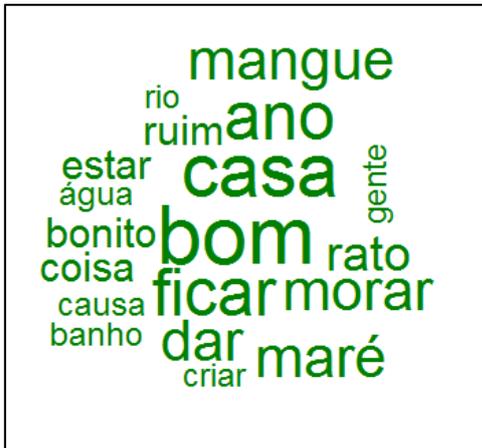
O direito, no mais das vezes, permeia esse processo, estando presente no início do conflito (relativo ao direito de propriedade); na conexão das duas lutas (em geral quando o direito é insuficiente para resolver as disputas) e a nível do poder decisório estatal ao tentar resolver esses conflitos (expropriando a terra ou legalizando a posse).

É imperioso, pois, verificar o modo pelo qual a política de habitação de interesse social atua no sentido de promover o direito à moradia, já que não é meramente uma questão de lei. A lei pela lei nada representa, sua letra é fria e o que lhe confere vitalidade são as relações que pretende regulamentar de modo a propiciar qualidade de vida às pessoas a quem se destina. Como alerta Maricato (2011, p. 120), a sua aplicação pode ser ambígua, podendo constituir-se como verdadeiro ardil na medida em que pode atuar para “alimentar a dependência política das práticas de favor e manter a subordinação própria da informalidade ou da ausência de direitos formais”. Nesse sentido, a autora chama atenção para a tolerância do Estado quanto a ocupação ilegal de terra urbana, que, contudo, parece não resultar na mesma condescendência quanto ao reconhecimento do direito à cidade. Essa atuação dúbia é capaz de ilustrar o jogo de interesses que permeia o exercício estatal e que pode ser verificado em muitos outros casos relacionados à política habitacional municipal no desenvolver do presente estudo.

Analisadas as aspirações do mercado para a área em questão nos detalhamentos anteriormente considerados, através de matérias jornalísticas, publicações de instituições de fomento e outros, se faz necessário verificar os interesses esboçados pelos demais atores envolvidos. Aplicadas entrevistas aos moradores destinatários dos habitacionais e ao poder público municipal, verificou-se uma certa disparidade quanto aos principais aspectos abordados por ambos. Aqueles (Figura 14) retomam vez ou outra elementos ambientais ligados ao território, do qual tecem constantes valorações, como a importância do morar, que evidenciada através

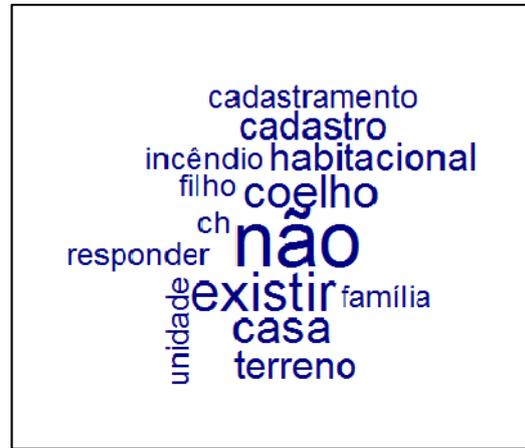
do termo das colocações constantes do termo casa. Por sua vez, o poder público (Figura 15) vincula-se a fatores mais burocráticos, apresentando uma preocupação com os cadastramentos de famílias e as unidades habitacionais em si.

Figura 14 - Nuvem de palavras das entrevistas com os moradores



Fonte: Autor, 2016.

Figura 15 - Nuvem de palavras das entrevistas com o poder público



Fonte: Autor, 2016.

Nas entrevistas, os moradores apontam os Coelhos como um bom lugar para se viver pela proximidade ao trabalho em áreas como Centro, Afogados e Pina, para o qual muitas vezes se deslocam a pé ou utilizando o Terminal Integrado de Joana Bezerra. Contudo, nas falas, a violência e as drogas (consumo e comércio) são destacadas como aspectos negativos no viver do território, como se percebe nas falas abaixo relacionadas:

Sim, já sou acostumada aqui onde fui criada, é perto da cidade, de médico. (ESP, 34 anos)

Mais ou menos. Bom: morando aqui dá para arrumar bico por aqui mesmo, na Rua Velha, na Ilha do Leite. O ruim: a vizinhança costuma se intrometer na vida da pessoa, problema com água, parede que dá para a vizinha. (AFS, 34 anos)

Sim, é perto do centro, dá para resolver as coisas da gente. (CFM, 27 anos)

Mais ou menos. Bom que é tudo perto; ruim é a droga. (SBS, 36 anos)

Os moradores, contudo, demonstram-se apreensivos quanto à segurança do local da nova moradia, por ser a Praça Sérgio Loreto, assim como diversas da área

central da cidade, reconhecido e antigo ponto de consumo para usuários de drogas. Como se percebe na seguinte fala:

Quando tiver pronto vai tirar os tapumes, vai ficar tudo aberto. Lá é um local perigoso, tem saída para o Coque e uma ponte perto que é muito deserto. Ao ar livre fica muito exposto, tem uma praça perto que o pessoal fica usando drogas, é perigoso para as crianças. Se a área fosse fechada era bom ter parquinho para as crianças, vai ter isso numa praça mas fica aberta para a rua. (SolMS, 49 anos)

A política de habitação de interesse social se encontra estagnada no âmbito da gestão pública municipal, voltando-se majoritariamente para a finalização de projetos iniciados em outras gestões. Não é possível identificar um plano de tratamento da questão habitacional de forma coesa pelo município, mas diversas ações pontuais, as quais, muitas vezes, não tem uma coerência entre si e acabam por anular umas às outras. Como exemplo, é possível citar o caso das casas do Promorar construídas na década de 1980 e posteriormente demolidas para construção da Ponte Joaquim Cardozo e também o da prorrogação na entrega dos CH para acréscimo de melhorias na estrutura dos apartamentos enquanto as famílias aguardam ainda mais em palafitas e barracos insalubres.

A construção de conjuntos habitacionais é apenas uma parte da política habitacional, contudo, por ser hoje a principal forma de promoção de habitação social na cidade do Recife e diante da ausência de formulação do Plano Local de Habitação de Interesse Social pelo município, representa um valioso recurso para análise da PPHIS. Os CH são, em regra, edificados de forma estandardizada, alheia às condições ecológicas e culturais diferenciadas de produção do espaço. Sem um adequado planejamento e garantia de mecanismos de promoção de cidadania, o atual desenho (ou falta dele) da PPHIS no município não representa uma via apta a quebrar o ciclo das condições de reprodução das habitações precárias e não assegura um futuro melhor para o conjunto da cidade.

Vale observar que todo o arcabouço político, legal e institucional traçado pela Constituição de 1988, regulamentado pelo EC e reiterado no PD, confere ao município o papel de principal executor da PPHIS. Inclusive, instituindo-se mecanismos de repasses de recursos da União visando tal fim. Isso se dá posto que os aspectos territoriais poderiam e, na verdade, deveriam ser melhor percebidos e incorporados

na execução da política habitacional pelo ente da federação mais próximo da população.

A fragmentação da PPHIS recifense verificada não possibilita uma imagem clara ao final, mas apenas uma sobreposição de partes que se reúnem senão em promoção da satisfação dos interesses dos poderes hegemônicos e ganham novas facetas e novos rumos a cada gestão municipal. Certo, entretanto, é a ausência de incorporação das peculiaridades dos territórios alvo das ações relacionadas à política habitacional obstaculariza o aperfeiçoamento dessa política e a consecução do real fim ao qual deveria se prestar – promoção de moradia como um direito social, ambiental e humano. A produção de uma nova racionalidade é crucial para o deslinde dessa questão, visto que é de se questionar se sob as condições de hegemonia das relações capitalistas o problema da moradia será resolvido tal como desejamos.

Em sendo assim, os conflitos socioambientais continuarão a existir na medida em que as ações da PPHIS não abarcam a complexidade das relações e do território vivido das famílias pobres alvo da política. Deste modo, a PPHIS fragmenta as relações estabelecidas entre as pessoas e destas com seu meio, subjugando o lugar e o valor do indivíduo, ao remover tais pessoas do seu ambiente historicamente vivido para um espaço criado e imposto de forma alienada e alienante.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A racionalidade econômica levou à capitalização da natureza e à hipereconimização do mundo pela decomposição do conceito de valor, levando à recodificação planeta em algo sem suporte e sem referência na natureza. Esse paradigma, que prima pela supervalorização da técnica em detrimento de fatores culturais e simbólicos e pela segregação entre homem e natureza importou em elevados níveis de degradação ambiental e, conseqüentemente, ao comprometimento das próprias bases de sustentação econômica e da própria civilização.

Com isso surge a discussão acerca de estratégias de ecodesenvolvimento, com a incorporação do fator ambiental no processo produtivo, que resulta no conceito de desenvolvimento sustentável tal qual conhecemos hoje: como processo que permite satisfazer as necessidades da população atual sem comprometer a capacidade de atender às gerações futuras. Concomitantemente, a própria produção do conhecimento passa por mudanças que propiciam a incorporação gradual do fator ambiental aos processos de ordem social e cultural. A complexidade, emprestada da ecologia, e a totalidade atuarão para a formação de um saber ambiental, que importará no reconhecimento das singularidades dos grupos sociais, de direitos coletivos e culturais, em políticas públicas territorializadas, por exemplo. Assim, verificam-se esforços no sentido de uma verdadeira ressignificação do mundo pela valorização do saber ambiental e da configuração de uma nova racionalidade, a ambiental, capaz de promover alterações sociais, políticas e culturais.

O direito à moradia surge nesse cenário com corolário do direito a condições adequadas de vida, de vida para além do mero existir, abrangendo, assim, o direito ao entorno, a um meio ambiente equilibrado, a saúde física e mental, a posse de sua moradia em vista da função social da propriedade. Ou seja, será tomado em sua totalidade, de forma ampla e inter-relacionada para com os demais direitos humanos e sociais. Positivado em diversas normas brasileiras, tanto federais, estaduais e municipais, principalmente na Constituição Federal de 1988, constitui-se como dever prestacional do Estado, que deverá garanti-lo aos mais diversos estratos da sociedade. A promoção de habitação de interesse social consubstancia-se, pois, na principal forma de consecução do direito à moradia às populações mais pobres, alijadas do acesso através dos mecanismos de mercado.

A formação de uma política habitacional em tal sentido se torna mais imperiosa com o aumento substancial da urbanização e da pobreza ocasionadas pelo aumento da população nas cidades a partir do final do século XIX, mas sobretudo no início do século XX. O ônus excessivo dos aluguéis faz com que a massa de trabalhadores urbanos pressionem o patronato, que, por conseguinte, vai cobrar do Estado medidas visando alcarar os ânimos. Não mais podendo deixar ao alvedrio do mercado, o poder público adotará a partir de então medidas diversas visando promover habitação a esse setor da sociedade. Entre avanços e retrocessos, a política de habitação foi reconhecida como importante fator atrelado à política urbana e da função social da cidade.

Nesse contexto, verifica-se na cidade do Recife, ainda na década de 1980, a constituição das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), que desempenharam um importante papel quanto à garantia do direito à moradia à população pobre estabelecida em áreas, até então, preteridas pelo mercado imobiliário. Isso através da garantia da permanência das famílias no local onde foram estabelecidas as ocupações e, mais tarde, do compromisso de urbanização de tais áreas através do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis). Nesse período, nos Coelhos, uma das primeiras Zeis, a política habitacional municipal promoveu a construção de cerca de 1.000 unidades habitacionais por meio do programa de reurbanização de favelas, o Promorar. Vale ressaltar que parte das casas foram demolidas quando da construção da Ponte Joaquim Cardozo no ano de 2000 e poucos dos moradores originais permanecem nelas.

Nas últimas décadas, a PPHIS no Recife tem se voltado para a construção de conjuntos habitacionais sobretudo para as populações das áreas centrais da cidade, caracterizadas pela fragilidade ambiental, localizando-se em margem de rios, mangues e alagados. Localizada em tais áreas, às margens do rio Capibaribe, a Zeis dos Coelhos apresenta fragmentos de mangue, nos quais são lançados os esgotos sem tratamento de boa parte das casas e depositadas grande quantidade de lixo doméstico dos próprios moradores. A população local consegue identificar que essas ações colaboram para a degradação do meio ambiente local, tornando a água do rio poluída para pesca, coleta do caranguejo e banho – práticas já desenvolvidas no local anteriormente. Também prejudica as condições de saúde das famílias, sobretudo as que residem mais próximo do rio, pela proliferação de ratos e aumento de focos de reprodução do mosquito transmissor de dengue e outras chikungunya.

A população identifica que as palafitas e barracos têm aumentado ao longo da margem do rio, sendo crescente a prática de aterro dos mangues para construção de mais casas de modo a assorear cada vez esse trecho. O qual, durante a maré baixa, tem praticamente uma margem ligada a outra, sendo separada apenas por uma fina lâmina d'água. Esse processo contribui também para o alagamento das casas mais próximas ao rio quando nos períodos de marés mais altas, prejudicando as já precárias estruturas das habitações e agravando a qualidade de vida das famílias.

Os moradores entrevistados demonstram, em regra, gostar da localidade em que moram, seja por terem se estabelecido há muito tempo e terem filhos e netos morando nos arredores, como também pela proximidade aos locais de trabalho, como as áreas do Centro, Afogados, Boa Vista e Pina. Para as quais podem se deslocar a pé ou de bicicleta sempre que precisarem ou utilizar o Terminal Integrado de Joana Bezerra, que facilita o acesso por ônibus ou metrô às áreas mais distantes da cidade.

Verificou-se também que o Pólo Médico Empresarial da Ilha do Leite não oferece empregos à população dos Coelhos, os entrevistados identificaram apenas algumas pessoas que trabalham no Hospital do IMIP e no posto de saúde do bairro. Apenas alguns raros casos de indivíduos que trabalharam como auxiliares de serviços gerais nas clínicas da Ilha do Leite foram relatados.

O Pólo, cujas altas torres confrontam-se com as precárias palafitas à margem do rio, consolida-se como uma das localidades de maior valorização imobiliária do Recife – o valor do metro quadrado de imóveis comerciais já supera o do bairro Boa Viagem. Concomitantemente, na mesma área, verificam-se diversas intervenções, promovidas ou intermediadas de algum modo pelo poder público, em favor da lógica da cidade do capital, como a construção do Shopping Center RioMar, o alargamento de vias, construção de pontes, viadutos e túneis, privilegiando o tráfego de automóveis. Nenhum dos entrevistados utilizou a Via Mangue sequer uma única vez em sua vida.

É possível identificar o aumento do número de palafitas e barracos no local, muitos construídos em virtude do aumento das famílias – os filhos que se casam e passam a morar separados dos pais – e de pessoas de outros lugares que se deslocam para lá visando integrar a relação dos futuros moradores dos CH dos Coelhos. Este último caso apresenta-se em menor proporção, visto que os moradores criam mecanismos para evitar a presença de estranhos no local, como, por exemplo,

a manutenção da vegetação do mangue. A qual passa a evitar que alguma palafita seja construída “do dia para a noite” e protege a privacidade de suas casas.

Uma das tensões verificadas quanto aos CH diz respeito à opção por construção de edifícios de apartamentos ao invés de casas, muitos demonstram-se resabiados com a solidez da edificação pelas constantes notícias de prédios caixão condenados pela Defesa Civil na cidade do Recife. Isso acontece mesmo que nenhum dos casos tenha se dado em obras da Prefeitura, contudo essa sensação poderia ser evitada se de fato os canais de diálogo com o Poder Público Municipal funcionassem efetivamente.

Uma outra preocupação relacionada à forma pela qual são estruturados os CH é quanto ao tamanho da área de serviço dos apartamentos, a existência de espaço de convivência e lazer no condomínio e de área para atividades comerciais destinada aos moradores que já realizam em suas casas algum tipo de comércio. Nesse sentido, foi possível verificar que a área do apartamento é a menor possível, dificilmente acomodará mais que um tanque pequeno na área de serviço.

A existência de algum equipamento de lazer no condomínio dos CH não foi confirmada pela Secretaria de Habitação até o momento, apenas foi afirmado que haverá a construção de um Centro Municipal de Educação Infantil ao encargo da Secretaria de Educação. A presença de área destinada para a alocação das atividades comerciais dos moradores é um dos pleitos que vêm sendo trabalhados junto ao Poder Público pela Comissão de Moradores que acompanha as obras do CH, entretanto nenhum posicionamento definitivo foi repassado até então.

Na avaliação da PPHIS verifica-se que a construção dos Conjuntos Habitacionais da Praça Sérgio Loreto e da Travessa do Gusmão representa indubitavelmente um esforço em prol da redução do déficit habitacional na cidade do Recife e na promoção do direito à moradia, quando finalmente prontos poderão conferir habitações com condições adequadas de habitabilidade para dezenas de famílias que atualmente moram em palafitas e barracos, desprovidos de saneamento, salubridade, sujeitos às altas das mares e proliferação de pragas. Apresenta características positivas, como a alocação próxima à área de origem das famílias, ainda que existam terrenos aptos a abrigar conjuntos habitacionais dentro da própria Zeis mediante desapropriação. E também pela localidade do CHPS e CHTG contar com fácil acesso por transporte público, pelas diversas linhas de ônibus disponíveis na região e pela proximidade com o Terminal Integrado Recife ao qual se liga o metrô

da cidade. Todavia, nem tudo são flores, alguns pontos merecem uma análise mais acurada.

A ausência de canais efetivos de participação da população, alvo na elaboração dos projetos, e a falta de consideração das singularidades do grupo a que se destina, levaram a aderência ao padrão estandarizado de CH que se tem verificado no Recife há décadas – apartamentos de pouco mais de 40 m<sup>2</sup>, com dois quartos, em edifícios com numerosas unidades habitacionais distribuídos em vários blocos, com poucos ou nenhum equipamento na área comum. Ainda que seja ofertado às famílias o acompanhamento das obras por meio de uma comissão de moradores, essa não conta com muita ingerência, limita-se mais à discussão de alguns equipamentos para área externa do condomínio.

Outro elemento constatado diz respeito à localização dos CH fora da Zeis, se um dos propósitos da constituição da Zeis é justamente assegurar que a população permaneça no local, prioritariamente deveriam ser buscados terrenos na própria localidade ou contíguos a Zeis. Assim, seria possível preservar o máximo possível o modo de vida dessas pessoas, bem como evitar a fragmentação das relações estabelecidas com seu ambiente vivido.

Por fim, tem-se que o quantitativo de 384 unidades habitacionais ofertadas por ambos os CH é irrisório diante da demanda habitacional existente no local, estimada em 700 famílias pelo poder público e em 900 pelas lideranças locais. Atualmente os próprios moradores das palafitas se valem de mecanismos diversos a fim de evitar construção de novas habitações desse tipo no seu entorno, seja por questões de segurança ou mesmo ventilação, abrindo exceções apenas para parentes. Com a remoção das pessoas, espera-se, senão, a ocupação do mesmo local por outras famílias. Outra tensão nesse sentido diz respeito aos critérios estabelecidos pela Secretaria de Habitação e pela Comissão de Moradores, que prioriza a existência de idosos e o número de pessoas por família, que não se vincula em nenhum momento à gravidade da precariedade da habitação. Verifica-se, assim, uma forte tendência de manutenção das palafitas e barracos às margens do Capibaribe.

Esse conjunto de fatores leva a concluir que a ausência de um plano estratégico e diretrizes claras na política habitacional de interesse social do Recife converge artificialmente as diferentes visões e interesses conflitantes dos atores sociais sob uma ilusória representatividade universal, a qual dispersa qualquer possibilidade de discordar dos rumos tomados. As ações apresentam-se desconexas com relação às

reais necessidades das pessoas e são tocadas de modo estandardizado, de forma que as relações estabelecidas nos ambientes vividos não são consideradas com um maior rigor. O principal esforço, nesse sentido, demonstrado pelo poder público municipal foi buscar construir os CH próximos ao local de origem das famílias, muito embora não considere a existência de terrenos ocupados por galpões de empresas aptos a desapropriação dentro dos próprios bairros em que as pessoas vivem.

Outrossim, as ações da política urbana acabam por “encurrular” tais territórios através de uma série de intervenções voltadas aos interesses hegemônicos da cidade do capital. A área de estudo, a Zeis dos Coelhos, sofre cada dia mais pressão pela expansão do pólo médico e empresarial da Ilha do Leite, pelas desregulamentações da tutela especial da urbanização no bairro Boa Vista e pela ampliação e criação de vias voltadas para o tráfego de automóveis. Elementos os quais somados à fraca presença de movimentos sociais na localidade criam um terreno fértil para o avanço de futuros interesses do capital.

Os conflitos socioambientais identificados se esboçam, portanto, em função da falta de incorporação das reais necessidades, aspirações e estilo de vida da população alvo da PPHIS de cada projeto implementado na formulação da política e na adequação dos projetos dos conjuntos habitacionais. Constata-se, na verdade, que a PPHIS serve também, e de forma bastante contundente, às estratégias de reorganização do espaço urbano da cidade em vista do mercado. Vale observar que um fator de agravamento geral dos conflitos refere-se à insegurança ocasionada pela excessiva demora na entrega dos CH às famílias dos Coelhos. As constantes atualizações de cadastro realizadas pela Prefeitura soam para elas como recadastramentos, cujos critérios de inserção temem não mais apresentar.

As condições de produção de moradia precária necessitam ser combatidas de forma sistêmica, do contrário continuará se perpetuando ao longo das gerações. A necessidade de morar é perene na vida do ser humano e a população pobre, alijada do sistema capitalista, improvisará sempre uma solução, seja ocupando áreas ambientalmente frágeis, convivendo com a insegurança da posse ou com a irregularidade urbanística.

## REFERÊNCIAS

ACSERALD, Henri (Org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p. 294.

\_\_\_\_\_. Conflitos ambientais – a atualidade do objeto. In: ACSELRAD, Henri (Org.). **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relumé Dumará, 2004. p. 7-12.

\_\_\_\_\_. As práticas espaciais e o campo do conflitos socioambientais. In ACSELRAD, Henri (Org.). **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relumé Dumará, 2004b. p. 13-36.

\_\_\_\_\_. Ambientalização das lutas sociais. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010.

\_\_\_\_\_. Desigualdade ambiental, econômica e política. **Astrolabio: nueva época**, Barcelona, n. 11, p. 105-123, 2013.

\_\_\_\_\_. Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana. **O social em questão**, ano XVIII, n. 33, p. 57-68, 2015.

ALFONSÍN Betânia de Moraes. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997. 248 p.

**AMCHAM**. Projeto da Amcham-Recife em parceria com Empetur pretende estimular desenvolvimento do turismo de saúde em Pernambuco. Notícias de Gestão Empresarial. Publicado 10/11/2011 Disponível em: <http://www.amcham.com.br/gestao-empresarial/noticias/projeto-da-amcham-recife-em-parceria-com-empetur-pretende-estimular-desenvolvimento-do-turismo-de-saude-em-pernambuco> Acesso em: 4 de abril de 2016.

ARANTES, Otília. VAINER, Carlos. MARICATO, Erminia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 192.

AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica e Ciências Sociais**, Coimbra, n. 91, p. 205 – 219, Dez. 2010. Disponível em: <http://rccs.revues.org/4491> Acesso em: 29 de fevereiro de 2016.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, 344 p.

BRAGA, Tânia Moreira. COSTA, Heloisa Soares de Moura. Entre a conciliação e o conflito: dilemas para o planejamento. In: ACSELRAD, Henri (Org.). **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relumê Dumará, 2004. p. 195-216.

BRASIL, Flávia Karina de Lima. **Arquitetura vernácula da habitação popular**: análise das mudanças e permanências das características arquitetônicas da habitação popular decorrentes da intervenção de fatores financeiros, técnicos e organizacionais. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano), Universidade Federal de Pernambuco, 2003.

**BRASIL**. Lei n.º 5.762, de 14 de dezembro de 1971. Transforma o Banco Nacional da Habitação (BNH) em empresa pública, e dá outras providências. Publicação: Diário Oficial da União de 16.12.1971. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1970-1979/L5762.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L5762.htm) Acesso em: 13 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_ Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (Lei de Uso e Ocupação do Solo). Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Publicação: Diário Oficial da União de 20.12.1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm) Acesso em: 13 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras Providências. Publicação: Diário Oficial da União de 24.11.1986. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2291.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2291.htm) Acesso em: 13 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_ Constituição da República Federativa do Brasil De 1988. Publicação: Diário Oficial da União de 5.10.1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) Acesso em: 10 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_ Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Publicação: Diário Oficial da União de 11.7.2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm) Acesso em: 13 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_ LEI Nº 11.124, DE 16 DE JUNHO DE 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm), Acesso em: 25 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_ Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. Publicação: Diário Oficial da União de de 8.7.2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm)>. Acesso em: 30 de março de 2015.

BRUNA, Gilda Collet. Meio Ambiente Urbano e Proteção Ambiental. In: PHILIPPI JR, Arlindo. ALVES, Alaôr Caffé. ROMÉRO, Marcelo de Andrade. BRUNA, Gilda Collet. (Ed.) **Meio Ambiente, Direito e Cidadania**. São Paulo: Signus, 2002.

CARLOS, A. F. O ambiente urbano e o discurso ecológico. **Revista do Departamento de Geografia**, v. 8, p- 75-78, 1994. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.7154/RDG.1994.0008.0007> Acesso em: 04 março de 2015.

\_\_\_\_\_ **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Labur Edições, 2007. 123 p.

CARNEIRO, Eder Jurandir. A oligarquização da “política ambiental. In: ZHOURI, Andréa. LACSCHEFSKI, Klemens. PEREIRA, Doralice Barros (Org.). **Desenvolvimento e conflitos socioambientais: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2014. p. 65-88.

CARVALHO, Marcos. **Habitação: uma dívida social que está longe de ser paga**. Recife, 20 jan. 2014. Disponível em: <https://recifaces.wordpress.com/category/moradia/> Acesso em: 28 fev. 2015.

CASTILHO, Cláudio Jorge Moura de. Processo de produção desigual do espaço urbano: Recife impasse permanente da coexistência de interesses da cidade à acumulação de capital e da cidade à realização plena da vida humana! **Acta Geográfica**, v. 5, pp. 95-113, 2011.

\_\_\_\_\_ LEANDRO, Paulo Ricardo Ferreira. Políticas públicas e (re)produção sustentável do espaço urbano: Programa Recife sem Palafitas – seus benefícios e sua natureza social. **Acta Geográfica**, v. 6, pp. 33-58, 2012.

Entrega de habitacionais poderia ter evitado tragédia nos Coelhos. **Jornal do Comércio Online**. Recife, 07 de agosto de 2013. Disponível em: <http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/geral/noticia/2013/08/07/entrega-de-habitacionais-poderia-ter-evitado-tragedia-nos-coelhos-92762.php> Acesso em: 15 de junho de 2015.

FLORIANI, Dimas. Disciplinaridade e construção do saber ambiental. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 10, p. 33-37, jul./dez., 2004.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estatísticas e Informações, 2015. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2011-2012/file> Acesso em: 21 de outubro de 2015.

\_\_\_\_\_ **Déficit habitacional no Brasil 2013: resultados preliminares: nota técnica**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estatísticas e Informações, 2015. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/596-nota-tecnica-deficit-habitacional-2013normalizadarevisada/file> Acesso em: 21 de outubro de 2015.

GADÊLHA, Ulysses. Câmara do Recife aprova projeto que altera legislação urbanística em área de preservação. **Jornal do Comércio Online**. Recife, 18 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2014/12/18/camara-do-recife-aprova-projeto-que-altera-legislacao-urbanistica-em-area-de-preservacao-161152.php> Acesso em: 23 de janeiro de 2015.

GOMES, Flávia. OLIVEIRA, Silvana. Coelhos, Mustardinha e Entra Apulso: três experiências do Prezeis. Coleção Cadernos do Cendhec. **Prezeis em Revista**. Cendhec. Recife, v. 18, p. 38-47, 2005.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Os (des)caminhos do meio ambiente**. 14. Ed. São Paulo: Contexto, 2006a. 148 p.

\_\_\_\_\_ **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006b. p.461

HARVEY, David. .1996. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio In: **Espaço & Debates** (Cidades: estratégias gerenciais), Ano XVI, n.39, p.48-64, 1996

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010: aglomerados subnormais: informações territoriais.** Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7552> Acesso em: 19 de setembro de 2015.

KONDER, Leandro. O que é dialética. 28. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998. p. 87. (Coleção Primeiros Passos)

LIMA JR., Jayme Benvenuto. ZETTERSTRÖM, Lena. (Org.) **Extrema Pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e modaria adequada.** São Paulo: Edições Loyola, 2002, 251 p.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 311.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** 5. Ed. Tradução: Lúcia Mstilde Endlich Orth. Petrópolis: Vozes, 2007. 494 p.

\_\_\_\_\_. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza.** Tradução Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. 555 p.

MARICATO, Erminia. **Habitação e cidade.** Coleção Espaço & Debate. Coordenação Wanderley Loconte. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 79.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2011. p. 219.

MARIA, Élida. Blitz da oposição fiscaliza habitacionais inacabados. Recife, 07 ago. 2013. **Leia Já.** Disponível em: <http://www.leiaja.com/politica/2013/08/07/blitz-da-oposicao-fiscaliza-habitacionais-inacabados/> Acesso em: 14 jan. 2015.

MARINHO, Ana Regina. Transformações do espaço urbano da cidade do Recife-PE como produto e condição de reprodução das intervenções urbanas: análise dos projetos de requalificação. 2012. 264 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Universidade de São Paulo,. São Paulo, 2012.

MAXIMINO, Pedro. Polo médico busca intercâmbio com a França. **Diário de Pernambuco.** 08/04/2015. Disponível em: [http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/economia/2015/04/08/internas\\_economia,570500/polo-medico-busca-intercambio-com-a-franca.shtml](http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/economia/2015/04/08/internas_economia,570500/polo-medico-busca-intercambio-com-a-franca.shtml) Acesso em: 4 de abril de 2016.

MELO, Jamildo. No Recife, João da Costa anuncia licitação para construção de habitacionais nos Coelhos e Vila Brasil I. Recife, 09 mai. 2009. **NE10**. Disponível em: <http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2009/05/09/no-recife-joao-da-costa-anuncia-licitacao-para-construcao-de-habitacionais-nos-coelhos-e-vila-brasil-i/> Acesso em: 14 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Câmara do Recife aprova projeto que altera legislação urbanística em área de preservação. Recife, 19 dez. 2014. **NE10**. Disponível em: <http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2014/12/19/camara-recife-aprova-projeto-que-altera-legislacao-urbanistica-em-area-de-preservacao/> Acesso em: 23 jan. 2015.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco...** 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 1647 p. 1645.

MIRANDA, Lívia. MORAES, Demóstenes. O Plano de Regularização das Zonas de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARSOSO, Adauto Lucio (Org.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras** - Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007. p. 415-435. (Coleção Habitare).

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, Geraldo Magela. MENDONÇA, Jupira Gomes de. **Planejamento urbano no Brasil: trajetórias, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: Editora Com Arte, 2008. p. 33-65.

MORIN, Edgar. MOIGNE, Jean-Louis Le. **Inteligência da complexidade: epistemologia e pragmática**. Coleção Epistemologia e Sociedade. Instituto Piaget: Lisboa, 2009. 527 p.

MOURA, Alexandrina Sobreira de. **Terra de mangue: invasões urbanas no Recife**. Recife: FUNDAJ, Editora Massangana, 1990. P.161

**PERNAMBUCO**. Pernambuco se articula para ser primeiro polo médico do Brasil. Blog de notícias do portal do Governo do Estado de Pernambuco. 17 de junho de 2015 Disponível em: <http://www.pe.gov.br/b/11965> Acesso em: 03 de março de 2016.

PHILIPPI JUNIOR, Arlindo et al. **Interdisciplinaridade em ciências ambientais**. São Paulo: Signus Editora, 2000.

\_\_\_\_\_. ALVES, Alaôr Caffé. ROMÉRO, Marcelo de Andrade. BRUNA, Gilda Collet. (Ed.). **Meio Ambiente, Direito e Cidadania**. São Paulo: Signus, 2002.

**PREFEITURA DO RECIFE**. Urbanização de assentamentos. Disponível em: <http://www7.recife.pe.gov.br/projetos-e-acoess/projetos/urbanizacao-regularizacao-e-integracao-de-assentamentos-precarios/> Acesso em: 01/07/2014. Acesso em: 17 de maio de 2015.

\_\_\_\_\_. Conjuntos Habitacionais Vila Brasil e Coelhoos. 2009. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/blogdejamildo/conjuntos-habitacionais> Acesso em: 18 de setembro de 2014.

\_\_\_\_\_. Futuros moradores visitam habitacionais dos Coelhoos. precários. 21 fev. 2014.. Disponível em: <http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/21/02/2014/futuros-moradores-visitam-habitacionais-dos-coelhos> Acesso em: 17 de maio de 2015.

**PREFEITURA DO RECIFE. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO**. (Coord.) Atlas do desenvolvimento humano do Recife. 2005. Disponível em: < <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2006/> > Acesso em: 23 de maio de 2014.

**RECIFE**. Lei n.º 14.947, de 30 de março de 1987 (Lei de Criação do Prezeis) Cria o plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14947/> Acesso em: 15 de junho de 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 16.113, de 06 de novembro de 1995 (Lei do Prezeis). Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social- PREZEIS e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16113/> Acesso em: 15 de junho de 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 16.176, de 09 de abril de 1996 (Lei de uso e ocupação do solo) Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/leis/luos/index.html> Acesso em: 15 de junho de 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 16.235, de 5 de agosto de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento Urbano e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16235/> Acesso em: 15 de junho de 2015.

\_\_\_\_\_ Lei n.º 17511, de 29 de dezembro de 2008 (Plano Diretor). Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/17511/> Acesso em: 15 de junho de 2015.

\_\_\_\_\_ Lei n.º 17.394, de 26 de dezembro de 2007. Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS e institui o conselho gestor do FMHIS. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/17394/> Acesso em: 15 de junho de 2015.

\_\_\_\_\_ Lei nº 17.645, de 17 de setembro de 2010. Aprova o plano da Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra, define os objetivos da operação e cria o grupo gestor. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/17645/> Acesso em: 15 de junho de 2015.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 22.ed.Rio de Janeiro: Record, 2012.

\_\_\_\_\_ **A urbanização brasileira**. 5. ed. 3 reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013. 176 p.

SAULE JUNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. **Cadernos de Pesquisa**, n. 7, p.65-80, mai., 1997. Disponível em: [http://polis.org.br/wp-content/uploads/o\\_direito\\_a\\_moradia.pdf](http://polis.org.br/wp-content/uploads/o_direito_a_moradia.pdf) Acesso em: 08 de maio de 2015.

\_\_\_\_\_ ; RODRIGUEZ, Maria Elena. Direito à moradia. In: LIMA JR., Jayme Benvenuto. ZETTERSTRÖM, Lena. (Org.) **Extrema Pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e modaria adequada**. São Paulo: Edições Loyola, 2002. p. 109 - 160.

SILVA, Carlos Eduardo Mazzeto. Lugar-hábitat e lugar-mercadoria: territorialidades em tensão no domínio dos cerrados. In: ZHOURI, Andréa. et al. p (Org.). **Desenvolvimento e conflitos socioambientais: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2014. p. 217-244.

**SINDHOSPE**. Pólo Médico de Pernambuco é referência para a Região Nordeste. 03 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://sindhospe.org.br/2014/12/03/polo-medico-de-pernambuco-e-referencia-para-a-regiao-nordeste/> Acesso em: 03 de março de 2016.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira. Garantia da Vida com Qualidade. In: PHILIPPI JR, Arlindo. ALVES, Alaôr Caffé. ROMÉRO, Marcelo de Andrade. BRUNA, Gilda Collet. (Ed.) **Meio Ambiente, Direito e Cidadania**. São Paulo: Signus, 2002.

THEODORO, Suzi Huff. Org. **Mediação de conflitos sócio-ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

ZHOURI, Andréa. LACSCHEFSKI, Klemens. PEREIRA, Doralice Barros (Org.). **Desenvolvimento e conflitos socioambientais: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2014. 288 p.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento, Sustentabilidade e Conflitos Socioambientais**. In: ZHOURI, Andréa. LACSCHEFSKI, Klemens. PEREIRA, Doralice Barros (Org.). **Desenvolvimento e conflitos socioambientais: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2014. p. 27-44.

TRIVINOS, Augusto Nivaldo. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987. p. 175.

VIEIRA, Paulo Freire. Meio ambiente, desenvolvimento e planejamento. In: VIOLA, Eduardo J. et al. **Meio Ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2001. p. 45-98.

VIOLA, Eduardo J. et al. **Meio Ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2001. 220 p.

**VAINSENER, Semira Adler**. Coelhos (bairro, Recife). Pesquisa Escolar Online, Fundação Joaquim Nabuco, Recife. Disponível em: <http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar/> Acesso em: dia mês ano. Ex: 06 ago. 2014.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Roteiro da entrevista realizada com os moradores dos barracos e palafitas da Zeis dos Coelhos

Projeto de pesquisa: Conflitos socioambientais: uma análise crítica da implementação da política de habitação de interesse social em Recife – Pernambuco

Pesquisador/entrevistador: Emyli Souto Viana

Entrevistado: \_\_\_\_\_

Sexo: F/M Idade: \_\_\_ Local: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_ Início: \_\_: \_\_h Fim: \_\_: \_\_h

1. Com o quê trabalha? \_\_\_\_\_
2. Onde trabalha? \_\_\_\_\_
3. Como se desloca para o trabalho? \_\_\_\_\_
4. Até que série estudou? \_\_\_\_\_
5. A renda da sua família chega a que valor?
  - a - Um salário mínimo ou menos
  - b – Entre 1 e 2 salários
  - b – De 2 a 3 salários mínimo
  - c – Mais de 3 salários mínimos
6. Sua família é composta por quantas pessoas? \_\_\_\_\_
7. Em sua casa existe(m) criança(s)? a – Sim b – Quantas? \_\_\_\_\_ c - Não
8. Em sua casa existe(m) idosos e/ou portadores de necessidades especiais?
  - a – Sim b – Quantos? \_\_\_\_\_ c – Não
9. Há quanto tempo você mora nos Coelhos? \_\_\_\_\_
10. Você gosta de morar nos Coelhos? Por que? \_\_\_\_\_
11. Tipo de residência:
  - a – Construída com alvenaria.
  - b – Palafita.
  - c – Térrea construída com madeira e/ou chapas de metal e/ou plástico e/ou papelão.
  - d – Outros, especificar: \_\_\_\_\_
12. Quantos cômodos tem sua casa? \_\_\_\_\_

13. Como é feito o abastecimento de água em sua casa? \_\_\_\_\_
14. Tem banheiro com esgoto ou fossa? a – Sim. b – Não, lançado no rio. c – Não, outros.
15. A Celpe instalou luz elétrica em sua casa? a – Sim. b – Não. c – Sem eletricidade.
16. Existe jardim ou quintal e como os utiliza?  
a – Não existe.  
b – Sim, jardim.  
c – Sim, quintal.  
d – Utilização: \_\_\_\_\_
17. Você tem algum comércio ou realiza alguma atividade remunerada na residência?  
a – Sim. b – O quê? \_\_\_\_\_  
c – Não.
18. Como é sua convivência com o Rio que margeia os Coelhos?  
\_\_\_\_\_
19. O que você acha do mangue presente nos Coelhos? Qual a importância dele para você? \_\_\_\_\_
20. Nos últimos 5 anos o número de palafitas nos Coelhos tem aumentado ou diminuído? \_\_\_\_\_
21. O que você acha dos hospitais, clínicas e consultórios médicos concentrados nos Coelhos e seu entorno? Oferecem trabalho às pessoas que moram nos Coelhos?  
\_\_\_\_\_
22. Qual sua opinião sobre a construção da Ponte Joaquim Cardoso (a que liga ao Fórum Joana Bezerra)? \_\_\_\_\_
23. Você acha do Projeto Novo Recife (Cais José Estelita) pode influenciar de algum modo a vida dos moradores dos Coelhos? \_\_\_\_\_
24. Quando existe algum problema que afeta muitos moradores no local, como as pessoas o resolvem? Há alguma associação de moradores? \_\_\_\_\_
25. Você e sua família costumam se divertir como? \_\_\_\_\_
26. Você está incluso em algum cadastro da Prefeitura do Recife para receber uma moradia no Conjunto Habitacional (CH) da Praça Sérgio Loreto ou no da Travessa do Gusmão?  
a – Sim. b – Em quantos cadastros? \_\_\_\_\_ c – Em qual CH? \_\_\_\_\_ d – Não
27. Como a Prefeitura entrou em contato com você sobre os Conjuntos Habitacionais da Praça Sérgio Loreto e da Travessa do Gusmão? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
28. Já morou em um edifício de apartamentos antes? a – Sim. b – Não.

29. Caso você pudesse pedir para responsável pela construção do apartamento no Conjunto Habitacional caprichar em algum cômodo, qual seria? Por quê? \_\_\_\_\_
30. Além dos apartamentos, o que acha que é importante existir na área externa do Conjunto Habitacional? \_\_\_\_\_

## APÊNDICE B - Roteiro da entrevista realizada com o poder público municipal

Projeto de pesquisa: Conflitos socioambientais: uma análise crítica da implementação da política de habitação de interesse social em Recife – Pernambuco

Pesquisador/entrevistador: Emyli Souto Viana

Entrevistado: \_\_\_\_\_

Cargo/função: \_\_\_\_\_

Sexo ( )F ( )M Local: \_\_\_\_\_ Data: \_\_/\_\_/\_\_ Início: \_\_: \_\_h Fim: \_\_: \_\_h

- 1 - Qual é o fator determinante para que a população de determinado local seja beneficiada com a oferta de moradia popular pelo Poder Público Municipal no âmbito da Secretaria de Habitação?
- 2 – Como se dá a escolha dos terrenos para construção dos CH?
- 3 – Existe algum espaço para que as famílias a serem beneficiadas pelos CH contribuam na elaboração dos projetos? De qual forma?
- 4 - Como o modo de vida das famílias, suas necessidades e os vínculos com o território, são abordadas na elaboração do projeto do CH?
- 5 - Como é realizado o trabalho da equipe técnica e social na elaboração dos projetos? São realizados conjuntamente ou são juntados posteriormente?
- 6 - Como a questão ambiental é abordada na formulação dos projetos do CH? Existe algum responsável específico para tratar desse ponto ou alguma parceria com a Secretaria de Meio Ambiente?
- 7 – Quanto aos CH da Praça Sérgio Loreto e da Travessa do Gusmão, as famílias dos Coelho relatam terem sido inscritas em diversos (re)cadastamentos. Quando e como foi feita a abordagem inicial dessas famílias? Como vem sendo trabalhado com elas os sucessivos adiamentos?
- 8 – Existe a previsão da implementação de equipamentos públicos (escolas, creches, espaços de lazer, posto de saúde) próximos aos CH Sérgio Loreto e Travessa do Gusmão?
- 9 – Posteriormente à transferência das famílias para o CH, está prevista a realização de algum acompanhamento das mesmas? Caso sim, de que tipo e por qual período?

\* CH = conjunto habitacional