

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**A EVASÃO E O MERCADO IMOBILIÁRIO INFORMAL NOS CONJUNTOS  
HABITACIONAIS DO RECIFE  
(2000 – 2010)**

**RECIFE  
2011**

CELSO SEVERO DA SILVA

A EVASÃO E O MERCADO IMOBILIÁRIO INFORMAL NOS CONJUNTOS  
HABITACIONAIS DO RECIFE  
(2000 – 2010)

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Dênis Antônio de Mendonça Bernardes.

Recife  
2011

Catálogo na Fonte  
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

S586e Silva, Celso Severo da  
A evasão e o mercado imobiliário informal nos conjuntos habitacionais do Recife (2000 – 2010) / Celso Severo da Silva. - 2011.  
124 folhas: il. 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Dênis Antônio de Mendonça Bernardes.  
Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2011.  
Inclui referências e anexos.

1. Capitalismo. 2. Cidades e vilas. 3. Mercado mobiliário. I. Bernardes, Dênis Antônio de Mendonça (Orientador). II. Título

361 CDD (22.ed.) UFPE (CSA 2017 – 184)

CELSO SEVERO DA SILVA

A EVASÃO E O MERCADO IMOBILIÁRIO INFORMAL NOS CONJUNTOS  
HABITACIONAIS DO RECIFE  
(2000 – 2010)

Dissertação apresentada à Universidade Federal  
de Pernambuco para obtenção do título de  
Mestre em Serviço Social

**Aprovada em:13/09/2011**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Denis Antônio de Mendonça Bernardes (Orientador)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde (Examinador interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Elvira Rocha de Sá (Examinador externo)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof.<sup>a</sup> Rosa Maria Cortês de Lima (Examinador externo)  
Universidade Federal de Pernambuco

Dedico esta dissertação a meu querido pai Braz Severo (in memoriam) e a minha mãe Neide, que pela força de suas coragens contribuíram para este sonho. Sonhamos juntos!

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, primeiramente, pelo valioso incentivo nos diversos momentos de esforço despendido para superar comigo minhas aflições e obstáculos. Também pelo carinho, afeto e críticas na esfera pessoal, que, sem sombra de dúvidas, foram meu alicerce para chegar até aqui.

Às minhas irmãs Cássia e Cassiana, ao meu irmão Diêgo, ao meu cunhado Irineu, aos meus amigos e às minhas amigas, aos sobrinhos e às sobrinhas amados/as Luiz Henrique (Rick), Mateus, Bruna, Beatriz, Bianca e Letícia que, através da pureza das respostas das crianças, me fazem acreditar na vida.

Ao meu grande e querido companheiro Esdras Dantas, pela amizade, pelo apoio nas horas difíceis, pelas reflexões da vida e pela participação no cotidiano de aflições e alegrias.

Aos amigos/as, funcionários/as e conselheiros/as do CRESS pela atenção e compreensão no momento do afastamento, necessário aos estudos.

A todos/as amigos da Secretaria de habitação do Recife, onde iniciei as inquietações para encarar o desafio de pesquisar sobre a temática do urbano.

Aos técnicos/as do escritório de saneamento integrado da Mangueira Mustardinha pelos momentos de escuta, acompanhamento à área e disponibilidade do material para pesquisa. Em especial agradeço à Assistente Social Edigerlane pela atenção e informações repassadas, decisivas para esta dissertação.

A Dênis Bernardes, pela paciência em ter aceitado me orientar, apesar de sua sobrecarga acadêmica. Sem dúvidas foi um privilégio poder contar com sua orientação, responsável por aguçar ainda mais minhas reflexões sobre a ocupação do espaço urbano no Recife, a conjuntura do país e a importância da história para compreensão da realidade.

Às professoras do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Fátima Lucena, Ângela Amaral, Alexandra Mustafá, Ana Vieira e Anita Aline pelas valiosas dicas e reflexões durante a sala de aula.

À querida professora Rosa Cortez pelas análises sobre o urbano e pela companhia no estágio de docência, que me permitiram outro olhar sobre a docência.

À professora Ana Arcoverde pelas observações processadas na qualificação do projeto.

Às professoras Juliane Peruzzo e Graça Silva pelo aceite para participar da leitura da minha dissertação.

Às minhas colegas e amigas de turma, Manu, Tati, Thaisa, Suammy, Andréa Katarina, Mauriceia, Cristina e ao amigo Edu, pelo compartilhamento de angustias, convergências, divergências e risadas. Enfim, companheiros/as, chegamos!

A todos/as moradores dos conjuntos habitacionais do Recife. Foi no cotidiano vivido e construído onde achei a inquietação para esta pesquisa.

A todos (as), obrigado por tudo!

## RESUMO

A dissertação analisa a relação da evasão habitacional e o mercado imobiliário informal nos conjuntos habitacionais populares do Recife; o uso e a ocupação do espaço urbano como mercadoria; e a incorporação das demandas por moradia da população do Recife no período de 2000-2010. Para esta análise nos reportaremos a uma perspectiva teórico-metodológica de cunho histórico-crítica fundamentada nos princípios do método dialético. Do ponto de vista teórico-metodológico foi realizada uma pesquisa de campo com 20 sujeitos envolvidos na transação do mercado imobiliário informal no conjunto habitacional do Jiquiá, bairro da Mangueira, na cidade do Recife (PE), com o objetivo de analisar a dinâmica e os resultados da pós-ocupação dos conjuntos habitacionais edificados pelo município, levando em consideração os fatores de permanência ou não dos moradores nas unidades habitacionais. A partir disso, os resultados obtidos demonstram que a relação da evasão habitacional está associada a formas de reprodução social capitalista do espaço, onde a moradia é apresentada como um bem, que não é produzido da maneira como são feitos os bens não duráveis ou menos duráveis, mas é vendido como mercadoria sob os arranjos semelhantes de mercado. O bem imóvel, porém, existe e persiste no tempo como investimento lucrativo, independente de tais ciclos. Essa qualidade deriva da própria natureza da propriedade como mercadoria dotada de um mercado dentro da rede das relações sociais capitalistas.

Palavras-chave: Capitalismo. Cidades. Reprodução social. Mercado. Evasão.

## **ABSTRACT**

The dissertation analyzes the relationship of housing and the housing market drop in informal housing projects of Recife, the use and occupation of urban space as a commodity, and the incorporation of demands for housing the population of Recife in the period 2000-2010. For this analysis we refer to a theoretical and methodological historical-critical based on the principles of the dialectical method. From a theoretical standpoint methodology was carried out field research with 20 subjects involved in the transaction of real estate in informal housing Jiquiá the neighborhood of Mangueira, Recife-PE, which aimed to analyze the dynamics and results of post-occupation of housing built by the municipality of Recife, taking into consideration the factors of permanence or not residents of the housing units. From this, the results show that the ratio of housing drop is associated with forms of reproduction of capitalist social space, where housing is provided with a well, which is not produced in the normal manner as they are made of non-durable goods or less durable, but is sold as a commodity under similar arrangements in the market. The property, however, exists and persists over time as a profitable investment, regardless of such cycles. This quality derives from the nature of the property as a commodity endowed with a market within the network of capitalist social relations.

Key-words: Capitalism. Cities. Social Reproduction. Market. Tax evasion.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Organograma da Política Nacional de Habitação.....	60
Quadro 2 – Relação dos conjuntos habitacionais edificados pela Prefeitura do Recife no período de 2001 a 2010.....	67
Quadro 3 – Intervenção do Estado durante a ocupação do solo brasileiro.....	71
Quadro 4 – Estrutura do Saneamento Integrado.....	83

## LISTA DE FOTOS

Foto 1 – Inauguração do Conjunto Habitacional do Jiquiá.....	84
Foto 2 – Conjunto habitacional do Jiquiá em maio de 2011.....	85
Foto 3 – Placa de anúncio de venda de imóvel no conjunto habitacional do Jiquiá.....	104
Foto 4 – Placa de anúncio de venda de imóvel no conjunto habitacional do Jiquiá.....	104
Foto 5 – Placa de anúncio de venda de imóvel no conjunto habitacional do Jiquiá.....	105

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abea	Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo
AGB	Associação dos Geógrafos Brasileiros
ANTP	Associação Nacional de Transportes Públicos
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
Caap	Centro de Assessoria à Autogestão Popular
CEF	Caixa Econômica Federal
CESBS	Companhia Estadual de Saneamento Básico
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CMP	Central de Movimentos Populares
Codecir	Coordenadoria de Defesa Civil do Recife
Cohab	Companhia de Habitação Popular
Cohre	Centro Pelo Direito a Moradia Contra Despejos
Compresa	Companhia Pernambucana de Saneamento
Comul	Comissão de Urbanização e Legalização da Posse da Terra
Conam	Confederação Nacional de Associações de Moradores
Concidades	Conselho Nacional das Cidades
DEM	Democratas
DI	Desenvolvimento Institucional de Municípios
DIRHAB	Diretoria de Habitação
DIRHAB	Diretoria Geral de Habitação
Drainage Company Limited	Companhia Limitada de Drenagem
ETE	Estações de Tratamentos de Esgotos
Fase	Federação de órgãos para a Assistência Social e Educacional

FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
Fenae	Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica
Fenea	Federação/ Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
Ficam	Programa de Financiamento da Construção, Aquisição ou Melhoria da Habitação de Interesse Social
Fisenge	Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenheiros
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNA	Federação Nacional de Arquitetos
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FNS	Fundação Nacional de Saúde
Fundação Bento Rubião - Centro de Defesa dos Direitos Humanos	
HBB	Programa Habitat Brasil Bid
Ibam	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
Ibase	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Instituto Polis	Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
Ipea	Instituto de Pesquisas Aplicadas
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MNLM	Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MTST	Movimento dos Trabalhadores sem Teto
MUST	Movimento Urbano dos Sem Teto
OGU	Orçamento Geral da União
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização não Governamental

PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCR	Prefeitura da Cidade do Recife
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
Planab	Plano Nacional de Saneamento Básico
Planasa	Plano Nacional de Saneamento
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	Plano Nacional de Habitação
Profilurb	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
Promorar	Programa Nacional de Autoconstrução - Programa De Erradicação da Sub-Habitação
RPA	Regiões Político-Administrativa
Sanear	Autarquia Municipal de Saneamento
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
Sedu	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
Sehab	Secretaria Municipal de Habitação
SEI	Sistema Estrutural Integrado
Seplam	Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente
Sepurb	Secretaria de Política Urbana
Serphau	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
Sesan	Secretaria Municipal de Saneamento
SFH	Serviço Federal de Habitação
SM	Salario Mínimo

UAS	Urbanização de Assentamentos Subnormais
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNMP	União Nacional por Moradia Popular
Zeis	Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>17</b>
<b>2</b>	<b>CIDADE E A APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO RECIFE</b>	<b>20</b>
2.1	A lógica do capital e a sua apropriação da cidade	20
2.2	Urbano e cidade	23
2.3	Capital financeiro e a metamorfose capitalista	26
2.4	Urbanização brasileira	27
2.5	Cidade e território	35
2.6	Ocupação urbana do Recife	40
<b>3</b>	<b>HABITAÇÃO E SANEAMENTO NO BRASIL</b>	<b>44</b>
3.1	Breve histórico da política de habitação popular no Brasil	44
3.2	Ministério das cidades e a agenda da reforma urbana	50
3.3	O novo marco regulatório	56
3.4	Política municipal de habitação na cidade do recife: Moradia como prioridade	61
3.5	O saneamento básico e ambiental no brasil	70
3.6	O Recife e o saneamento	75
<b>4</b>	<b>A EVASÃO HABITACIONAL E O MERCADO IMOBILIÁRIO INFORMAL</b>	<b>78</b>
4.1	Explicações metodológicas	78
4.2	Conjunto habitacional do Jiquiá: evasão e a formação de um mercado informal	80
4.3	A evasão habitacional	86
4.4	Mercado imobiliário informal	99
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>108</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>111</b>
	<b>APÊNDICE A – ROTEIRA DA ENTREVISTA (Vendedora)</b>	<b>118</b>

**APÊNDICE B - ROTEIRO DA ENTREVISTA (comprador/a)----- 120**

**ANEXO A - TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE USO A TÍTULO PRECÁRIO E  
GRATUITO----- 122**

## 1 INTRODUÇÃO

Nesta investigação desenvolvemos um estudo sobre a relação da evasão habitacional e o mercado imobiliário informal nos conjuntos habitacionais populares do Recife. Ainda tratamos do uso e da ocupação do espaço urbano como mercadoria, e a incorporação das demandas por moradia da população do Recife através da Política Municipal de Habitação de Interesse Social implementada no período de 2000-2010.

O interesse pelo estudo da temática teve início durante vivência do pesquisador na Prefeitura do Recife como membro da equipe técnica responsável pela elaboração, execução e avaliação de projetos técnicos sociais de habitação de interesse social.

Para esta análise nos reportaremos a uma perspectiva teórico-metodológica de cunho histórico-crítica fundamentada nos princípios do método dialético, que, “como caminho de pesquisa capaz de orientar o entendimento da realidade, permitiu pensar o espaço como mercadoria, como consequência de sua produção, na totalidade da produção social capitalista” (CARLOS, 2011, p. 60)

São nas relações sujeito-objeto que buscamos a apreensão entre essência e fenômeno, tomando a categoria da totalidade como característica fundamental da própria realidade. Bem como referências teóricas e pensadores das Ciências Sociais.

Buscamos, assim, no substrato teórico da tradição do pensamento liberal, fazer nossa crítica, fundamentando a análise a partir da perspectiva crítica e do referencial teórico-metodológico deixado pela tradição marxiana, entendendo que no exame das relações de um fenômeno e a totalidade que permite sua concretização é fundamental desvelar as manifestações ideológicas, como elemento indispensável para a exposição das contradições que se apresentam na realidade social.

Segundo Netto (2009, p. 673):

A teoria é, para Marx, a reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito que pesquisa: pela teoria, o sujeito reproduz em seu pensamento a estrutura e a dinâmica do objeto que pesquisa. E esta reprodução (que constitui propriamente o conhecimento teórico) será tanto mais correta e verdadeira quanto mais fiel o sujeito for ao objeto.

Este movimento teórico-metodológico permitiu-nos analisar as categorias fundamentais do desenvolvimento capitalista, a produção e reprodução do espaço urbano, bem como, as teorias que o sustentam. Desta forma, “a teoria é o

movimento real do objeto transposto para o cérebro do pesquisador – é o real reproduzido e interpretado no plano ideal (do pensamento)” (NETTO, 2009, p. 674).

Ainda segundo o autor, “uma teoria social da sociedade burguesa, portanto, tem que possuir como fundamento a análise teórica da produção das condições de vida social” (NETTO, 2009, p. 682).

Neste sentido, algumas questões foram compreendidas. Uma delas é como os projetos e programas habitacionais em curso no Brasil podem conter na sua formulação características fundamentadas em valores como a cidadania, a democracia, participação popular e direitos e serem formulados e executados nos marcos do sistema capitalista.

Para coleta e produção de dados, utilizamos a pesquisa bibliográfica a partir de fontes como livros, dissertações, teses, artigos, entre outras, perpassando toda investigação. Na pesquisa documental priorizamos os documentos referentes às políticas públicas de habitação e saneamento, bem como as normativas jurídicas que dão sustentação ao arcabouço legal-institucional do Brasil.

De modo complementar, realizamos uma pesquisa de campo através de entrevistas semiestruturadas com 20 sujeitos envolvidos na transação do mercado imobiliário informal no Conjunto Habitacional do Jiquiá, bairro da Mangueira, na cidade do Recife (PE), com o objetivo de analisar a dinâmica e os resultados da pós-ocupação dos conjuntos habitacionais edificados pelo município, levando em consideração os fatores de permanência ou não dos moradores nas unidades habitacionais.

Devido às limitações de tempo inerentes a uma dissertação de mestrado acadêmico, optamos em realizar um recorte da realidade, a fim de aprofundarmos o estudo sobre a evasão habitacional e sua relação com o mercado imobiliário informal.

Desta forma, a dissertação está estruturada em quatro capítulos - subdivididos em itens - sendo o primeiro a introdução. O segundo capítulo traz a discussão sobre a apropriação da cidade pela lógica do capitalismo. Para tanto as análises são feitas à luz de teóricos do pensamento crítico, como Karl Marx, Friedrich Engels, David Harvey, George Luckács, Sergio Lessa, José Paulo Netto e Milton Santos, os quais defendem que a produção do espaço está associada à lógica de reprodução capitalista. Ainda apresentamos como se dá a relação do

urbano e a problemática do crescimento das cidades, a urbanização brasileira, a territorialização do espaço e o processo de ocupação urbana da cidade do Recife.

No terceiro capítulo tecemos análises sobre a história da política de habitação e saneamento no Brasil, especialmente no período de 2000-2010. Traçamos um panorama do novo arranjo institucional brasileiro e do marco regulatório que o fundamenta, da agenda da reforma urbana e dos sujeitos que a potencializa, e dos elementos contraditórios que compõem a arena de conflitos das políticas públicas.

No quarto e último capítulo, analisamos como se dá a dinâmica da evasão habitacional dos sujeitos reassentados nos conjuntos habitacionais do Recife, considerando a formação de um mercado imobiliário informal, seus traços e constituições, localizando-os como determinações do capitalismo como processo de apropriação, produção e reprodução do espaço.

## 2 CIDADE E A APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO RECIFE

### 2.1 A lógica do capital e sua apropriação da cidade

A análise da história urbana mundial do ponto de vista do materialismo histórico é marcada pelas relações sociais de produção, em particular a propriedade dos meios de produção e de vida, que determinam o lugar que ocupam os indivíduos na sociedade capitalista. É neste sentido que, analisando Marx, Harvey (2006, p.132), diz: “[...] a luta de classes entre capital e trabalho é tão fundamental, que, de fato, influencia todos os outros aspectos da vida burguesa”. Assim, a mercadoria terra funciona como base material primária do capital e também como reserva de valor, devido justamente a que seu preço é uma renda capitalista.

Para Braz e Netto:

[...] a mercadoria é um valor de uso que produz para a troca, para a venda; os valores de uso produzidos para o autoconsumo do produtor (o móvel que um marceneiro fabrica para uso em sua própria casa) não são mercadorias – somente valores de uso que satisfaçam necessidades sociais (humanas) de outrem e, portanto, sejam requisitadas por outrem, constituem mercadoria; esta, pois, dispõe de uma dimensão que sempre vem vinculada ao seu valor de uso: a sua faculdade de ser trocada, vendida (o seu valor de troca). Assim, portanto, a mercadoria é uma unidade que sintetiza valor de uso e valor de troca. (BRAZ; NETTO, 2009, p. 80)

A terra é um bem limitado e não reproduzível, pois não se constitui do trabalho humano, não tem valor (trabalho socialmente necessário). Seu preço não é a expressão “monetária”, mas funciona como uma mercadoria ao ser adquirida, através do mecanismo de compra e venda, no mercado imobiliário, apresentando um preço que, apesar de não expressar monetariamente o valor, é uma materialização da propriedade privada, que realiza a renda obtida pelo proprietário fundiário.

Marx e Engels (2011, p. 52) traz que “[...] a oposição entre cidade e campo só pode existir no interior da propriedade privada”.

A partir do apontamento feito pelo autor, e que compartilhamos, nossa perspectiva de análise tem o modo de produção capitalista e suas múltiplas manifestações como ponto de partida. Desta forma, o processo de produção do espaço e conseqüentemente das cidades, baseia-se no fato de que não existe o ser social sem trabalho e não existe trabalho sem reprodução de valor.

Nos estudos sobre o pensador húngaro George Lukács e a centralidade do Trabalho, Lessa (2002, p. 27), diz que:

[...] na investigação ontológica de Luckács, o conceito de trabalho comparece em acepção muito precisa: é a atividade humana que transforma a natureza nos bens necessários à reprodução social. Nesse preciso sentido, é a categoria trabalho que se efetiva fundante do mundo dos homens. É no e pelo trabalho que se efetiva o salto ontológico que retira a existência humana das determinações meramente biológicas. Sendo assim, não pode haver existência social sem trabalho.

Chamamos à atenção para a distinção entre trabalho e trabalho abstrato, feita por Marx e Engels:

[...] o primeiro é uma atividade social mensurada pelo tempo de trabalho socialmente necessário e produtor de mais-valia [...] O trabalho, ao contrário, é a atividade de transformação do real pela qual o homem constrói, concomitantemente, a si próprio como indivíduo e a totalidade social é partícipe (LESSA, 2002, p. 27).

A obra de Marx tem significado especial para analisar e contextualizar a cidade, pois permite refletir sobre sua materialização pela perspectiva de produção material. A cidade é o espaço de socialização da produção das relações sociais e também da reprodução social. Lefebvre (2001, p. 86) diz que cidade é “[...] um espaço, um intermediário, uma mediação, um meio, o mais vasto dos meios, o mais importante. A transformação da natureza e da terra implica um outro lugar, um outro ambiente: a cidade”.

Neste processo o autor ainda complementa que:

[...] a cidade domina o campo, a sociedade vence a natureza inicial. A situação original se inverte com a ascensão da burguesia urbana. A cidade vai urbanizar o campo; a partir da idade média, este resultado considerável da história é incontestável”. (LEFEBVRE, 2001, p.59).

Toda a ação de transformação da natureza, dentre elas a produção e reprodução do espaço, é realizada pelo homem. Desta forma, não resta dúvida que a relação entre homem e espaço é social:

[...] a essência do espaço é social. Nesse caso, o espaço não pode ser apenas formado pelas coisas, os objetos geográficos, naturais e artificiais, cujo conjunto nos dá a natureza. O espaço é tudo isso, mais a sociedade: cada fração da natureza abriga uma fração da sociedade atual. (SANTOS, 1985, p. 1)

A partir desse raciocínio, reposicionamos a análise dos elementos de constituição da cidade e do urbano, compreendendo que “[...] a sociedade só pode ser definida através do espaço, já que o espaço é o resultado da produção, uma decorrência de sua história – mais precisamente, da história dos processos produtivos impostos ao espaço pela sociedade” (SANTOS, 1985, p. 49).

Em nossa análise sobre o espaço urbano nos reportaremos aos conceitos trabalhados por Santos (1985, p. 9), quando afirma que “[...] o conceito só é real na medida em que é real”. Na interpretação do autor, o espaço é uma atividade produtiva, tornando-se assim um algo que tem valor de uso e de troca, como uma mercadoria.

[...] o espaço, soma dos resultados da intervenção humana sobre a terra, é o formado pelo espaço construído que é também espaço produtivo, pelo espaço construído que é apenas uma expectativa, primeira ou segunda, de uma atividade produtiva, e ainda pelo espaço não construído, mas sustentável – face ao avanço da ciência e das técnicas e as necessidades econômicas e políticas ou simplesmente militares – de tornar-se um valor, não específico ou particular, mas universal, como os das mercadorias no mercado mundial (SANTOS, 2004, p. 29-30).

Esse reconhecimento permite compreender a produção do espaço, articulada à história do capitalismo, pois sua dinâmica depende do movimento geral da sociedade. O próprio movimento e complexidade da divisão do trabalho fazem com que a produção do espaço seja o resultado de múltiplas determinações. Pensar desta forma é afirmar que a produção espacial manifesta-se no contexto do cotidiano, o lugar é o resultado das relações humanas, entre homem e natureza. É através da atividade humana, ou seja, pelo trabalho humano, que as forças naturais vão se tornando produtivas no processo de desenvolvimento da sociedade.

Santos (2002, p. 55) diz que:

[...] o espaço se impõe através das condições que ele oferece para a produção, para a circulação, para a residência, para a comunicação, para o exercício da política, para o exercício das crenças, para o lazer e como “condição de viver bem”.

A construção da ideia da produção capitalista do espaço como fenômeno social, ou seja, produto da ação do homem desdobra simultaneamente a relação das condições técnicas de produção e as necessidades do homem na sociedade. Conforme Santos (2002, p. 119) “[...] é o espaço que, afinal, permite à sociedade global realizar-se como fenômeno”. Esse fato mostra a relevância política da esfera da reprodução social.

George Luckács, em suas análises sobre a reprodução social, mostra que a reprodução seria, em termos ontológicos, a transformação da natureza pelo homem, tendo em vista a sua constituição física e biológica, e que a reprodução se desenvolve na natureza, pois é pelo trabalho que os homens desenvolvem as reais condições e materialização da reprodução social.

Portanto, a lógica do capital e sua apropriação do espaço baseiam-se na contradição capital x trabalho e suas manifestações na vida social, sendo assim produtora da urbanização da sociedade através do processo histórico de constituição da estrutura econômica e política das cidades.

## 2.2 Urbano e cidade

A análise do urbano enquanto produção do homem permite-nos dizer que as cidades constituem-se como espaços de convivência, mesmo que sejam conflituosas. Pois é nas cidades que, sob o modo de produção capitalista, o ser social historicamente luta pela satisfação de necessidades individuais e coletivas.

Portanto, o desenvolvimento do capitalismo, sobretudo numa formação socioespacial como a brasileira, marcada por profundas disparidades, só ampliou a dimensão e a diversidade dos conflitos urbanos, sejam eles implícitos ou explícitos.

Sendo assim, a densidade territorial, combinada com exiguidade territorial e grandes disparidades socioespaciais, compõem um quadro adverso à satisfação simultânea das necessidades individuais e coletivas.

Desta forma, é no “cenário urbano que os conflitos de classe mais intensos por espaço urbano ocorrem no centro das cidades e nos principais entroncamentos urbanos” (DAVIS, 2006, p.106). Neste contexto, “[...] o urbano se baseia no valor de uso. Não se pode evitar o conflito” (LEVEBVRE, 2001, p.87).

Os diferentes sujeitos que compõem a cidade e sua urbanidade agem e competem em uma arena de conflitos, através da produção e reprodução do espaço urbano.

Como descreve Lefebvre,

[...] a própria cidade é uma obra, e esta característica contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, na direção do comércio, na direção das trocas, na direção dos produtos. Com efeito, a obra é valor de uso e produto é valor de troca. O uso principal da cidade, isto é, das ruas e das praças, dos edifícios e dos monumentos, é a festa (que consome improdutivamente, sem nenhuma outra vantagem além do prazer e do prestígio enormes riquezas em objetos e em dinheiro (LEFEBVRE, 2001, p. 12).

O crescimento das cidades e a problemática urbana são anteriores ao próprio desenvolvimento da sociedade industrial. Mas, no Brasil, o processo de industrialização acelerou a urbanização, contribuindo para o crescimento das cidades, que hoje abrigam cerca de 81% da população, gerando uma concentração

de capital e trabalho nos maiores centros urbanos, como é o caso do Recife e Região Metropolitana. (BRASIL. Ministério das Cidades, 2006, p. 21).

O fenômeno urbano surge a partir do processo de industrialização trazido pela revolução industrial. No Brasil, é com a Lei de Terras em 1850, que se dá a institucionalização da propriedade privada, com a separação da Igreja do Estado, sendo as cidades divididas em lotes, atitude necessária para transformar o solo urbano em mercadoria. É a partir deste momento que se dá a expansão das cidades brasileiras.

Vale lembrar que o direito à propriedade privada em nosso país é garantido desde a constituição de 1824.

Na constituição de 1824 já se afirma a garantia da propriedade no Parágrafo XXII do Artigo 179 que rege sobre “Inviolabilidade dos Direitos Cíveis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros”: “É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude (BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1824) (MAIA, 2006, p. 157).

É fato que a Cidade, como aponta Bernardes (1996, p. 126), “[...] é por excelência um espaço construído, ou seja, um espaço de edificações indispensáveis ao abrigo de seus habitantes, dos bens que comercializa, produz e consome, dos serviços públicos e privados que é um dos fatores essenciais de sua existência”. E é neste contexto que o Recife inseriu-se na sua formação urbana.

Segundo Lima (2005, p. 49) em seus estudos sobre a cidade autoconstruída,

[...] o Recife cresceu, produziu um ajuntamento demográfico, que criou e concentrou riqueza. No entanto, a riqueza produzida não absorveu os contingentes populacionais expulsos do campo, tampouco desenvolveu processos que incorporassem mecanismos de distribuição da riqueza produzida entre os grupos sociais ocupantes do seu território. Ao contrário, gerou uma constante população excedente, sustentada em acintosos processos de espoliação.

Desta forma, as grandes cidades, como Recife, continuam atraindo um grande contingente populacional, devido a sua vocação de metrópole<sup>1</sup>, e são os assentamentos precários (favelas, palafitas e ocupações) que se consolidam na maioria das vezes como opção de moradia para esta população. A mesma que é excluída do mercado formal do trabalho.

Pelegriño (2005, p. 79) acrescenta que:

---

<sup>1</sup> A metrópole, que pode ser caracterizada como espaço de concentração populacional, de riqueza, de tecnologia, de inovação, de difusão da modernidade e de possibilidades, justamente pela existência concentrada de atividades e serviços, é também marcada pelo aumento da pobreza, da violência, das formas precárias de habitação e, atualmente, no caso brasileiro, pela ampliação do número de trabalhadores informais que ocupam os espaços públicos para reprodução da vida. (ALVES, 2011, p. 109)

[...] as cidades crescem e complexificam-se pela exigência de valorização do capital, na medida em que o capitalismo desenvolve-se e consolida-se. Nesse sentido, a urbanização, bem como a suburbanização, a favelização e a periferização, contêm elementos fundantes da divisão social do trabalho e, igualmente, da divisão territorial do trabalho”, portanto, no âmbito do capitalismo, a moradia no espaço urbano é concebida e se materializa como atributo de valor de uso e valor de troca.

Marx também nos chama a atenção sobre quanto os processos de produção e reprodução social têm relação com as dimensões do valor de uso e de troca:

[...] o produto, de propriedade privada, é um valor de uso, fios, calçados etc. Mas, embora calçados sejam úteis à marcha da sociedade e nosso capitalista seja um decidido progressista, não fabrica sapatos por paixão aos sapatos. Na produção de mercadorias, nosso capitalista não é movido por puro amor aos valores. Produz valores - de - uso apenas por serem e enquanto forem substrato material, detentores de valor-de-troca (MARX, 1980, p. 210-211).

A análise de Silva (1989) pressupõe que o urbano e a moradia se circunscrevem no marco do sistema capitalista e que urbano:

[...] é gerado pelas necessidades de reprodução do capital e a questão habitacional dele decorrente se constituem (sic) espaço de luta de classes, onde os movimentos sociais se estruturam como instância representativa das classes populares, e o Estado como instância contraditória por situar-se nas relações entre as classes. (SILVA, 1989, p. 13)

A mesma autora sustenta que:

[...] o urbano se coloca como uma problemática concreta e determinada, por se constituir instância de reprodução do capital e reprodução das classes sociais, sendo que a lógica de sua construção histórica se responsabiliza por criar uma realidade concreta. (SILVA, 1989, p. 10)

Neste sentido, a lógica do sistema capitalista, em geral, se funda em sua capacidade de manter as condições que garantam a existência de um certo padrão de relações de produção, e, ao mesmo tempo, na constante reposição dos pressupostos que alimentam o próprio modo de produção capitalista.

Desta forma, como analisa Melo (1990, p. 27), é no espaço urbano que:

[...] se concentram os meios de produção, os meios de consumo coletivo e os meios de circulação material. Estes dois últimos formam as condições gerais da produção capitalista, indispensáveis à acumulação do capital e conseqüentemente, à reprodução da força de trabalho”.

Entretanto, falar em reprodução das relações de produção implica considerar o papel do Estado nas sociedades capitalistas em sua dupla determinação: tanto a intervenção econômica do poder estatal é uma necessidade constante e crescente da reprodução capitalista, de modo particular no quadro da experiência brasileira, como essa intervenção tem de se dar em todos os níveis que implicam a

manutenção do capitalismo, como é caso das condições urbanas de vida. “O Estado capitalista não pode ser outra coisa que instrumento de dominação de classe, pois se organiza para sustentar a relação básica entre capital e trabalho” (HARVEY, 2006, p.84).

### 2.3 Capital financeiro e a metamorfose capitalista

A ascensão do capital financeiro como produto da metamorfose capitalista adquire centralidade na cidade na reprodução das configurações urbanas. Neste sentido, valiosa contribuição Volochko (2004, p.231-232) traz ao contextualizar como a financeirização do capital atua no espaço urbano contemporâneo:

[...] a sociedade urbana implicada na reprodução do capitalismo contemporâneo, a produção do espaço e da própria urbanização aparecem como fonte de valorização financeira. Uma certa acumulação primitiva do espaço (DAMIANI, 2006; SANTOS, 2006) surgiria então como um dos momentos da acumulação capitalista hoje que, segundo entendemos, se faz nos termos de despossessões fundiárias ou por meio da capitalização (urbanização) de terrenos descapitalizados (desurbanizados). Este último processo aponta para a mais nova forma de produção do espaço urbano e significa que, para além da produção de um capital fixo (infraestruturas nos territórios), o capital financeiro investe na produção mais banal e generalizada: a produção de cidades inteiras, de moradias e bairros residenciais a áreas comerciais. Assim, espaços antes adormecidos (cf. ROBIRA, 2005) passam a integrar o movimento de valorização fundiária, que faz com que o capital financeiro, além de lucrar com os empreendimentos imobiliários, especule com o preço das ações das empresas incorporadoras por meio dos seus bancos de terrenos.

Neste contexto, o processo de movimentação da economia capitalista, através da financeirização irá determinar as novas formas de produção imobiliária da urbanização do espaço nas cidades. Exemplo emblemático é o bairro de Brasília Teimosa, no Recife, que sofre com a especulação imobiliária das grandes incorporadoras, principalmente depois que o bairro recebeu grandes investimentos públicos de urbanização de sua orla.

De cenário de palafita a novo filão para o mercado imobiliário na Zona Sul do Recife. O bairro de Brasília Teimosa, situado em uma pequena península, onde de um lado tem o mar e do outro um braço do Rio Capibaribe, com uma das mais lindas paisagens do Cais José Estelita, está atraindo as atenções do setor da construção civil. Principalmente após a urbanização da orla, iniciada em 2001, e a atual cara do bairro de São José, após a construção das duas torres. Entusiasmados com a procura, os moradores apostam na supervalorização dos imóveis. O preço do metro quadrado na Avenida Brasília Formosa, que tem 1,3 quilômetros de extensão, está sendo cotado por até R\$ 1,8 mil. Só não é maior do que a prima rica, a Avenida Boa Viagem, que chega a R\$ 5 mil o metro quadrado de área construída. Mas já ultrapassa os preços praticados no Pina, onde a cotação média do metro quadrado construído é R\$ 1,5 mil.

Alguns moradores do bairro estão oferecendo suas casas por R\$ 100 mil, R\$ 200 mil, apesar de simples. Há histórias de ruas inteiras já "apalavradas" a construtoras (DIARIO DE PERNAMBUCO, VIDA URBANA, 10/01/2010).

Pode-se perceber que a produção da urbanização contemporânea expande a acumulação fundiária urbana através da valorização imobiliária das áreas antes desvalorizadas. Assim, a valorização e a rentabilidade do solo urbano das periferias podem ser vistas como uma necessidade da acumulação capitalista contemporânea.

#### **2.4 Urbanização brasileira**

O Brasil é considerado um país predominantemente urbano. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa de urbanização passou de 81,2% em 2000 para 84% em 2010. O conceito de cidade adotado pelo IBGE define que qualquer comunidade urbana caracterizada como sede de município é considerada uma cidade, não importa o seu número de habitantes.

No entanto, o estudo sobre as cidades e o urbano tem sido pauta de pesquisas e proposições de várias áreas acadêmicas e profissionais, como arquitetos, urbanistas, sociólogos, geógrafos, historiadores, assistentes sociais, planejadores, entre outros. A geógrafa Arlete M. Rodrigues (2007) abordou os significados dos conceitos – cidade e urbano – que trataremos agora.

[...] A cidade deve ser compreendida como forma espacial e lugar de concentração de produção, circulação, edificações, população, consumo de bens e serviços. A cidade, que concentra e difunde o urbano, é um centro de decisão política. (RODRIGUES, 2007, p. 79)

Nesse sentido, entrelaçam-se os conceitos de cidade e urbano, de modo de vida e ação política. Em pleno século XXI comandado pela globalização, pelas mudanças estruturais no capitalismo, pela precarização das relações trabalhistas e pela revolução tecnológica e informacional, a cidade se associa diretamente ao significado da vida no espaço urbano, pelo modo de vida e pelas relações que se estabelecem nos territórios.

As cidades brasileiras são bastante diferenciadas pelo seu porte, densidade populacional, atividades econômicas e formação social e cultural. Dos 5.561 municípios existentes, somente 94 são aglomerados metropolitanos (quando uma cidade funde-se espacialmente com outra, sem perder sua identidade política), com mais de um milhão de habitantes, e apenas 224 municípios concentram 60% de toda população brasileira (FERREIRA; UEMURA, 2008). Outro dado a destacar é que os

municípios pequenos - com até 20.000 habitantes - representam 73% dos municípios brasileiros e apresentam 45% de sua população vivendo em áreas rurais.

Ocorre que as cidades brasileiras cresceram marcadas pela ausência de planejamento urbano e/ou pelo favorecimento dos interesses das elites dominantes.

Permeadas de contradições e desigualdades sociais, as cidades são igualmente frutos dos déficits sociais acumulados por décadas de governos descomprometidos com os interesses da maioria da população.

Os contrastes sociais e a dinâmica populacional estão intimamente relacionados com o processo econômico estrutural, especialmente nos municípios de médio e grande porte e nas metrópoles. Nessas cidades se produz e reproduz as desigualdades sociais, através de um intenso processo de precarização das condições de vida, com o crescimento do desemprego e de trabalho informal, da presença da violência e do crime organizado e da fragilização dos vínculos, que, somados à maneira como as cidades foram construídas, expõem as famílias e indivíduos a situações de risco e vulnerabilidade.

A grande maioria da população convive com a insegurança social e de renda, falta de acesso a equipamentos e serviços públicos, moradias precárias e distantes do trabalho, muitas horas perdidas no transporte de baixa qualidade, congestionamentos, poluição, poucas áreas verdes e de lazer e ainda violência urbana.

Esse quadro é revelador das diferenças, das desigualdades sociais e do modelo concentrador de riqueza e poder que fazem parte da formação histórica do país. O Brasil apresenta um dos maiores índices de desigualdade social do mundo. O conceito de desigualdade social é mais amplo do que a medição de níveis de pobreza. Está diretamente relacionado com a concentração de renda e é medido através do chamado índice de Gini, que varia de zero a um.

O instituto de Pesquisas Aplicadas (Ipea) tem revelado em seus estudos que há uma tendência de redução da pobreza no Brasil maior que a queda da desigualdade social, permanecendo uma forte concentração de renda, na qual os 40% mais pobres vivem com 10% da renda nacional, ao passo que os 10% mais ricos vivem com mais de 40%.

O Ipea divulgou em 12 janeiro de 2010 o relatório “Pobreza, desigualdade e políticas públicas”, nele há definições e indicações importantes.

O estudo considera em condição de pobreza extrema ou miséria as famílias com uma renda per capita mensal menor de R\$ 127,50, o equivalente a um quarto do salário mínimo. Já o nível de pobreza absoluta inclui as famílias com renda per capita mensal menor de R\$ 255,00, ou seja, a metade do salário mínimo.

Segundo o Ipea, entre 1995 e 2008, o Brasil conseguiu reduzir a taxa de pobreza absoluta a um ritmo anual de 0,9% e a pobreza extrema de 0,8%. Contribuíram para essa redução diferentes iniciativas de combate à pobreza, baseados nos programas de transferência de renda às famílias, como o programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o reforço de políticas públicas, a elevação do salário mínimo e a ampliação do acesso ao crédito, em um cenário de estabilidade econômica e de crescimento do País.

Para o Ipea, a maior parte dos avanços atualmente alcançados pelo Brasil no enfrentamento da pobreza e da desigualdade está diretamente associada à estruturação das políticas públicas de intervenção social do Estado a partir da Constituição Federal de 1988.

Ele aponta três fatores no combate à pobreza e desigualdade: a elevação do gasto social, que cresceu de 19% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1990 para 21% em 2005; a descentralização da política social, com o aumento do papel do município na implementação das políticas sociais; e a participação social na formatação e gestão das políticas sociais.

Mas, se por um lado o Brasil conseguiu diminuir significativamente o número de famílias que vivem em extrema pobreza, por outro não consegue combater a desigualdade social.

O sistema tributário brasileiro é um dos entraves à melhoria dos indicadores de pobreza e desigualdade no país. Isso porque os impostos incidem na base da pirâmide social, na faixa de pessoas mais pobres. As famílias de menor renda pagam proporcionalmente mais impostos e, assim, contribuem mais para a arrecadação dos recursos que sustentam as políticas públicas brasileiras. De acordo com o Ipea, em 2003, 48,9% das rendas das famílias que ganhavam até dois salários mínimos iam para o pagamento de impostos. Na faixa dos que ganhavam mais de 30 salários no período, essa parcela era de 26,3%.

A dificuldade em combater a desigualdade social no Brasil está na raiz de sua constituição: ela é estrutural e histórica, alicerçada no modelo adotado de capitalismo dependente. A repartição desigual de capital e trabalho está na origem

das grandes diferenças sociais brasileiras. A desigualdade social é balizada pela visão conservadora de que essa distribuição desigual é um fato “natural”, como produto da forma como se organiza a sociedade e pelo modelo de exclusão social.

A concentração da riqueza tem se mantido praticamente intacta, atravessando a história do Brasil desde o período do colonial, passando pelo rompimento com Portugal, o fim da escravidão, a proclamação da República, os diversos ciclos econômicos. Em particular o desenvolvimento industrial – urbano do começo do século XX, e a partir dos anos de 1980, com o liberalismo e com a financeirização da economia.

Como vimos, a concentração de renda e riqueza relaciona-se diretamente com o modelo de capitalismo adotado e com a concentração de poder. No Brasil, a história política é marcada pelo conservadorismo no poder e pela ausência de democracia, que manteve o padrão excludente de repartição da renda e da riqueza.

Para Lavinias (2003) a pobreza, enquanto questão, tem o selo urbano, pois revela a disputa pela apropriação do espaço urbano, na luta pela moradia e pelo controle dos novos locais de produção. Para a autora,

Na América Latina, a extrema desigualdade, de caráter estrutural, continua sendo a razão primeira da pobreza. Desigualdade na retenção de ativos. A provisão de serviços urbanos em quantidade e qualidade decentes, a preços compatíveis com o padrão de vida da população carente, segue sendo um dos grandes desafios dos governos locais comprometidos com a redistribuição do bem-estar. Falar de desenvolvimento social é falar de desenvolvimento urbano. (LAVINAS, 2003, p.5).

A pobreza existe em toda parte, mas sua definição é relativa a uma determinada sociedade, pois a única medida válida é a atual, dada pela situação relativa do indivíduo na sociedade a que pertence.(SANTOS, 1978).

Na opinião de Santos (1978, p. 10):

[...] a definição de pobreza deve ir além dessa pesquisa estatística para situar o homem na sociedade global à qual pertence, porquanto, a pobreza não é apenas uma categoria econômica, mas também uma categoria política acima de tudo.

Já desigualdade social, de renda e poder, se expressa no cotidiano das cidades brasileiras e seus territórios intraurbanos, como os bairros, vilas, distritos, regiões, etc. que, no geral, apresentam condições de vida muito desiguais.

Nabil Bonduki (1998) é um dos autores que estudou a relação entre o processo de formação das cidades brasileiras e a cultura política. Ele aponta que a desigualdade social das cidades brasileiras tem suas causas nas formas com que se

organizou a sociedade, em particular, na maneira com que se construiu o Estado Brasileiro, marcado pelo patrimonialismo - onde se confundem o interesse público e o privado -, pelas dinâmicas de exploração do trabalho impostas pelas elites dominantes desde a colônia e, principalmente, pelo controle absoluto dessas elites sobre o processo de acesso à terra, tanto rural quanto urbana.

Para contextualizar esse processo, Bonduki (1998) revela que, já no século XIX, no auge da economia cafeeira agroexportadora, nossas cidades apresentavam forte segregação socioespacial, decorrentes da herança colonial e escravocrata.

Na passagem do final do século XIX e início do século XX – com a abolição da escravatura, a crise da lavoura cafeeira e o início da industrialização – há a migração externa e interna para as grandes cidades como o Rio de Janeiro e São Paulo, que se transformam em centros industriais.

De acordo com Gomes (2005, p. 2),

O processo de urbanização que se deu de forma acelerada muda o cenário urbano: o traçado das velhas cidades já não corresponde às exigências da nova indústria nem ao seu grande movimento. As ruas, sem uma infraestrutura necessária, são alagadas, abrem-se novas vias de acesso e novas formas de transporte como os trens e os bondes. Isto é, a cidade passa a refletir não só as transformações que se realizam no âmbito do capitalismo mundial, mas também se preparam para oferecer as condições necessárias para o desenvolvimento industrial. Nesse contexto, destaca-se a precariedade das habitações, sobretudo das classes subalternas.

Assim, no início do século XX, com as primeiras indústrias nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro há o aprofundamento dessa lógica. Os bairros das elites são planejados e objetos de ações de embelezamento. Nos centros, proliferam os cortiços, as habitações coletivas de aluguel e as favelas, muitas vezes por iniciativa de fazendeiros, profissionais liberais e comerciantes que viam nessa atividade imobiliária uma boa forma de aumentar sua renda. Para a população operária (imigrantes e ex-escravos) não havia alternativas de moradia nas cidades, levando a expulsão para bairros precários, insalubres e distantes do centro: a chamada periferia.

Com a industrialização, aprofunda-se a exclusão e segregação social - na década de 50 do século XX, em particular - com as migrações campo-cidade da região Nordeste para os polos industriais do Sudeste. A partir de então, a questão social, entendida como expressão das desigualdades decorrentes da contradição entre capital e trabalho, passa por grandes transformações, especialmente no final

da II Guerra Mundial. A aceleração industrial e o intenso processo de urbanização, aliados ao crescimento das classes sociais urbanas (operariado), vão exigir novas respostas do Estado e do empresariado às necessidades de reprodução da vida social nas cidades.

A concepção de questão social é definida no âmbito do modo de produção capitalista, na contradição capital x trabalho. De acordo com Carvalho e Yamamoto (1983, p.77):

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletário e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão.

A partir da década de 1960, o Brasil viveu uma explosão urbana, que levou um grande número de trabalhadores rurais, sem alternativa no campo, a viver e morar nas periferias e favelas das cidades, com baixos salários e péssimas condições de vida. Assim, a urbanização foi intensificada pela industrialização no pós-guerra, concentrando o parque industrial no eixo sul-sudeste, gerando uma intensa migração interna e com isso a formação das metrópoles e suas periferias.

O regime militar, iniciado com o golpe de 1964, chamado por Netto (2002) de autocracia burguesa, por configurar os interesses e o poder da burguesia, impôs ao Brasil uma nova ordem político-institucional, apoiada no fortalecimento do Estado e na repressão política a todas as formas de organização da sociedade, afirmando um modelo de desenvolvimento conhecido como modernização conservadora.

Com o “milagre econômico”, de 1968 a 1974 - período em que a economia do país cresceu à taxa média de 10% ao ano, encerrando-se com o recrudescimento da inflação, a crise internacional do petróleo e a conseqüente redução da oferta de capitais externos - as cidades se tornam espaços privilegiados desse modelo, que se alicerçou na exploração do trabalho e na concentração de renda.

Para os trabalhadores não houve “milagre”, nem desenvolvimento, mas sim arrocho salarial, aumento dos níveis de exploração do trabalho e perda de direitos historicamente conquistados, como direito à greve, à liberdade de organização e à estabilidade no emprego.

De acordo com Maricato (2000), o padrão de produção das cidades brasileiras se alterou a partir de 1964, com o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Os enormes recursos financeiros, a

verticalização das construções, as mudanças na cadeia produtiva e no mercado fundiário e a exploração imobiliária priorizaram o atendimento às classes altas e médias, ao mercado imobiliário e às empresas de construção civil.

O que se observou nos anos 1970 do século XX foi a intensificação da urbanização, mas marcada pela periferização das cidades de médio e grande porte. Crescem as favelas, os cortiços e todas as formas de habitação precária. Entretanto, os governos militares orientaram suas políticas para a consolidação das atividades produtivas, concentrando a renda na mão de poucos, mantendo baixos os salários e negligenciando as necessidades sociais das maiorias.

Neste período, as respostas do Estado ditatorial às novas configurações da questão social se dão pela repressão a toda e a qualquer forma de questionamento e resistência e através de políticas sociais de caráter assistencial, implantadas de forma centralizada, autoritária e burocrática.

Whitaker Ferreira e Uemura (2008) destacam que o Estado brasileiro, marcado pelo patrimonialismo, aperfeiçoou-se como um instrumento sob o controle das elites, no qual suas ações não tiveram o sentido público.

[...] No Brasil, o 'público' sempre se restringiu a uma parcela minoritária da população, aquela que compõe nosso limitado mercado de consumo (hoje em expansão), é comum ainda hoje ver políticas urbanas destinadas a melhorias exclusivamente da cidade formal privilegiada, enquanto que obras essenciais e urgentes nas periferias pobres são preteridas. Assim, um retrospecto da ação do Estado, em todos os níveis e em todo o país, no campo urbanístico, mostra um conjunto de políticas que muitos vezes excluem em vez de incluir, desintegram em vez de integrar, dificultam em vez de facilitar, em especial quando se trata de atender as demandas das classes sociais mais baixas ( WHITAKER FERREIRA; UEMURA, 2008, p. 6).

Para os autores citados, esse cenário ajuda a compreender porque é extremamente difícil mexer com as estruturas burocratizadas instaladas nas prefeituras. Quando são eleitos governos municipais comprometidos com o atendimento prioritário da população, enfrentam dificuldades nas engrenagens jurídico-institucionais e burocrático-administrativas que foram montadas na lógica do clientelismo das elites dominantes.

Os anos 1980 e 1990 no século XX foram marcados pela concentração da pobreza urbana, aumento do número de favelas, loteamentos irregulares, ilegalidade na ocupação do solo, agressões ao meio ambiente, aumento da violência urbana e recuo dos investimentos públicos em saneamento e políticas urbanas. Por outro lado, essas décadas são significativas para a politização da questão urbana. Surgem

inúmeros sujeitos coletivos nas cidades, como os movimentos sociais que lutam pela moradia, regularização fundiária, políticas públicas, recursos para habitação, organizações profissionais e, com destaque, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, responsável pela mobilização de diversos setores (populares, profissionais e acadêmicos) e pela aprovação da Emenda Popular da Reforma Urbana durante a Assembleia Constituinte.

Sendo assim, é nas décadas de 1980 e 1990 que as conquistas do direito à moradia e ao desenvolvimento urbano começam a ganhar fôlego, através dos trabalhadores que, por meio dos movimentos sociais, organizam a população e lutam para legitimar suas reivindicações.

Segundo Yamamoto (1999, p. 48), “[...] a carta constitucional de 1988, fruto do protagonismo da sociedade civil nos anos 1980, preserva e amplia algumas conquistas no campo dos direitos sociais”.

Já no contexto dos anos 1990, o do capitalismo de expressão neoliberal, a nova política de habitação preconiza a formulação e implementação de programas e projetos numa abordagem participativa, com o objetivo, ao menos no discurso, de integrar a população marginalizada à cidade formal.

Mas o modelo adotado pela economia brasileira promoveu um processo intenso de transformação urbana no país sob a lógica das relações capitalistas e de produção, identificada em propostas urbanas que impulsionaram a constituição de cidades que, pela sua organização espacial com ênfase na periferização, reproduzem a segregação social, a violência urbana, a degradação ambiental, a precarização da moradia sem infraestrutura básica e longe dos equipamentos sociais, e sem transportes coletivos públicos. Esta organização desconsidera as necessidades da maioria dos moradores e expõe o precário quadro da ausência de qualidade de vida de segmentos significativos da população urbana.

Em relação à organização espacial, Menegat (2003, p. 145-146) diz:

[...] a expansão do fenômeno da segregação sócio-espacial [...] deve ser analisada como face indissociável da crise econômica e política que atravessa a sociedade ocidental como um todo. Certamente esta crise geral adquiriu grande visibilidade nas cidades, onde, em média, 80% da população dos países ocidentais estão concentradas.

No caso brasileiro, com a promulgação do Estatuto das Cidades (Lei Federal N.º 10.257, de 10 de julho de 2001), que regulamenta a Constituição, foi ratificada a função social do solo urbano e a habitação assume efetivamente o caráter de direito

básico da população. Desta forma, as políticas e estratégias habitacionais para a população de baixa renda passam a ser legalmente submetidas ao interesse de parte da sociedade, sobretudo em nível local, nos municípios - no caso do Recife, com os projetos da erradicação de palafitas e de ocupações irregulares, assentando esta população em conjuntos habitacionais.

## 2.5 Cidades e território

Os 5.561 municípios brasileiros são muitos distintos entre si, especialmente quando olhamos para as dimensões populacionais, as áreas geográficas, as configurações econômicas, políticas, culturais e sociais e, em particular, para as dinâmicas e relações que se estabelecem nos diversos territórios intraurbanos.

Santos qualificou o conceito de território para além da ideia de espaço geográfico:

[...] o território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. [...] O território em que vivemos é mais que um simples conjunto de objetos, mediante os quais trabalhamos, circulamos, moramos, mas também um dado simbólico. A linguagem regional faz parte desse mundo de símbolos e ajuda a criar esse amálgama, sem o qual não podemos falar de territorialidade. (SANTOS, 2002, p.10; 1998, p. 61).

Os territórios são espaços de relações sociais, de construção da sociabilidade, de convivência, de interação e de pertencimento dos indivíduos, famílias e grupos sociais, de expectativas, sonhos e frustrações. São também espaços de disputas, contradições e conflitos, expressando os significados atribuídos pelos diferentes sujeitos. Nesse sentido, os territórios são espaços políticos.

Koga e Nakano indicam a necessidade de compreender que os diferentes segmentos da população “podem apresentar configurações muito distintas a depender do lugar/lugares onde se fazem realidade e onde acontecem como vida” (KOGA; NAKANO, 2005, p. 74). Dessa forma, é preciso reconhecer a presença de múltiplos fatores sociais, econômicos, culturais, nos diversos territórios, que levam o indivíduo e a família a situações de vulnerabilidade e risco social.

Os territórios são ainda terrenos das políticas públicas, onde se expressam as manifestações da questão social, e revelam a situação em que se encontram os

diferentes grupos sociais, podendo reforçar a segregação, desigualdade, preconceitos e pobreza existentes. Koga afirma que a perspectiva de políticas para a cidade traz o desafio não somente da descentralização, “mas também da prática da justiça social em terrenos tradicionalmente marcados pelas desigualdades e estigmas que dividem a cidade entre ricos, feios e bonitos, cultos e incultos, bregas e chiques” (KOGA, 2003, p.6).

A ausência do Estado nos territórios que concentram a pobreza os transforma em espaços de privação e de abandono, em muitos casos em ‘cidades sem leis’, a chamada ‘cidade informal’, fragilizando seus laços com a sociedade, levando à estigmatização e à segregação urbana.

Rolnik (2007), em seus estudos sobre a cidade e a legislação urbana, concluiu que, ao longo da história, as formas de apropriação e utilização do espaço permitidas ou proibidas no contexto de uma economia marcada por profundas desigualdades de renda geraram uma legislação urbana que “acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada” (ROLNIK, 2007, p. 13), na qual separa a ‘cidade legal’, ocupada pelas classes médias, grupos de alta renda e parte dos setores populares, da ‘cidade ilegal’, destinada à maior parte das classes de baixa renda.

A concentração territorial das camadas pobres da população configura-se como segregação e é um elemento que influencia o seu processo de destituição como sujeitos sociais e políticos na cidade.

Caldeira (2000) estudou o tema da segregação espacial e social na perspectiva de compreender o padrão de estruturação da vida pública nas cidades, abordando as visões criminalizadas e moralizadoras sobre a pobreza. Nessas visões a ‘culpa’ por tudo o que acontece é atribuída à população pobre, e não à ausência do Estado. Para ela a segregação social no espaço urbano, a partir dos anos 1980, tem gerado espaços privilegiados, cercados por muros e tecnologias de segurança, impedindo a circulação e a interação em áreas comuns, o que ela chamou de “enclaves fortificados”, justificados pelo medo do crime e da violência.

À medida que os espaços públicos configuram-se como ambientes de segregação e discriminação, o medo, a violência e o crime organizado ocupam os lugares da convivência e da sociabilidade, fragilizando e alterando as relações sociais, reforçando a individualização e impossibilitando a organização local e os laços de solidariedade.

A violência urbana, em suas múltiplas expressões, tem se constituído num problema de dimensões complexas e de difícil enfrentamento e superação. “[...] a violência e o medo combinam-se a processos de mudança social nas cidades contemporâneas, gerando novas formas de segregação espacial e discriminação social” (CALDEIRA, 2000, p. 9).

A violência tem se expressado no cotidiano das cidades de inúmeras formas: violência física, sexual e psicológica contra crianças e adolescentes, mulheres e idosos; violência institucional; impunidade; insegurança pública; violência da vida dentro do cárcere; crime organizado, etc.

A violência se expressa também nos territórios das cidades: violência no acesso aos serviços de baixa qualidade de transporte, de educação, de saúde, de cultura e lazer; violência no interior da família e nas relações sociais; violência no círculo do tráfico organizado; violência da ausência de perspectiva de vida, etc.

As metrópoles brasileiras concentram indicadores dramáticos da violência. A incidência de homicídios nas regiões metropolitanas é quase duas vezes maior que a incidência nacional. De acordo com Ribeiro (2006, p. 3),

[...] a taxa de homicídios dobrou em vinte anos; a média da taxa de vítimas de homicídio por 100 mil habitantes entre as regiões metropolitanas, entre 1992 e 2002, foi de 46,7 por 100 mil habitantes. Esse valor está bem acima da média da taxa nacional de vítimas de homicídio, que nesse período foi de 28,6 por 100 mil habitantes.

Essas questões são fundamentais para compreendermos a dinâmica do espaço urbano. Neste sentido, outro aspecto importante para aprofundar sobre a cidade e seus territórios refere-se aos seus limites geográficos, fronteiras, microterritórios e ainda a escala regional, metropolitana, que pode envolver municípios vizinhos em consórcios e ações conjuntas, e a responsabilidade da esfera estadual na condução do processo de regionalização. Nas últimas décadas observa-se no Brasil o crescimento das cidades médias e a formação de aglomerados urbanos em torno de alguns centros urbanos, que alteram a dinâmica urbano/regional brasileira.

Os limites que termina uma região e começa outra são sempre artificiais, pois se baseiam em parâmetros técnico-administrativos e políticos determinados no tempo e no espaço. Tais limites são modificáveis e desenham-se segundo o conjunto de dados e variáveis considerados nas análises e na formulação de programas, projetos, estratégias e instrumentos que fazem das políticas públicas. (KOGA; NAKANO, 2005, p. 69)

Contrastando com os limites geográficos ou administrativos, a dinâmica social nos territórios pode-se expandir ou limitar, de acordo com outros critérios como as relações de afinidade e proximidade, as redes sociais solidárias, a facilidade de acesso e de mobilidade, as práticas religiosas, culturais, esportivas e de lazer e os grupos e facções do crime organizado (que estabelecem, por exemplo, regras de 'entrada e saída' dos territórios).

É muito comum, em áreas de fronteira de municípios, observar a população utilizando serviços de outro município pela proximidade e facilidade. O que se quer chamar a atenção é que temos diferentes 'mapas' que se sobrepõem numa região ou território: os mapas físicos, oficiais e os mapas vividos, construídos pelas relações que se estabelecem nos territórios. Dessa forma, a escala regional não é sinônimo de homogeneidade entre espaços e lugares que têm histórias, trajetórias e relações construídas em processos econômicos, políticos, sociais e culturais.

Koga e Nakano (2005) apontam que a questão regional se impõe por ser o Brasil um país de dimensão continental, em processo permanente de constituição e ocupação territorial. No século XVI o Brasil colonial ocupou e concentrou as cidades no litoral, pois a base da economia estava voltada para o comércio exterior e mercados europeus. Esse modelo se consolidou ao longo dos séculos e, apesar da expansão da rede urbana brasileira para o interior em novas frentes de urbanização e de crescimento populacional, é no litoral que estão nossas grandes cidades e o essencial do parque industrial, onde está concentrada grande parte da infraestrutura econômica e da produção de ciência e tecnologia.

O desenvolvimento regional, a partir da valorização regional, é uma chave importante para o enfrentamento das desigualdades sociais. Quando olhamos para o interior de cada região do país, percebemos as grandes diferenças. Exemplificando, Tânia Bacelar de Araújo afirma que "deve-se ressaltar que nunca houve um Nordeste economicamente homogêneo" (ARAÚJO, 2000, p. 179), ou seja, devemos falar em nordestes no plural, pois há áreas que concentram pobreza e precariedade convivendo com áreas industrializadas e polos econômicos modernos (KOGA; NAKANO, 2005). No mesmo sentido, as diferenças e particularidades da Amazônia, das regiões de fronteira, ou mesmo do sul do país devem ser reconhecidas e consideradas nas políticas econômicas e sociais.

Nessa perspectiva as intervenções públicas devem combinar diferentes escalas, sejam elas locais, regionais ou inter-regionais, que permitam olhar para as diversidades, desigualdades, diferenças, contrastes e contradições dos territórios.

Koga e Nakano (2005) afirmam que cada cidade expressa no seu cotidiano as mais diferentes desigualdades sociais e as análises sócio-territoriais, intraurbanas e as diferenciações internas são fundamentais para orientar respostas das políticas públicas. Nesse sentido, o desenvolvimento e a utilização de instrumentos de georreferenciamento dos dados e indicadores dos municípios, como os Mapas de Exclusão ou Mapas de Vulnerabilidade e Risco Social, que combinam uma série de indicadores sociais, são importantes ferramentas para as políticas públicas, no sentido de olhar para dentro dos territórios.

Desdobra-se, assim, a necessidade de compreender as particularidades de cada território e incorporar a perspectiva territorial na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Adotar a perspectiva da territorialização nas políticas públicas significa combinar escalas, micro, macro e regional e buscar que os serviços sejam articulados e implementados com a maior proximidade do cidadão, facilitando o seu acesso. A partir do conhecimento do território, de seus recursos, das relações sociais, da identificação das necessidades e das potencialidades locais é que devem ser planejadas e executadas as políticas e serviços.

Como vimos, os territórios não são homogêneos, é preciso que as intervenções públicas e as estruturas operacionais tenham flexibilidade para se adequarem à realidade local. Da mesma forma, o poder público local deve cuidar das inter-relações com as cidades vizinhas, com as quais a população mantém fortes vínculos.

## 2.6 Ocupação urbana do Recife

Partido do pressuposto que Recife, como a maioria das cidades do mundo, tem o seu espaço urbano estruturado pelas dimensões da existência material das relações econômicas e sociais, que tem no tecido urbano a concentração dos meios de produção, de consumo coletivo e de circulação material, a sua trajetória de formação urbana é permeada pelas condições gerais da produção capitalista, indispensáveis à acumulação do capital e, conseqüentemente, à reprodução da força de trabalho.

Sendo assim, a história traz elementos justificadores que o território do Recife surge a partir de duas condições econômicas, que, segundo Lima (2005), são constitutivas da organização do território:

[...] a monocultura açucareira constituída no seu interior e desenvolvida em engenhos, desde o período colonial, e a instalação da indústria, em particular a têxtil, a partir das últimas décadas do século dezanove. Influência decisiva atribui-se também aos fatores de ordem jurídico-legal que instituíam as modalidades do acesso a terra, demarcando formas de uso e ocupação do solo (LIMA, 2005, p. 41).

O tecido urbano do Recife, não foi só ocupado para fins do capital agrícola, mas também pelas indústrias, com destaque a têxtil. Esse processo ocasionou a proximidade de moradia dos moradores dos mocambos, transformando-os em operários fabris (LIMA, 2005). “Tiveram [...] uma grande importância não somente na formação social da cidade, mas na estruturação do seu espaço” (BERNARDES, 1996, p. 122).

Essas características fizeram com que as demarcações da ocupação do solo da cidade se constituíssem pelos aterramentos dos mangues e as ocupações dos morros, pela população de baixa renda para provisão de habitação popular.

Verifica-se que no Recife, não diferente de outras cidades brasileiras, as concentrações da renda e da terra incidiram sobre o processo de formação urbana e do elevado crescimento da cidade, fato que influenciará o uso e ocupação do solo, de forma desigual até os dias de hoje.

Sobre a estrutura fundiária urbana na cidade do Recife, Lima (2005), em suas análises, vai dizer que:

Recife apresenta características associadas à forma primitiva de ocupação do espaço aliada ao processo produtivo sob o qual se desenvolveu, conferindo à cidade aspectos significativos e com forte incidência sobre a apropriação do solo. Se, por um lado, é formada por terras originárias de antigos engenhos e suas áreas remanescentes, margeadas por imensos

manguezais, por outro lado, reúne terras conquistadas às águas de maré e de rios, através de progressivos aterros e mangues (LIMA, 2005, p. 52).

O espaço urbano do Recife sempre foi marcado por uma enorme diversidade de padrões de ocupação do solo, estabelecendo a convivência do habitante territorialmente próximo, mas divididos por um brutal fosso de diferenças, em consonância com o quadro de elevada desigualdade social existente no país, onde abriga diversas e contraditórias realidades, tendo suas próprias particularidades.

Bernardes (1996, p. 45), em seu estudo sobre a formação histórico-social da cidade do Recife, diz que “[...] a evolução do Recife e o seu atual perfil somente podem ser compreendidos no quadro geral de atuação do modo de produção capitalista, em seus vários momentos de redefinição, externa e internamente ao país.”

No bojo da discussão, não se deve desconsiderar os fatores naturais que influenciaram a formação da cidade:

A ocupação do sítio onde se assentaria o núcleo inicial do Recife deve-se às condições naturais favoráveis à existência de um porto, elemento essencial em uma economia colonial produtora e exportadora de bens primários e importadora de bens manufaturados. Recife, mesmo indissolúvelmente ligado ao mar, surge estreita faixa de terra espremida pelo mar e pelo rio como uma pequena aldeia conhecida como a Povoação dos arrecifes. Com o crescimento do porto, casas melhores são construídas num arruado à moda portuguesa (século XVI). Enquanto que os holandeses (século XVII), com sua burguesia próspera e não católica (calvinista), ao invadir a cidade (1630) e nela permanecendo por 24 anos, objetivando o controle dos engenhos produtores de açúcar, marcam o processo de urbanização da cidade do Recife (BERNARDES, 1996, p. 11; BRYON, 2005, p. 195).

É possível justificar que a formação da cidade do Recife foi o resultado do porto e do açúcar, em uma área alagada e com pouco espaço. Já seu processo de urbanização intensifica-se com o período da ocupação holandesa. É nesse período que se constata fortes influências na constituição urbana da cidade, como destaca Singer (1977, p. 272):

Em 1630, os holandeses, após a tentativa fracassada na Bahia, empreenderam a conquista de Pernambuco, a mais rica colônia açucareira de Portugal. O fato teve grande significado para a história do Recife, pois os holandeses, em 1631, evacuaram Olinda e a incendiaram, transferindo a população para Recife, que a partir deste momento se torna o centro de todo Nordeste açucareiro. Os holandeses resolveram fortificar-se em Recife, ampliando as construções, fazendo aterros na bacia do Beberibe e constituindo, no lugar em que havia apenas porto e um pequeno povoado, uma verdadeira cidade, que contaria então com 7.000 habitantes.

Importantes intervenções urbanas marcam este período, como cacimbas para distribuição de água, diques, pontes, serviço contra incêndios, casas, edifícios de dois e três andares, palácios, jardim botânico e jardim zoológico e serviços de limpeza pública (ANDRADE, 1979). Devido ao seu crescimento populacional e econômico, a cidade do Recife passa a conviver com as necessidades e problemas decorrentes da aglomeração urbana.

Neste sentido, a expansão demográfica e urbana ganha contornos irreversíveis do ponto de vista econômico e social, fazendo surgir com ela a valorização urbana de terrenos e imóveis. Conforme os estudos de Alves (2009) sobre a formação do valor do solo no Recife, a capital pernambucana já tinha dificuldade em terras disponíveis para construções, pois:

as condições topográficas e hidrográficas do lugar onde se localizou o Recife não eram muito apropriadas, existindo muito pouca terra firme e muita terra inundada, os mangues, ou terras inundáveis, o que exigiu os muitos aterros [...]. Tal circunstância refletiu-se em seu modo de construir, que também pode mostrar as influências socioculturais dos holandeses: a construção de prédios com vários pavimentos, num processo de verticalização<sup>2</sup>, que se denominavam sobrados magros<sup>3</sup>. Certamente essa tipologia teve sua razão se ser pelo problema da terra, que escassa, sendo seu tipo de construção o reflexo dos valores imobiliários. Os grandes percursos para ir de um lugar a outro, por causa das muitas áreas de mangues, elevaram os custos do transporte (ALVES, 2009, p. 32).

Reflexão semelhante é compartilhada por Lima (2005, p. 57) em “o movimento dinâmico e sucessivo dos fatores físico-geográficos, como os rios, o mar, o vento e a vegetação dos mangues, fixador de detritos, exerceu função primordial na construção e consolidação do solo que emolduraria a cidade do Recife”.

Os resultados deste processo de ocupação do solo recifense<sup>4</sup> tem incidência na dinâmica da cidade e no modo de viver da população. Aos mais pobres restam as áreas mais periféricas da cidade, desprovidas de serviços urbanos e de uma melhor qualidade de vida. Aos menos desprovidos financeiramente a opção de moradia são as áreas com grandes declives, ou seja, os morros, margem de canais, rios e os alagadiços. Consequência deste mercado de terras é a extensa desigualdade urbana, provocada pela valorização do capital, na sua expressão fundiária.

---

<sup>2</sup>De 290 edifícios censados no Recife, uns 200 são de dois pisos (térreo e primeiro andar) e uns 50 de três pisos. MELLO, José Antônio Gonsalves de. Op. cit. p. 75.

<sup>3</sup> Prédios altos, estreitos e colados nos limites laterais do terreno.

<sup>4</sup> Valiosas contribuições sobre a história da ocupação urbana do Recife podem ser encontradas nas obras de Manuel Correia de Andrade (1979) e Mário Lacerda de Melo (1978).

Assim, a problemática do uso e ocupação do espaço urbano tem raízes históricas, à medida que a sociedade evoluiu, pois a cidade é o espaço de socialização da produção das relações sociais e também da reprodução do capital, uma vez que nela estão contidos todos os requisitos para sua existência e manutenção.

### 3 HABITAÇÃO E SANEAMENTO NO BRASIL

#### 3.1 Breve histórico da política de habitação popular no Brasil

O sistema socioeconômico brasileiro é um sistema capitalista com fortes traços de dependência dos centros econômicos e financeiros mundiais. Seu traço social dominante é a desigualdade dos agentes econômicos no aparelho produtivo, na distribuição, no consumo e, subseqüentemente, na estrutura social e política.

A estrutura capitalista desigual implica níveis de atraso relativo de partes e regiões produtoras, com respeito às áreas centrais do mercado nacional e internacional.

Neste sentido, e como apontado no primeiro capítulo, a mobilidade espacial da população trabalhadora das áreas e regiões de relativo atraso socioeconômico em direção às áreas centrais é um indicio fundamental de sua transformação em mercadoria.

Desta feita, a urbanização representa o primeiro e essencial passo de ruptura com as formas “pré-capitalistas” de trabalho. Ao mesmo tempo, a urbanização da população trabalhadora e sua transformação em força de trabalho é também o processo de ruptura com a sua reprodução no âmbito doméstico, ou seja, da interiorização de sua reprodução e da determinação capitalista do valor dessa mercadoria.

A urbanização da população trabalhadora e sua transformação em mercadoria força de trabalho é também um processo de formação e consolidação do proletariado. Processo tumultuado e contraditório, que passa pela marginalização excludente da moradia.

É neste contexto que Lefebvre (1999) nos ensina que a questão da habitação popular pode ser apreendida à luz do desenvolvimento capitalista, que materializa no espaço da cidade os processos de trabalho.

Para Ferreira e Uemura (2008, p. 11) “a problemática habitacional no Brasil remonta o período da colonização e não pode ser separado da questão do acesso à propriedade da terra”. Destacam que:

[...] Até meados do século XIX, a terra no Brasil era concedida pela Coroa – as sesmarias – ou simplesmente ocupada, sendo que nas cidades o Rocio era a terra municipal onde estavam as casas e pequenas produções agrícolas para o subsídio local. A terra até então não tinha valor comercial. A Promulgação da Lei de Terras, em setembro de 1850, mudou esse cenário, ao instituir a propriedade de quem já detinha “cartas de sesmaria”

ou provas de ocupação “pacífica e sem contestação”. O resto, de propriedade da Coroa, passou a ser leiloado. Para ter terra, a partir de então, era necessário pagar por ela. (FERREIRA; UEMURA, 2008, p. 11).

Os autores analisam que no período republicano as legislações sobre a propriedade da terra foram muito vagas, exageradas nos procedimentos de venda e imprecisas na sua demarcação, “tornando assim a questão da regularização especialmente complexa e sujeita a fraudes e falsificações, tornando a posse ilegal um procedimento generalizado de apropriação da terra pelos mais poderosos” (FERREIRA; UEMURA, 2008, p.11).

De acordo com Bonduki (1998), no começo do século XX até os anos 30, a habitação para as classes populares era basicamente representada por dois tipos de moradia: as vilas operárias, que eram incentivadas pelo poder público através de isenções fiscais, mas não acessível para a população mais pobre, e as moradias de aluguel, construídas por iniciativa privada, que em muitos casos se assemelham aos cortiços pela baixa qualidade que apresentavam.

A problemática habitacional apresenta, portanto, três aspectos: econômico, social e político. Em cada período, as formas de expressão desses elementos mudam segundo a posição ou força dos grupos e classes sociais envolvidos no processo.

É por isso que focalizamos a política habitacional no contexto das relações econômico-sociais capitalistas, hoje dominantes no Brasil, enfatizando as formas particulares de inserção das populações de baixa renda em três momentos diferentes.

O primeiro momento data de 1930 a 1950, que corresponde ao período de consolidação do capitalismo industrial, quando o centro dinâmico da economia se desloca, marcadamente, para a área urbana. Neste intervalo, ampliou-se o mercado urbano de trabalho, atraindo grandes fluxos migratórios de origem rural, particularmente das regiões menos desenvolvidas. A fixação na cidade passa então a representar para os imigrantes a esperança de ingresso no mercado de trabalho capitalista. O alojamento e a moradia não se constituem apenas como uma necessidade vital, mas também uma pré-condição básica para definir a sua condição urbana e para sua integração na oferta global do mercado de trabalho urbano.

O crescimento populacional urbano acelerado, a partir dos anos 1940-1950, pela migração rural (gerando o chamado *boom* urbanístico) provocou, entre outros,

um grave problema econômico-social: a crescente defasagem entre a declinante disponibilidade de espaço para habitação, como casas de moradia e infraestrutura urbanas, e a sua elevada demanda, ou seja, um descompasso entre a oferta e demanda de moradias e serviços urbanos, acessíveis às classes populares. A favelização crescente das cidades é a consequência desse desequilíbrio.

A atitude do Estado, a respeito da questão habitacional, caracterizou-se, nesse período, pelo descompasso entre o discurso populista e a ausência de soluções práticas para as necessidades habitacionais das classes populares.

A presença do Estado na área habitacional remonta março de 1946, com a Fundação Casa Popular, primeiro órgão de nível nacional voltado exclusivamente para a provisão de moradias às famílias de menor poder aquisitivo. Mas essa instituição não deu conta das demandas da população de baixa renda no país. (MARICATO, 1997). Entre 1888-1929, período inicial da industrialização no Brasil, a solução adotada pela população de baixa renda era a moradia em cortiços e as vilas operárias. Já no Estado Novo de Vargas (1930-1945), existiam os Institutos de Aposentadoria e Pensão. (VEIGA, 2008).

Em 1962 foi criado Conselho Federal de Habitação (Decreto 1281/1962) com atribuição de “orientar e promover a política de habitação do governo mediante um planejamento nacional, visando particularmente à habitação destinada às classes menos favorecidas”.

O segundo período vem com o golpe militar de 1964, e, amparado na ideologia da ‘Segurança Nacional’, é instituído o Plano Nacional de Habitação (PNH), através da Lei 4380, de 21 de agosto de 1964, que criou o Banco Nacional de Habitação, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários.

Com a implantação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e com a criação do BNH e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), a política habitacional ganha diretrizes nacionais.

Eram duas as fontes de recursos do SFH: a arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos, ou seja, o conjunto da captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança; e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), as contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal de economia.

Cumprir frisar que o SFH da época foi um sistema constituído por agentes financeiros e promotores públicos e privados, credenciados e com regras para aplicação do volume significativo de recursos existentes. Houve o estabelecimento de fontes estáveis e retornáveis de recursos: o FGTS financiava a habitação popular e saneamento básico e o SBPE era destinado à habitação para classe média.

O BHN era o órgão central do SFH, controlador do SBPE e gestor do FGTS. Foi o principal agente da política habitacional do governo militar de 1964 até 1986, ano de sua extinção. Funcionou como um banco central dos agentes financeiros, garantido os créditos e depósitos dos financiamentos do setor imobiliário. O SBPE engloba todas as instituições financeiras públicas e privadas, orientadas para a captação de poupança.

O BNH caracterizou-se pela gestão centralizada e autoritária, própria da estratégia dos governos militares. Realizou projetos uniformizados e padronizados em todo o país, cerca de 4,3 milhões de unidades, sem considerar as diferenças regionais (geográficas e culturais) e priorizou as camadas médias da população. Fomentou a indústria da construção civil e ampliou as frentes de trabalho das empreiteiras. O SFH favoreceu os agentes financeiros através da captação de grande parte dos recursos do FGTS.

Do ponto de vista do atendimento à população de baixa renda, algumas iniciativas foram desenhadas pelo próprio BNH para responder à questão do acesso a terra e à moradia. Em 1973, foi instituído o Plano Nacional de Habitação Popular (Planhap), que implementou programas como o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb); Programa de Financiamento da Construção, Aquisição ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (Ficam); Projeto João de Barro – Programa Nacional de Autoconstrução; Programa de Erradicação da Sub-habitação (Promorar), cujo público-alvo eram as famílias com rendimentos de até cinco salários mínimos mensais. De acordo com Santos (1999, p. 18):

O reconhecimento por parte do BNH da incapacidade do sistema de solucionar as necessidades de uma significativa parcela da população de mais baixa renda do país e do conseqüente aumento da autoconstrução e do número de habitações informais, foi, segundo Silveira e Malpezzi (1991, p.94), o principal responsável pela criação de programas habitacionais especiais destinados às populações de renda mensal inferior a três salários-mínimos. Tais programas, entre os quais se destacam Profilurb, Promorar e João de Barro, visavam basicamente auxiliar a autoconstrução e/ou atuar na reurbanização de áreas habitacionais degradada.

Entretanto, esses programas foram desativados com o estancamento dos recursos federais e tiveram baixo desempenho quantitativo e não impactaram o déficit habitacional, como aponta Azevedo (1995, p. 295):

Os dados disponíveis indicam baixo desempenho quantitativo destas iniciativas não convencionais. Menos de 6% das unidades financiadas [ao longo da existência do BHN] foram destinadas aos chamados programas alternativos. Entre as moradias populares financiadas, somente 17,6% são oriundas destes programas especiais.

Há um consenso nos estudos e literatura de que o SFH apresentou desempenho bastante significativo ao longo do regime militar, mas, ao mesmo tempo, foi incapaz de atender às populações de baixa renda (SANTOS, 1999). Podemos afirmar que o SFH e o BNH contribuíram para aprofundar as desigualdades sociais no Brasil à medida que privilegiaram os investimentos para as faixas de renda média e média baixa.

Uma das consequências da política adotada foi alto custo das terras urbanas, incentivando a especulação imobiliária e produzindo cada vez mais uma cidade à margem do mercado, assim como nos conjuntos habitacionais nas periferias das cidades, agravando o problema da mobilidade urbana e elevando o custo da urbanização. Os projetos não levaram em consideração questões fundamentais como a proximidade do local de moradia com o local de trabalho, impactando no custo social e econômico para as comunidades e cidades, gerando o isolamento e segregação dos conjuntos populares.

Na recessão dos anos 1980, a alta inflacionária, a crise econômica, o desemprego, os saques progressivos da poupança e do FGTS diminuíram os recursos para investimentos, o que levou à falência o Sistema Financeiro de Habitação, tanto do SFH, quanto do BNH.

O governo Sarney extinguiu o BNH em 1986 e suas funções foram transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF). Nos anos seguintes observou-se uma desestruturação da política habitacional, não sendo introduzidos novos mecanismos de financiamento para habitação popular, trazendo insegurança para o poder público e o mercado.

No final dos anos 1970/80, ocorreram diversas iniciativas na esfera dos municípios brasileiros na provisão de programas e projetos de habitação voltados à população de baixa renda, fruto da pressão dos movimentos sociais locais. No entanto, essas respostas dos governos eram compreendidas como ações

assistenciais e/ou emergenciais, e não como parte de uma política habitacional. Além disso, no geral, ficavam sob a responsabilidade de secretarias ou órgãos assistenciais.

Sendo assim, Santana, Cruz, Rocha de Sá e Cardoso (2010, p. 246) afirmam que:

[...] é a partir da década de 90, com o governo de Fernando Henrique Cardoso, que se observa no Brasil novos formatos de políticas públicas, financiadas por agências multilaterais de crédito, as quais se apropriam, de forma ideológica, da linguagem dos movimentos populares expressa nos manuais de gestão e orientação técnica.

Consideramos o terceiro período, as mudanças que ocorrem entre 1985 e 2002, tanto na estrutura institucional federal da política de habitação e saneamento, quanto nos programas e recursos. No governo Collor (1990-1992), com a extinção do Ministério de Desenvolvimento Urbano, a atribuição da política habitacional passou para o Ministério da Ação Social. Em 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi criada a Secretaria de Política Urbana (Sepurb), que passou a assumir esse papel e em 1990 foi substituída pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (Sedu).

A partir de 1999, com a Sedu, observa-se, na esfera federal, um esforço em tratar a habitação como parte integrante do desenvolvimento das cidades brasileiras, articulado com saneamento básico e transporte urbano, tendo como referencial o Estatuto das Cidades (aprovado em 2001), naquele momento em discussão com a sociedade civil organizada.

A principal marca do governo FHC foi a retomada dos financiamentos de habitação com base nos recursos do FGTS. Dentre os programas criados no governo FHC, destacam-se os programas de financiamento voltados ao beneficiário final (Carta de Crédito, individual e associativa), que passaram a absorver a maior parte dos recursos do FGTS. De acordo com Bonduki e Rosseto (2008, p. 8):

O programa do FGTS voltado para o poder público, focado na urbanização de áreas precárias (Promoradia), teve fraco desempenho devido à baixa capacidade de estados e municípios contraírem empréstimos, tendo sido paralisado em 1998/99 em decorrência dos compromissos assumidos pelo governo brasileiro com o Fundo Monetário Internacional (FMI), relacionado com a redução do endividamento do setor público. O programa do FGTS voltado para o setor privado (apoio à produção) teve um desempenho insignificante e, em 1999, foi criado ainda o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), programa inovador voltado à produção de unidades novas para o arrendamento, que utiliza um mix de recursos formado pelo FGTS e recursos de origem fiscal.

Os estudos de Rolnik e Kasuo (2009) apud Santana, Cruz, Rocha de Sá e Cardoso (2010, p. 245), apontam que “desde a criação do BNH, os recursos do FGTS têm privilegiado os financiamentos para a produção e comercialização de empreendimentos habitacionais voltados para [...] classes médias e altas”.

No geral, pode-se dizer que as respostas governamentais no período continuaram centradas nas camadas de renda média. Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a cinco Salários Mínimo (SM), sendo que apenas 8,47% foram destinadas para a baixíssima renda (até três SM) – faixa de salário onde se concentram 83,2% do déficit habitacional quantitativo. (BONDUKI; ROSSETTO, 2008, p. 9).

Apesar de não ter um desempenho quantitativo relevante face ao déficit habitacional, destaca-se, a partir de 1999, o Programa Habitat Brasil/BID, com recursos provenientes de empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), da contrapartida dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Objetivou intervenções em assentamentos subnormais de regiões metropolitanas e capitais por meio de dois subprogramas: Desenvolvimento Institucional de Municípios (DI) e Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS). Com público-alvo definido - as populações que vivem em condições precárias, em áreas de risco e sem acesso a serviços básicos de infraestrutura, com renda de três salários mínimos – o Programa estabeleceu entre seus componentes básicos o trabalho social durante todo o processo de obra e na fase de pós-ocupação.

### **3.2. Ministério das Cidades e a agenda da Reforma Urbana**

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o governo federal ocupa um vazio institucional e cumpre um papel fundamental na política urbana e nas políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte, reforçando a descentralização e o fortalecimento dos municípios definidos na Constituição Federal.

O Ministério das Cidades engloba as seguintes áreas de competência:

- a) política de desenvolvimento urbano;
- b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;

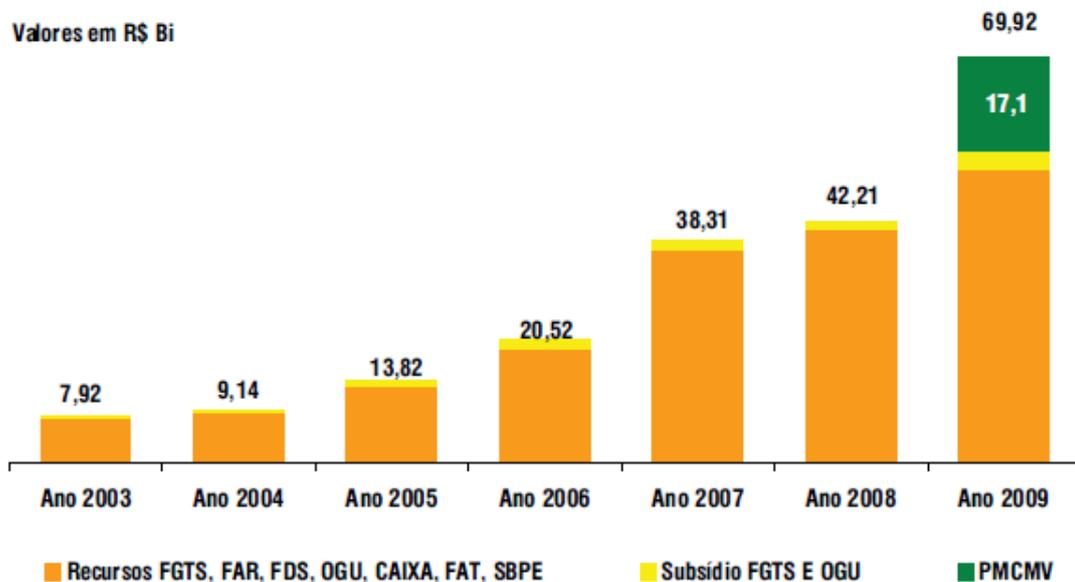
- c) articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não governamentais na gestão das áreas de competência;
- d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;
- e) planejamento na formulação de diretrizes gerais de recursos hídricos.

O Ministério é formado por cinco secretarias setoriais: Secretaria Nacional de Habitação, de Saneamento Ambiental, de Transporte e Mobilidade, de Programas Urbanos e Secretaria Executiva.

Em 2004 foi criado o Conselho Nacional das Cidades (Concidades), órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, que tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), bem como acompanhar a sua execução. É composto por 86 titulares e 49 suplentes, com mandato de dois anos. A composição do Concidades inclui, ainda, nove observadores representantes dos governos estaduais que possuem Conselho das Cidades em sua respectiva unidade da Federação.

Em janeiro de 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o objetivo de promover o crescimento econômico através de uma série de obras e investimentos em infraestrutura, em áreas como saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros. O setor habitacional foi contemplado entre as grandes linhas de investimentos em infraestrutura e estímulo ao crédito e ao financiamento com ações baseadas em três eixos: infraestrutura logística, energética, social e urbana.

Gráfico 1 - Evolução dos investimentos em habitação



Fonte: Ministério das Cidades, Relatório CEF e Abecip (dados até 31/12/2009).

Apesar dos investimentos aplicados, Santana, Cruz, Rocha de Sá e Cardoso (2010, p. 244) apontam que:

[...] em meio à crise econômica internacional, o governo brasileiro adotou medidas visando prevenir seus efeitos e, ao mesmo tempo, impulsionar o mercado industrial interno, lançando o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O PAC pretende o desenvolvimento econômico; o aumento de empregos, diretos e indiretos; e a melhoria das condições de vida da população. No nível do discurso oficial, o ponto “alto” do PAC está na possibilidade de participação da população durante a execução das ações planejadas.

Em 2008, dentro do PAC Habitação, o governo federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida, que pretendia viabilizar o acesso a um milhão de moradias para famílias com renda de até dez salários mínimos (com a pretensão de reduzir o déficit habitacional) e colocou a habitação de interesse social na agenda do país.

Segundo Maricato (2006, p. 214), “[...] a proposta do Ministério das Cidades veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades”. É a partir de sua criação e composição que temos a Política Nacional de Habitação que traz a habitação de interesse social como um subsistema, a partir da complexidade que é a questão urbana.

A criação do Ministério das cidades e a aprovação do Estatuto das Cidades, bem como sua importância para a efetivação do direito a cidade e a reforma urbana, vêm sendo abordadas em diversos estudos sobre o território urbano, sendo um deles o de Veiga (2008, p. 29),

[...] observa-se uma mudança na postura de enfrentamento da questão habitacional no país, deixando de ser centralizador para dar início ao movimento de descentralizar a responsabilidade da questão habitacional da instância federal para a municipal, sem que esta, entretanto, possa responder com recursos locais e estrutura física para atender a essa nova atribuição.

Ainda destacamos que a nova Política Nacional de Habitação, com ênfase para criação do Ministério das Cidades, em 2003, é bastante referenciada em análises por aqueles que debatem e formulam sobre o urbano, ou como melhor classificam de direito a cidade. Em destaque, o Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU<sup>5</sup>.

[...] O fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU é uma coalizão de organizações que reúne movimentos sociais, organizações não-governamentais, associações de classe e instituições acadêmicas e de pesquisa em torno da defesa da reforma urbana, de gestão democrática e da promoção do direito à cidade. (SANTOS, 2009, p. 10).

Maricato, em posfácio do livro Planeta Favela, destaca que “[...] essas conquistas são relativamente recentes e as mudanças são lentas, já que envolvem uma cultura histórica – ou de raízes escravista – de exclusão social”. (MARICATO, 2006, p. 224).

Todavia, a análise da problemática habitacional e urbana passa necessariamente pela análise das formas de intervenção do Estado, através das políticas habitacional e urbana, articuladas com as políticas econômicas e, em especial, com a política de distribuição de renda. Essas políticas condicionaram, até

---

<sup>5</sup>Atualmente compõem a coordenação do Fórum: **Fase** – Federação de órgãos para a Assistência Social e Educacional, **MNLM** – Movimento Nacional de Luta pela Moradia, **UNMP** – União Nacional por Moradia Popular, **CMP** – Central de Movimentos Populares, **Conam** – Confederação Nacional de Associações de Moradores, **Fenae** – Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica, **Fisenge** – Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenheiros, **FNA** – Federação Nacional de Arquitetos, **Instituto Polis** – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, **Ibam** – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, **Ibase** – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, **ANTP** – Associação Nacional de Transportes Públicos, **Cohre** – Américas Centro de Direito à Moradia Contra Despejos, **AGB** – Associação dos Geógrafos Brasileiros, **CFESS** – Conselho Federal de Serviço Social, **Fenea** – Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, **Caap** – Centro de Assessoria à autogestão Popular, **Abea** – Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo, **Fundação Bento Rubião** – Centro de Defesa dos Direitos Humanos, **Rede Observatório das Metrôpoles** IPPUR/UFRJ/Fase, **Habitat para a Humanidade Brasil** e **Action Aid Brasil**.

hoje, diferenciadas formas de acesso da população de baixa renda às moradias e equipamentos urbanos.

No debate da reforma urbana e o papel do Estado como promotor das políticas públicas, como assinalamos acima, o protagonismo dos movimentos sociais urbanos na contemporaneidade no Brasil é crucial para o desenvolvimento de plataformas do planejamento urbano, onde:

[...] O Estado é um importantíssimo agente da reforma urbana, pois ele garante a criação de marcos reguladores, leis e normas que irão controlar as ações dos demais agentes. Além disso, comparado a outras instituições e organizações, o Estado possui uma grande capacidade de arrecadar recursos para investir na criação de programas de geração de emprego e renda e na realização de políticas públicas de melhoramento da infraestrutura urbana. (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 70).

As análises que os autores trazem só podem ser compreendidas no sentido que possamos conceber o Estado como um campo de disputa, onde historicamente vemos que o Estado é um reproduzidor das desigualdades, fruto de sua essência e elemento central para as forças produtivas do capital.

Reflexão que tem convergência analítica com os estudos de Ribeiro, onde, nas palavras da autora:

[...] a política urbana, portanto, não se reduz a uma política de harmonização e de equilíbrio das chamadas funções urbanas (administração, produção, circulação e consumo), mas pressupõe, em última análise, o enfrentamento – mais ou menos imediato – de conflitos sociais e de lutas pela imposição de interesses particulares (RIBEIRO, 2001, p. 47).

Portanto, é possível dizer que a Política de Habitação de Interesse Social e suas variáveis interagem com uma série de fatores sociais, econômicos e ambientais, e é garantida constitucionalmente como direito e condição de cidadania. Pois está relacionada com a dinâmica de constituição das políticas públicas do Estado.

Sendo assim, a política de habitação no Brasil contemporâneo e seus aparatos jurídicos e políticos:

[...] se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe à casa, incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade. (PNH, 2004, p. 12).

Essa mesma política tem como princípios (PNH, 2004, p. 17):

- a) Direito à moradia, enquanto um direito individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição brasileira de

1988. O direito à moradia deve ter destaque na elaboração dos planos, programas e ações;

- b) Moradia digna como direito vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais;
- c) Função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana que possibilitem melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada;
- d) Questão habitacional como política de Estado, uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e na regulação do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regulação de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole mais de um governo;
- e) Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos;
- f) Articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

Neste sentido, mesmo com os avanços até então alcançados, a habitação em um conceito ampliado, que leve em consideração a inserção do sujeito no espaço contraditório do urbano, só será viável se o Brasil implementar uma Reforma Urbana que se desenhe como o conceito trabalhado por Souza (2003, p. 112) e que referendamos, no qual “[...] uma reforma social estrutural, com uma forte e evidente dimensão espacial, tendo como objetivo melhorar a qualidade de vida da população, especialmente de sua parcela mais pobre, e elevar o nível de justiça social”.

Partindo deste entendimento, e situando a problemática abordada no contexto do capitalismo contemporâneo, é que segundo Gomes (2005, p. 161).

[...] é inegável, no entanto, que a intervenção do Estado em termos de habitação de interesse social possibilita algumas condições para a constituição de uma *cidadania real*, embora através dessa intervenção reproduza-se a oposição entre dominantes e dominados de forma mais complexa, compreendendo uma participação subordinada dos dominados. (Grifos nossos).

A partir dos apontamentos e reflexões trabalhados, consideramos as argumentações trazidas por Pinto (2006, p. 99) de que “[...] a questão habitacional,

para ser resolvida, nos marcos do sistema capitalista, precisa enfrentar a propriedade privada da terra e os limites do mercado consumidor”. Isso nos leva à conclusão de que a questão habitacional é intrínseca ao sistema e revela a profundidade da questão social no capitalismo.

Desse modo, é no horizonte dessa sociedade desigual, atravessada por conflitos e interesses singulares, que novas formas de ação coletiva vêm tencionando e alimentando as demandas populares por autonomia e controle social na apropriação do espaço urbano e na gestão das cidades. A classe trabalhadora tem adensado essa arena pública, sob as diretrizes da agenda da reforma urbana, publicizando as ambivalências e identificando as contradições desse modelo econômico, na luta pelo pleno desenvolvimento da função social do solo urbano e garantia do bem estar de seus habitantes e pelo fortalecimento do poder público de intervir em situações de desigualdades.

Entretanto, para fazerem cumprir estas garantias no Brasil, observam-se inúmeros desafios a serem superados, sobretudo nos fatores que se impõem como obstáculos ao desenvolvimento da sociedade como um todo. Além disso, a questão habitacional é fruto de uma cadeia de fatos históricos que modelaram sua situação atual. Assim, o conhecimento aprofundado dos fatores socioeconômicos e históricos, que moldam as necessidades habitacionais do país, permite a compreensão atual e a projeção futura da habitação.

### **3.3 O novo marco regulatório**

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a responsabilidade da provisão de moradias aos governos federal, estaduais, municipais e do distrito Federal. A Emenda Constitucional no ano 2000 incluiu a moradia entre os direitos sociais e reforça o papel fundamental da União na provisão de moradias para as famílias mais pobres.

Moradia digna é aquela localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas geradores de trabalho e renda. Moradia é um direito humano, afirma o Tratado do Direitos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas (ONU), ratificado pelo Brasil em 1992, e como tal deve ser reconhecido, protegido e efetivado através de políticas públicas específicas (PROJETO MORADIA, 2000, p.12).

O Estatuto da Cidade foi aprovado em 2001, depois de 13 anos de tramitação. É a principal legislação de regulação do espaço que tem por objetivo

ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Ao regulamentar o capítulo sobre a Política Urbana da Constituição e criar possibilidade de fazer valer a função social da propriedade, elemento fundamental para equacionamento da questão habitacional no Brasil, o Estatuto apresenta seus principais instrumentos:

- **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios** – possibilita a imposição do caráter de função social da cidade pela obrigação da plena utilização da infraestrutura disponibilizada pelo poder público.
- **Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo** – mecanismo utilizado para imposição de usos de acordo com as políticas urbanas: permite uma sanção imposta pelo poder público municipal ao descumprimento da exigência formal de adequado aproveitamento do imóvel.
- **Desapropriação com pagamento em títulos** – possibilita a viabilização de um estoque de terra e/ou de edificações para os programas sem a necessidade de desembolso direto, caso não seja confirmada a destinação exigida pela prefeitura.
- **Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis)** – Trata-se de uma forma de incluir, no zoneamento da cidade, uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio para o assentamento. O estabelecimento de Zeis significa o reconhecimento da diversidade de ocupações existentes nas cidades, além da possibilidade de construção de uma legalidade que corresponda a esses assentamentos e, portanto, de extensão do direito de cidadania a seus moradores.
- **Direito de preempção** – O Poder Público Municipal terá preferência para adquirir imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.
- **Concessão de uso especial para fins de moradia** – prevista no artigo 1º da Medida Provisória 2.220 de 04/09/01, trata-se de um título de posse concebido ao possuidor que até 30 de junho de 2001 possua como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250m<sup>2</sup> de imóvel público situado em área urbana que seja utilizado para sua

moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

- **Usucapião especial de imóvel urbano** – garantia de titulação de áreas ocupadas em benefício do morador caso não haja reclamações em cinco anos. Possibilita que o ocupante da terra particular que possuir como área ou edificação urbana de até 250m<sup>2</sup>, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para moradia ou de sua família, adquira o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
- **Outorga onerosa do direito de construir** – possível fonte de recursos para programas sociais através de arrecadação de contrapartida compensatória do direito de construir acima do permitido. Trata-se de faculdade titularizada por particular que desejar construir acima do coeficiente único (básico) de aproveitamento do lote, legalmente fixado para o local.
- **Operações urbanas consorciadas** – permite repartir com outros atores as atribuições da promoção de melhorias urbanísticas. Um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, como o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.
- **Consórcio imobiliário** – é a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe como pagamento unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas. Trata-se de um instrumento de cooperação entre o poder público e a iniciativa privada para fins de realizar urbanização em áreas que tenham carência de infraestrutura e serviços urbanos e contenham imóveis urbanos subutilizados e não utilizados.
- **Estudo de impacto de vizinhança** – visa à garantia da qualidade das populações próximas a qualquer tipo de empreendimento urbano. Trata-se de um instrumento da política urbana destinado a contemplar os efeitos positivos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades. Deve ser considerado como um

instrumento preventivo do ente estatal destinado a evitar o desequilíbrio no crescimento urbano, garantindo condições mínimas de ocupação dos espaços habitáveis.

- **Direito de superfície** – trata-se da hipótese do proprietário urbano ter a possibilidade de conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno determinado através de escritura registrada no Cartório de Registro de Imóveis.
- **Transferência do direito de construir** – Com base no Plano Diretor e em lei municipal, o poder público poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ao alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no Plano Diretor ou em legislação urbanística dele decorrente quando o imóvel for considerado para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários, preservação histórica, ambiental, paisagística, social, cultural e programas de regularização fundiária.

O Estatuto da Cidade torna os municípios o principal executor da política de desenvolvimento urbano, com uma proposta de gestão democrática da cidade, processos decisórios e controle social sobre a implementação da política urbana. A participação popular é incentivada através dos instrumentos de gestão democrática tais quais: criação do Conselho das Cidades nas três esferas de governo, Conferências da Cidade, audiências e debates públicos.

Cabe ainda destacar a Lei 11.977 de 07 de julho de 2009, que regulamenta a regularização fundiária e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). No que se refere à regulação fundiária, esse marco legal é um importante instrumento para o destravamento dos processos e procedimentos necessários para a regulação das cidades. Nessa lei está contemplado o parcelamento de interesse social, destinado à regularização de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, a partir de três requisitos:

- a) Preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia (ocupação pacífica por mais de cinco anos; áreas de até 250m<sup>2</sup>; utilizadas como única moradia; beneficiando famílias que não tenham propriedade imobiliária urbana ou rural);
- b) Imóveis situados em Zeis, prevista em lei municipal ou no Plano Diretor;

- c) Áreas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização de interesse social.

O capítulo III da Lei 11.977/2009 definiu dois novos instrumentos de política pública que trarão enormes benefícios para a população que ocupa terras de domínio público ou privado: a demarcação urbanística e o título de reconhecimento de posse. Com estes dois instrumentos abre-se na legislação brasileira a possibilidade de usucapião sem a intervenção do Poder Judiciário, cujos procedimentos serão feitos diretamente no Registro de Imóveis. Essa Lei veio a se somar às diretrizes gerais da política urbana já presentes no Estatuto da Cidade.

Quadro 1- Organograma da Política Nacional de Habitação



Fonte: Ministério das Cidades/SNH

A constituição Federal, o Estatuto das Cidades, as normatizações e legislações específicas, somados à criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, criam as condições para uma nova Política Nacional de Habitação.

### **3.4 Política municipal de habitação na cidade do Recife: moradia como prioridade**

Devido a limitações próprias de uma dissertação e a necessidade de um corte temporal, com objetivos metodológicos, não pretendemos fazer um histórico da política habitacional do Recife desde a ocupação do solo urbano, mas analisar nosso estudo sobre a política de habitação popular no Recife a partir do ano 2000, uma vez que é com a tomada do poder pelas forças políticas consideradas democráticas e populares - tanto federais, como municipais - que as políticas públicas, com destaque para habitação e saneamento, recebem considerável prioridade, como abordado neste capítulo.

Em 2000 assumiu a prefeitura do Recife João Paulo Lima e Silva, do Partido dos Trabalhadores, que, desde o seu programa de governo, tinha como meta prioritária trabalhar as questões referentes ao problema habitacional e de saneamento do município.

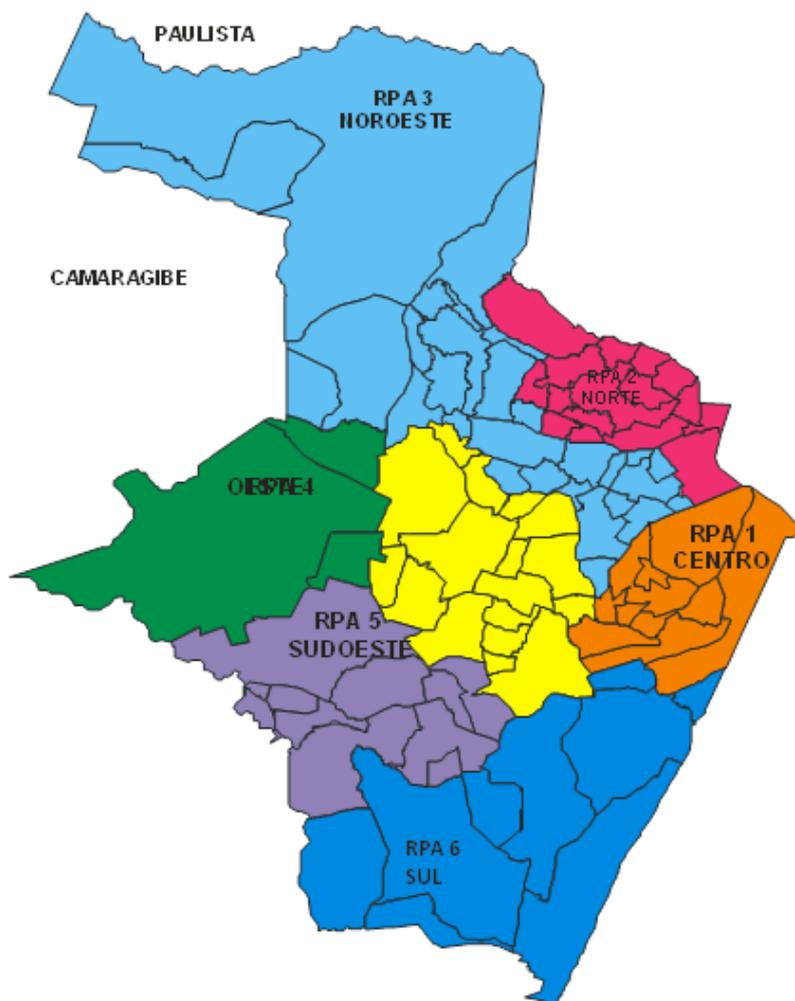
É na sua primeira gestão (2000-2004) que é criada a Diretoria Geral de Habitação (Dirhab), ligada à Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente (Seplam), com a missão de responder pela questão habitacional da cidade. Destacamos que com o seu antecessor, Roberto Magalhães, pertencente ao antigo PFL, hoje sob a sigla de DEM, existia uma Secretaria de Habitação, porém com pouquíssima expressão.

A criação da Dirhab teve como justificativas a grande incidência de moradores em situação de risco físico e social que habitavam áreas insalubres como morros, ruas, encostas de rios, palafitas, canais, etc, com renda de 0 a 3 salários-mínimos e reivindicações de grupos de luta compostos por diversos movimentos sociais envolvidos na questão da moradia, que reivindicaram seu direito de acesso a uma habitação digna, tais quais o Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST), Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), Movimento Urbano dos Sem Teto (MUST), etc. Esse quadro de extrema pobreza e necessidades habitacionais é visualmente expresso em todas as regiões político-administrativas da cidade<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Atualmente Recife está dividida em seis regiões político-administrativas (RPAs) denominadas: RPA 1 (Centro), RPA 2 (Norte), RPA 3 (Noroeste), RPA 4 (Oeste), RPA 5 (Sudoeste), RPA 6 (Sul)

Mapa 1 - Regiões Político-Administrativas do Recife

**Regiões Político-Administrativas do Recife**

**Fonte:** Recife, 2000.

Segundo dados extraídos do Atlas do Desenvolvimento Humano no Recife (2005), em 2000, cerca de 759 mil pessoas (53% da população recifense) viviam em condições inadequadas de habitabilidade. Entre elas, 35% residiam em encostas e 20% nas áreas planas e alagadas. Para resolver o déficit habitacional do Recife, nesse período, eram necessárias 47.327 novas habitações.

Como visto no primeiro capítulo, a formação e ocupação do solo urbano brasileiro e recifense expressa a carência e a precariedade das condições habitacionais da cidade do Recife, sendo decorrente de nossa formação histórica, política, econômica e social. Assim, o poder executivo municipal procurou formular uma política municipal de habitação que atendesse as demandas habitacionais de interesse social.

Neste contexto, a construção da Política Municipal de Habitação (2004) da Prefeitura do Recife teve por objetivo primordial universalizar o acesso à moradia, com condições adequadas de habitabilidade, priorizando os segmentos sociais vulneráveis. Por condições adequadas de habitabilidade entende-se as moradias com no mínimo 18m<sup>2</sup> (Lei Prezeis) que dispõem de pelo menos dois quartos, uma sala, uma cozinha, área de serviço e um banheiro; e que desfrutem de saneamento ambiental, como drenagem, coleta de lixo, esgotamento sanitário, abastecimento d'água; bem como os serviços públicos de saúde, educação, transporte, etc<sup>7</sup>.

Eram diretrizes da Política Municipal de Habitação:

- a) Integrar os projetos e ações da Política Municipal de Habitação com as demais políticas e ações públicas de desenvolvimento urbano, econômico e social municipais, intermunicipais, metropolitanas, estaduais e federais, favorecendo a implementação de ações integrais e sustentáveis;
- b) Diversificar as ações de provisão, mediante a promoção pública, apoio a iniciativas da sociedade e à constituição de parcerias que proporcionem o aperfeiçoamento e a ampliação dos recursos, o desenvolvimento tecnológico e a produção de alternativas de menor custo e maior qualidade, considerando as realidades física, social, econômica e cultural da população a ser beneficiada;

---

<sup>7</sup>

Dados extraídos do texto-base da I Conferência Municipal de Habitação.

- c) Democratizar o acesso ao solo urbano e a oferta de terras para a Política Municipal de Habitação a partir da disponibilidade de imóveis públicos e da utilização de instrumentos do Estatuto da Cidade;
- d) Coibir as ocupações em área de risco *non aedificandi*, a partir da ação integrada dos setores municipais responsáveis pelo planejamento, controle urbano, defesa civil, obras e manutenção e as redes de agentes comunitários ambientais e de saúde;
- e) Consolidar os assentamentos ocupados pela população de baixa renda, mediante sua instituição como Zeis, considerando os requisitos e critérios estabelecidos pela Lei do Prezeis;
- f) Regularizar a situação jurídica e fundiária dos conjuntos habitacionais implementados pelo município;
- g) Adequar as normas urbanísticas às condições socioeconômicas da população, simplificando os processos de aprovação de projetos e licenciamento de habitação de interesse social;
- h) Realizar, periodicamente, a Conferência Municipal de Habitação para o estabelecimento de objetivos, diretrizes, ações estratégicas da Política Municipal de Habitação e subsidiar o Plano Municipal de Habitação;
- i) Elaborar o Plano Municipal de Habitação que, considerando as diretrizes e ações estratégicas advindas da Conferência Municipal de Habitação, deverá prever: a elaboração de diagnóstico sobre as necessidades habitacionais, quantificando e qualificando as demandas por regularização urbanística, jurídico-fundiária e de provisão; a definição de indicadores e de parâmetro para avaliação permanente das necessidades, das ações e da qualidade das intervenções; e o estabelecimento de critérios, prioridades e metas de atendimento;
- j) Criar o Conselho Municipal de Habitação, com atribuições de analisar e contribuir com a formulação de propostas referentes à questão habitacional, subsidiando o plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual, e de exercer o controle social sobre as ações, planos e programas habitacionais e de desenvolvimento urbano.

Constatamos que as diretrizes desta política são consideradas norteadoras para o desenvolvimento de programas, projetos e ações da política habitacional até hoje. Mas o processo de implementação e efetivação de uma política urbana no Brasil, deve ser analisado à luz da conjuntura que permeia as relações contraditórias nas políticas públicas.

Desta forma, após reeleição em 2005 do prefeito João Paulo que, dando continuidade ao seu plano de governo, e mantendo habitação como eixo estratégico de sua gestão, resolveu criar a Secretaria Municipal de Habitação (Sehab)<sup>8</sup>.

A Secretaria de Habitação foi criada no nosso segundo mandato com o objetivo de consolidar a política habitacional do governo, focalizada na atuação, estreitando o diálogo com os movimentos sociais e vários parceiros, entre eles, o Governo Federal, que, com a implantação de sua política habitacional, a partir de 2003, passou a ter um papel fundamental (SILVA, 2006, p. 6).

Esse fato é muito significativo, pois demonstra a sintonia e a necessidade de adequação aos marcos regulatórios da política urbana no Brasil, principalmente após o Estatuto das Cidades e a criação do Ministério das Cidades.

No contexto da participação popular, do controle social e da busca por melhorias e avanços no setor habitacional, a Prefeitura do Recife realizou duas conferências municipais de habitação, sendo uma delas a 1ª Conferência Municipal de Habitação, no ano de 2006, que teve como tema central “Construindo a Política Municipal de Habitação”. A conferência teve como eixos temáticos “A Política de Habitação do Município”, “Participação e Controle Social” e o “Fundo Municipal de Habitação”.

Já na gestão do prefeito João da Costa, o qual foi secretário de Planejamento de João Paulo, a Prefeitura, juntamente com os movimentos de luta pela moradia, integrantes do Fórum Estadual de Reforma Urbana e organizam a 2ª Conferência Municipal de Habitação, realizada em 2009, com um ano de atraso. Teve como tema principal “Consolidando e avançando a política municipal de habitação com participação popular” e apresentou os eixos temáticos “Consolidação da Política Municipal de Habitação” e “Avançando a Política de Habitação com Participação Popular”.

---

<sup>8</sup> Lei nº 17.108/05 de 28 de Julho de 2005.

É importante frisar que a 2ª Conferência Municipal de Habitação elegeu os membros do conselho gestor do fundo municipal de habitação, uma vez que a instalação de tal conselho é uma exigência para que os municípios possam acessar os recursos do Fundo Municipal de Habitação. Os membros do conselho tomaram posse, entretanto não se reuniram uma única vez.

Neste sentido, percebe-se a omissão por parte da gestão municipal no trato com controle social para habitação popular e a dificuldade dos movimentos populares de luta por moradia na reivindicação por regularidade do funcionamento conselho gestor, compreendendo o espaço, como instância de formulação e controle da implementação da política pública de habitação.

Nesse contexto, a Sehab continua com alguns programas antes desenvolvidos pela Dirhab, como PAR e Casa Melhor. O Programa Guarda-chuva, por sua vez, é gerido pela Coordenadoria de Defesa Civil do Recife (Codecir), que tem como carro-chefe a inclusão de famílias no benefício do Auxílio Moradia.<sup>9</sup>

A maioria dos programas são formulados para atender uma população de baixa renda, com famílias de 0 a 3 salários-mínimos. A partir de dados da Fundação João Pinheiro (2000), apresentados no Atlas de Desenvolvimento Humano no Recife (2005), pode-se observar que 83% do déficit habitacional brasileiro se concentra nas famílias que ganham até 3 salários-mínimos.

É importante destacar que no período de 2001 a 2010 foram construídos 23 conjuntos habitacionais populares em Recife e observa-se que, mesmo que a política habitacional tenha sido prioritária no período analisado, com a construção de conjuntos habitacionais, a falta de integração com as demais políticas públicas vêm incidindo negativamente na qualidade da questão da habitação, ocasionando evasão de moradores e um *boom* do mercado imobiliário nos empreendimentos habitacionais construídos pelo poder público.

---

<sup>9</sup> Sobre o Auxílio Moradia ver a dissertação de mestrado de Nadja Rejane Leite: “Auxílio Moradia – Benefício da Política Habitacional da Prefeitura da Cidade do Recife: O olhar do beneficiário”

Quadro 2 - Relação dos Conjuntos Habitacionais edificados pela Prefeitura do Recife no período de 2001 a 2010

<b>Conjunto Habitacional</b>	<b>Nº Unidades Habitacionais</b>	<b>Localização</b>	<b>Ano de entrega</b>
08 de Março	145	Bairro do Ibura (RPA 06)	2003
Limoeiro	19	Bairro de Santo Amaro (RPA 01)	2001 e 2004
Josué Pinto	223	Bairro Brejo de Beberibe (RPA 03)	2001 e 2004
Torre	320	Bairro da Torre (RPA 04)	2004
Hélio Seixas	200	Bairro de Dois Unidos (RPA 03)	2005
São Francisco de Assis	50	Bairro da Imbiribeira (RPA 06)	2003
Sonho do Bueirão	50	Bairro do Cordeiro (RPA 04)	2004
Alto da Esperança	125	Bairro de Dois Unidos (RPA 02)	2001
Várzea I	104	Bairro da Várzea (RPA 040)	2003
Casarão do Cordeiro	760	Bairro do Cordeiro (RPA 04)	2004, 2006 e 2007
Sítio Salamanta	64	Bairro do Pina (RPA 06)	2008
Abençoada por Deus	428	Bairro da Iputinga (RPA 04)	2008
Padre Miguel	128	Bairro de Afogados (RPA 05)	2009
Jíquiá	378	Bairro da Mangueira (RPA 05)	2009
Caic	104	Bairro do Ibura (RPA 06)	2009
Várzea II	80	Bairro da Várzea (RPA 04)	2009
Aritana	42	Bairro da Imbiribeira (RPA 06)	2009
Clube do Automóvel	64	Bairro da Iputinga (RPA 04)	2009
Imbiribeira Lote I	44	Bairro da Imbiribeira (RPA 06)	2009
Imbiribeira lote II	64	Bairro da Imbiribeira (RPA 06)	2009
Zeferino Agra	128	Bairro do Arruda (RPA 02)	2010
Via Mangue III	352	Bairro de Boa Viagem	2010

		(RPA 06)	
Vila Imperial	144	Bairro do Arruda (RPA 2)	2010
<b>Total</b>	<b>4.016</b>		

Fonte: Dados fornecidos pela Secretaria de Habitação do Recife – Gerência de Conjuntos Habitacionais (2011)

Os dois maiores programas nacionais de grandes investimentos financeiros na década de 2000 no setor de habitação e que tiveram grande capilaridade política e rebatimento direto na maioria dos municípios brasileiros foram o PAC e o MCMV, este último forjado pelos setores econômicos do governo, sem diálogo direto com a sociedade civil. Seu lançamento gerou grandes expectativas na sociedade devido à grande carência por moradia da população brasileira nos seus diferentes níveis de renda. Mas também foi alvo de muitas críticas pelos movimentos sociais, uma vez que foi apresentado como um dos componentes de combate à crise financeira mundial, pois sua lógica favorece diretamente o capital imobiliário.

Para Rolnik e Nakano (2009, p. 4) essa incidência de investimentos financeiros é composta de:

[...] uma série de medidas destinadas a estimular a produção habitacional e manter o desenvolvimento dos setores imobiliários e da construção civil, essa mobilização de investimentos públicos, notadamente em áreas de uso intensivo e disponibilidade rápida de mão-de-obra, tem sido uma das soluções Keynesianas <sup>10</sup>clássicas para momentos como este.

Sobre o PAC e o impacto que tem sobre a política urbana, Santana, Rocha de Sá, Cruz e Cardoso (2010, p. 245-246) problematizam:

[...] até que ponto a sistemática adotada pelo PAC será diferenciada dessa lógica histórica de política habitacional que mais favorece o capital imobiliário e não atende às demandas da maioria da população. É indispensável se pensar a política habitacional a partir das demandas dos movimentos populares, que historicamente, reivindicam moradia para a maioria da população, que se encontra nos níveis mais baixos de pobreza e que compõem o maior percentual do déficit habitacional neste país.

<sup>10</sup> Para Keynes, diante do *animal spirit* dos empresários, com sua visão de curtíssimo prazo e que tem fortes implicações para o investimento e renda, o Estado – como agente neutro e árbitro – tem legitimidade para intervir por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais, tendo em vista gerar a demanda efetiva, ou seja, disponibilizar meios de pagamento e dar garantias ao investimento, até mesmo contrariando déficit público, para controlar o volume de moeda disponível e as flutuações da economia. Segundo Keynes, cabe ao Estado, a partir de sua visão de conjunto, o papel de reestabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem nos períodos de depressão como estímulo à economia. A política Keynesiana, portanto, a partir da ação do Estado, de elevar a demanda global, antes de evitar a crise, vai amortecê-la através de alguns mecanismos, que seriam indispensáveis pela burguesia liberal *stricto sensu* (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 85-86).

Já para Braz (2007, p. 56) o PAC não altera em nada a política econômica em curso no Brasil.

[...] se apresenta como uma remodelagem do Avança Brasil de FHC em 1999. É um programa econômico que não altera o essencial da política econômica cujo eixo central está na transferência de riquezas do setor produtivo (sobretudo do capital e do trabalho) para os segmentos rentistas da economia capitalista, substancialmente bancos e fundos de pensão.

Apesar de serem bastante criticados por terem como objetivo essencial o aquecimento da economia e contribuírem para a valorização do capital imobiliário e a indústria da construção civil, estes programas vêm sendo os responsáveis pelas grandes obras de desenvolvimento urbano no Brasil, com ênfase na habitação, saneamento ambiental e transporte e mobilidade urbana. Uma vez que afeta diretamente a vida da população - até mesmo atingindo o subjetivo das pessoas, como no caso do emblemático nome “Minha Casa Minha Vida” - as críticas de pesquisadores, pensadores e dos movimentos sociais urbanos têm dificuldades de ressonância na sociedade do consumo e do individualismo exacerbado.

Não é objeto deste trabalho de dissertação realizar análise minuciosa dos diversos programas e projetos habitacionais em desenvolvimento no Recife e no Brasil<sup>11</sup>.

Dentro desta perspectiva, trazemos a reflexão inicial de que estes projetos atendem a uma perspectiva de acesso à moradia, mas é necessário analisá-los no contexto da permanência dos moradores nos conjuntos habitacionais, onde a sua maioria se depara com uma realidade distante do habitat de origem, a destacar-se a dinâmica das construções com prioridades para verticalização, o pagamento de taxas, o agravante movimento do tráfico de drogas entre os jovens e mulheres, a ruptura sociocultural e o início de outra identidade urbana.

A insistência na construção de conjuntos habitacionais verticalizados em Recife vem sendo uma política prioritária para o poder público municipal, que alega falta de terreno para construções de moradias de tipologia térrea. A verticalização é condenada pela professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Maria Ângela de Souza: “Isso é reeditar conjuntos habitacionais verticais com todos os problemas que esses imóveis

---

<sup>11</sup>No site do Ministério das Cidades ([www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)), o leitor poderá encontrar um detalhamento dos programas e projetos em desenvolvimento no país, bem como suas linhas de financiamento.

trazem”. Segundo ela, o principal problema é o custo com a manutenção. (JORNAL DO COMMERCIO: CADERNO CIDADES, 2004, p. 21).

A construção de conjuntos habitacionais para população de baixa renda teve maior incidência na época do BNH, até 1980: no caso da cidade do Recife, os conjuntos foram localizados em grande parte no Ibura, o que gerou uma área intersticial entre o local e Boa Viagem, área de grande valorização imobiliária, apesar da existência da barreira do aeroporto. (ALVES, 2009, p. 119).

Os diversos problemas apontados pelos moradores dos conjuntos habitacionais e identificados durante a pesquisa - onde alguns, inclusive, razão para evasão habitacional - serão tratados no terceiro capítulo da dissertação, que analisa o mercado imobiliário informal nos conjuntos habitacionais populares do Recife.

### **3.5 O Saneamento básico e ambiental no Brasil**

O processo de formação do espaço urbano é dinâmico, histórico e contraditório, e sua condição expressa a segregação socioespacial, incidindo na focalização das políticas públicas urbanas, que estão longe de estarem adensando para universalização.

Segundo Rezende e Heller (2008, p. 51),

No Brasil, o acesso aos serviços de saneamento, em seus mais variados aspectos e tipologias, ainda está longe de caracterizar situação de universalização. Os fatores regionais, socioeconômicos e político-culturais e a natureza dos serviços de saneamento, a saber, individual x coletiva e rural x urbana, são determinantes das condições sanitárias nos domicílios brasileiros.

Sendo assim, o acelerado crescimento da urbanização exigiu do Estado Brasileiro - nas suas esferas de governo, a intervenção nos serviços de saneamento básico - em cada época uma conjuntura política e econômica que se desdobra, na maioria das vezes, em intervenções pontuais, que historicamente atendem preferencialmente a classe da sociedade economicamente dominante.

Um quadro desenvolvido por Rezende e Heller (2008), aponta a intervenção do Estado durante toda a ocupação do solo brasileiro.

Quadro 3 – Intervenção do Estado durante ocupação do solo brasileiro

Período	I	II	III	IV	V
Duração	Séculos XVI, XVII, XVIII e primeira metade do século XIX	Segunda metade do século XIX até 1910	1910 a 1945	1945 a 1969	A partir de 1970
Característica dominante	Ausência do poder público nas questões sanitárias. Miscigenação étnica: formação de uma identidade sanitária nacional	Emergência da noção da independência sanitária; o Estado assume as questões de saneamento no âmbito da saúde pública e as transfere à iniciativa privada.	Centralização do poder público: ações realizadas pelo Estado; hegemonia norte-americana no Brasil e influência sobre a política nacional.	Estatização e autossustentação tarifária; incapacidade dos municípios para a gestão do saneamento.	Formulação do Planasa: atendimento às populações urbanas; distanciamento em relação à saúde pública; aprofundamento dos desníveis sociais, dos desequilíbrios e marginalização das áreas rurais e periferias urbanas.

Fonte: Quadro desenvolvido por Rezende e Heller (2008).

Desta forma, e considerando o acelerado crescimento da urbanização brasileira nas décadas de 1960 e 1970, apresentamos neste trabalho um breve retrato do saneamento do Brasil a partir do Plano Nacional de Saneamento (Planasa).

O Planasa condicionava a participação dos Estados à existência de uma Companhia Estadual de Saneamento Básico - Cesbs e, para que esta pudesse operar nos respectivos estados, era necessária a concessão municipal para a exploração dos serviços, através de contratos de longo prazo.

Na verdade,

O Planasa, embora denominado plano de saneamento, formalmente era plano de água e esgotos, e concretamente priorizou o abastecimento de água em detrimento das demais ações que compõem o saneamento básico, como a coleta e a disposição adequada de esgotos sanitários e resíduos

sólidos domiciliares, a drenagem urbana e o controle de vetores. (REZENDE; HELLER, 2008, p. 271).

Podemos considerar que o Planasa foi a primeira iniciativa do Governo federal no setor. A viabilidade para sua implementação foi possível graças aos recursos do FGTS. Na época o BNH era o gestor do FGTS e por extensão da política nacional de desenvolvimento urbano até 1986, quando este órgão foi extinto. A partir deste momento, a política nacional de saneamento ficou sob a responsabilidade de diversos órgãos encarregados da gestão urbana.

Neste contexto, para Almeida apud Rezende e Heller (2008), as finalidades básicas do Planasa eram:

- a) Eliminação do déficit de saneamento básico através de programação adequada que permitisse atingir o equilíbrio entre a demanda e a oferta de serviços no menor tempo com um custo mínimo;
- b) Manutenção, em caráter permanente, do equilíbrio entre a demanda e a oferta de bens e serviços no campo do saneamento básico;
- c) Atendimento de todas as cidades brasileiras, mesmo dos núcleos urbanos mais pobres;
- d) Instituição de política tarifária de acordo com as possibilidades dos consumidores e com a demanda de recursos e serviços, de forma a obter um equilíbrio permanente entre receitas e despesas;
- e) Instituição de política de redução de custos operacionais em função de economia de escala com reflexos diretos no esquema tarifário;
- f) Desenvolvimento de programas de pesquisas, treinamento e assistência técnica.

A expansão da cobertura do plano ocorreu de forma desigual, pois os investimentos em água tiveram prioridades, uma vez que estes representavam menores custos e conseqüentemente propiciavam retornos mais rápidos através de tarifas. Como era de se esperar, os serviços prestados pelo Planasa caracterizaram-se por privilégios aos estados do Sul e Sudeste do país e os investimentos tiveram concentração nas cidades mais populosas, pois possuíam os segmentos populacionais de maior rendimento.

Sem nenhuma surpresa, até pelas diferenças regionais, econômicas e políticas, nem todos os municípios aderiram ao Planasa. Alguns preferiram permanecer autônomos, outros mantiveram uma autonomia parcial, que permitia ao

município possuir convênio com um órgão do Ministério da Saúde, a atual Fundação Nacional de Saúde (FNS). A operacionalização deste modelo de saneamento implantado pelo aparelho de saúde pública era desenvolver os serviços por uma autarquia municipal, com autonomia administrativa técnica e financeira, porém administrados com marcada influência da FNS, cujas funções abrangem de administração a assistência técnica. Em 1993, cerca de 6% dos municípios brasileiros adotavam este sistema em 625 localidades. Estes concentrados basicamente na região Nordeste (ARRETCHE, 1999).

É na década de 1990 que o Planasa começa a sofrer um vazio institucional, pois o país começa a passar por uma reestruturação econômica, social e política com o advento do neoliberalismo e dos processos de reforma do Estado, que afetaram a política de saneamento básico e as demais políticas públicas.

Seguindo a orientação de matriz neoliberal, os governos começam a vender seus ativos a operadores privados e a conceder os direitos de operação dos serviços de saneamento. Outros estados, como o Mato Grosso do Sul, por sua vez, devolveram a operação dos serviços às prefeituras municipais.

Em 1995, na gestão FHC, a ofensiva neoliberal expressará nas privatizações e reformas o seu mais agudo amadurecimento. Mas a falta de um marco regulatório do setor que possibilitasse aos investidores multinacionais segurança no controle das concessionárias estaduais e na oferta dos serviços de saneamento básico, afeta diretamente o interesse na privatização do setor.

Mas, como ressalta Rezende e Heller (2008, p. 290),

Esses fatores não impediam que algumas concessões privadas fossem firmadas, a exemplo de Manaus, capital do Estado do Amazonas, em 2000. Entretanto, em 2007 o número de municípios com concessão privada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é pouco superior a 1% dos municípios brasileiros.

Essa conjuntura só começa a mudar com o referencial institucional do setor de saneamento no país à medida em que as políticas urbanas começam a ser incorporadas e centralizadas em órgãos como a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, no governo Fernando Henrique, e o Ministério das Cidades no governo Lula (REZENDE; HELLER, 2008).

É justamente nos dois mandatos do governo Lula (2002-2006/2006-2010) que as demandas por saneamento começam a ganhar destaque, com a perspectiva de construção e efetivação de novos marcos regulatórios, em consonância com o

previsto no Estatuto das Cidades, como a Lei 11.445 de 05/01/2007, que estabelece bases para os consórcios entre municípios, Estados e até mesmo a União.

É importante frisar que no novo desenho institucional, com o Ministério das Cidades, é criada uma Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, responsável pelos programas de planejamento, implantação de obras e identificação de fontes de financiamento para programas estaduais e municipais de redes de água e esgotos.

Os recursos são oriundos das emendas parlamentares ao Orçamento Geral da União (OGU), por seleção pública ao OGU através do PAC, do FGTS e pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Os programas em desenvolvimento na Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental eram (Ministério das Cidades, 2010):

Pró-municípios – Voltado para obras de implantação ou melhoria de infraestrutura urbana;

Serviços urbanos de água e esgoto – apoio a construção ou ampliação de sistemas de abastecimento de água e tratamento de esgotos sanitários;

Resíduos sólidos urbanos – apoio na elaboração de projetos de assistência técnica no manejo de resíduos sólidos, desativação de lixões e adequação de aterros sanitários;

Saneamento para todos – objetivava garantir a universalização dos sistemas de água e esgoto tratado;

Drenagem urbana sustentável – apoio aos estados e municípios na construção e na ampliação de drenagem urbana e na elaboração de projetos de drenagem.

Em 2008 foi lançado, através do Plano Nacional de Saneamento Básico (Planab), o Pacto pelo Saneamento Básico: Mais Saúde, Qualidade de Vida e Cidadania, em resolução recomendada nº 62, de 3 de Dezembro de 2008, aprovada pelo Conselho das Cidades, que tem como propósito buscar a adesão e o compromisso de toda a sociedade por meio dos segmentos representados no Conselho das Cidades (poder público, empresários, trabalhadores, movimentos sociais, ONGs e academia e pesquisa), bem como dos prestadores de serviços e outros órgãos responsáveis pelo saneamento básico, em relação aos eixos e estratégias e ao processo de elaboração e implementação do Plansab.

É importante reconhecer os esforços empreendidos pelo governo brasileiro na última década na formulação de estratégias para construção de uma política de

saneamento ambiental, na perspectiva de atender as demandas e reivindicações da sociedade, com os grandes investimentos financeiros, formulação de novos marcos regulatórios, que abriu o debate com a sociedade, não por orientação política, e sim por pressão dos sujeitos organizados. Porém, a efetivação da universalização da água tratada, do esgotamento sanitário, o respeito ao meio ambiente saudável, só será possível com o enfrentamento dos interesses dos grandes detentores do latifúndio urbano, que representam a minoria da população, e que estão presentes nas legislaturas, nos executivos e judiciários no Brasil. Tal conjuntura só se torna desfavorável para os/as trabalhadores/as, uma vez que não pode existir o direito à cidade sem a ruptura com o modelo de desenvolvimento econômico, social e político em voga no Brasil e no mundo.

### **3.6 O Recife e o saneamento**

Recife sempre foi marcada por graves desigualdades, uma cidade que tem na particularidade da ocupação do solo urbano, o que é belo e histórico e o que é histórico e feio. Sendo assim, a falta de estrutura urbana e de saneamento permeia toda a história da sua formação.

A história da regulamentação dos serviços de saneamento em Recife começa com a Lei 46 de 14 de junho de 1837, que autorizava a contratação de uma empresa para o fornecimento de água potável na cidade. Em 1838 era contratada a Companhia do Beberibe. Mas o abastecimento de água na cidade só ocorreu oficialmente em 1848, com a concessão à Companhia do Beberibe para explorar os serviços de abastecimento de água por 35 anos (AMORIM, 2006).

Para a prestação de serviços de esgotamento sanitário, foi criada a Drainage Company Limited em 1873. Após avaliação do péssimo desempenho na qualidade dos serviços, em 1908 essa empresa é adquirida pelo governo. Dois anos mais tarde, é criada a Comissão de Saneamento, que era dirigida pelo conhecido sanitarista na época Saturnino de Brito. O papel da comissão consistia em implantar sistemas de abastecimento de água e de esgoto sanitário no Recife.

Com justificativas semelhantes as de quando adquiriu a Drainage Company Limited, o governo resolve também adquirir a Companhia do Beberibe. Pois na cidade tinham ocorridos surtos de febre amarela, coqueluche, sarampo, disenteria, beribéri, e endemias de febre tifoide e tuberculose.

Em 1937 era criado o Departamento de Saneamento do Estado e nesta época são feitas intervenções na Estação de Tratamento de Esgotos no Cabanga e a construção do Sistema de Esgotos de Peixinhos. No final de 1950 a oferta de água à população é duplicada, com a construção do Sistema Monjope. Entre 1918 e 1970 foram construídas as redes coletoras de Boa Viagem, o distrito Jiquiá/Afogados, a depuradora do Cabanga e a implantação do subsistema Peixinhos.

A Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa), responsável pela operação dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário na cidade do Recife, é criada em 1971.

Em atendimento ao Planasa, entre 1974 e 1985 são implantados os sistemas Tapacurá, Duas Unas, Suape e Botafogo. É nesta época que o sistema de abastecimento de água do Recife passa a ser operado de forma integrada com os municípios da Região Metropolitana do Estado.

Segundo Amorim (2006, p. 24),

[...] da data da criação da Compesa até os dias atuais, a gestão dos serviços de saneamento são insignificantes no que diz respeito ao esgotamento sanitário, onde o sistema existente é do tipo convencional até 1982 quando há o esgotamento do Planasa e começa a ser implantado na cidade o modelo condominial<sup>12</sup> nos sistemas de condomínios, as ligações, geralmente com tratamento simplificado, introduzido inicialmente pela Cohab e depois pela PCR, pois os custos eram menores. Esse modelo foi implantado sem que houvesse qualquer trabalho de educação sanitária ambiental. Devido ao fato da população não saber utilizar o sistema e, associado a isso, a falta de manutenção provoca entupimentos constantes, gerando descontentamentos e conflitos nas comunidades. As Estações de Tratamentos de Esgotos (ETE) são ociosas, estão em estado precário de conservação e as populações que não têm acesso ao sistema adotam soluções individuais e isoladas, como fossa séptica ou rudimentar, ou joga nas galerias na rua o esgoto doméstico.

A partir desta realidade e aproveitando o novo arranjo institucional da política urbana no país, no Recife, na gestão do então prefeito João Paulo, é criada a Secretaria Municipal de Saneamento (Sesan), em 19 de junho de 2001. Neste momento começam os debates para a construção da política municipal de saneamento, que teve como prioridade a realização da Primeira Conferência Municipal de Saneamento, que aconteceu em abril de 2002. É neste espaço de controle social que é aprovada na plenária final a criação da Autarquia Municipal de Saneamento (Sanear) em 1º de janeiro de 2006, em substituição a Secretaria de Saneamento.

---

<sup>12</sup> Nos sistemas condominiais, as ligações são coletivas, geralmente com tratamento simplificado.

Por sua vez, a criação da Secretaria de Saneamento, também teve como objetivo interromper a privatização da Compesa, uma vez que a gestão estadual do então ex-governador Jarbas Vasconcelos (PMDB) alegava a baixa eficiência da companhia estadual na prestação de serviços à população.

Sendo assim:

Ao modelo privado, a Prefeitura do Recife, suportada por um amplo processo de discussão com a sociedade, contrapôs um modelo alternativo: o de formalização (inexistente até então) da concessão dos serviços a essa companhia, que seria mantida pública, associada ao controle da sociedade e do poder concedente, e a criação de instância municipal para o planejamento, o acompanhamento da concessão e a execução de serviços complementares – especialmente em favelas. Entretanto, mesmo com ampla mobilização da sociedade e, pelo menos inicialmente, forte determinação da prefeitura municipal, o modelo final passava por marchas e contramarchas quanto à efetiva soberania da prefeitura na interferência e quanto ao planejamento compartilhado da política no município. O caso é emblemático, mais uma vez mostrando o poder político representado pelo domínio dos serviços de saneamento, sobretudo nas capitais e cidades de grande porte. (REZENDE; HELLER, 2008, p. 334).

Porém, mesmo com a deliberação da conferência de extinção da secretaria e a criação da autarquia, a gestão municipal manteve a Secretaria de Saneamento, pois na estrutura administrativa da Prefeitura do Recife existe a Secretaria de Saneamento, que tem como atribuição planejar e executar a política de saneamento do município. A autarquia Sanear, por sua vez, é responsável pela execução da Política Municipal de Saneamento, com as atribuições de planejar, executar, operar e manter sistemas de saneamento, operacionalizar financiamentos, executar orçamento municipal, bem como arrecadação tarifária.

Como podemos observar, as duas têm atribuições específicas, dificultando a compreensão da população recifense, pois em termos práticos não há diferença, uma vez que, em formas de organização, a gestão municipal adota o modelo de saneamento integrado, que busca envolver os serviços de água, lixo, esgoto, pavimentação, drenagem, reassentamento e relocação da população, melhorias sanitárias domiciliares e educação sanitária e ambiental.

No quarto capítulo deste trabalho iremos retomar a discussão do saneamento integrado, tendo como exemplo o Projeto Mangueira/Jiquiá como modelo de política pública.

## **4 A EVASÃO HABITACIONAL E O MERCADO IMOBILIÁRIO INFORMAL**

### **4.1 Explicações metodológicas**

A evasão nos reassentamentos urbanos do Recife se dá pela própria lógica na qual os sujeitos estão inseridos, ou seja, a moradia como mercadoria, e que a política habitacional de interesse social, ao centrar o deslocamento de uma pequena parte da população para conjuntos habitacionais, cumpre minimamente a perspectiva de direito, principalmente atendendo sujeitos que se apresentam dentro de um contexto de extrema vulnerabilidade e pobreza, uma vez que o acesso a terra e ao espaço urbano é segregado.

Sendo assim, o estudo realizado se caracterizou como uma pesquisa conduzida por um percurso investigativo que nos levou a elucidar os elementos contraditórios que determinam e caracterizam os programas habitacionais de interesse social no município do Recife, centrando esforços para identificar as várias formas ou metodologias da formulação dos programas e projetos, que também se denomina, em alguns casos, como a própria Política Habitacional.

Nosso enfoque tomou como referência os pressupostos da pesquisa qualitativa e quantitativa, buscando embasamento através de exame bibliográfico, documental e de campo, a fim de identificarmos elementos na realidade a ser estudada, procurando desvelar as categorias apresentadas no real, como parte constitutiva do processo de investigação em torno do objeto de estudo.

No processo de investigação e apreensão do objeto de estudo, fizemos uma minuciosa revisão bibliográfica e rastreamento documental, selecionando, estudando e analisando os projetos que tratam da habitação, de saneamento e do desenvolvimento urbano, os tratados, as normas e a legislação específica voltada para as atividades do urbano, assim como os dados oficiais divulgados pelas esferas governamentais; procurando relacioná-los às categorias de análise mais abrangentes do nosso estudo: formação social e urbana capitalista, democracia, direitos, sujeitos de direitos, trabalho, habitação, saneamento, mercado imobiliário e o urbano.

O universo de investigação se deu no conjunto das instituições responsáveis pela implementação da política habitacional, como o Ministério das Cidades e a Prefeitura do Recife; e os moradores dos conjuntos habitacionais, como sujeitos do processo de luta pelo direito à cidade.

A escolha por estas entidades e sujeitos configurou-se pelo fato de serem elas não apenas as promotoras, garantidoras e responsáveis pela Política de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano em sua ação cotidiana, mas também protagonistas dos objetivos, táticas e estratégias que orientam os programas e projetos.

A pesquisa de campo foi realizada no Conjunto Habitacional do Jiquiá, bairro da Mangueira, localizado na RPA 05 - município do Recife, através de entrevistas do tipo semiestruturadas<sup>13</sup> com dez ex-moradores que venderam suas unidades habitacionais, e dez (10) moradores residentes no Conjunto Habitacional do Jiquiá que compraram as unidades habitacionais no primeiro semestre de 2011, totalizando 20 entrevistas que foram utilizadas com a perspectiva de identificarmos a relação da evasão habitacional no conjunto habitacional com o mercado imobiliário informal nos reassentamentos urbanos do Recife.

Segundo Lakatos e Marconi (2009, p. 196), a técnica da entrevista consiste:

em um encontro de duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social.

Já para Soriano (2004, p. 154), como procedimento metodológico, a entrevista:

serve para analisar o problema num enfoque principalmente qualitativo, tanto pelo tipo de perguntas (muito gerais) quanto pelo pequeno número de pessoas entrevistadas. Depois de analisada e resumida, a informação se juntará aquela que foi obtida mediante outras técnicas.

Neste sentido, o conjunto de informações recolhidas através das entrevistas possibilitou, conjuntamente a outros procedimentos, a operacionalização da pesquisa e a elaboração do resultado da dissertação de mestrado.

Destacamos que os sujeitos que responderam ao roteiro da entrevista de forma presencial são identificados na pesquisa por nomes fictícios. Essa opção é uma estratégia para garantir a privacidade e preservar as fontes de investigação.

O conjunto tem 378 unidades habitacionais. Do total de famílias, 114 eram oriundas do Auxílio Moradia e egressas dos morros do bairro do Ibura. Como se vê, o conjunto habitacional tem como assentados uma heterogeneidade de sujeitos, onde cada família tem procedência socioeconômica e cultural diferenciada. Da

<sup>13</sup> Roteiro de entrevistas em anexo

mesma forma, os sujeitos que venderam suas unidades habitacionais se encontravam nas mais variadas regiões da Cidade do Recife e da Região metropolitana, como: Mangueira, Mustardinha, Ibura, Engenho do Meio, todas no Recife, e Pau Amarelo em Paulista.

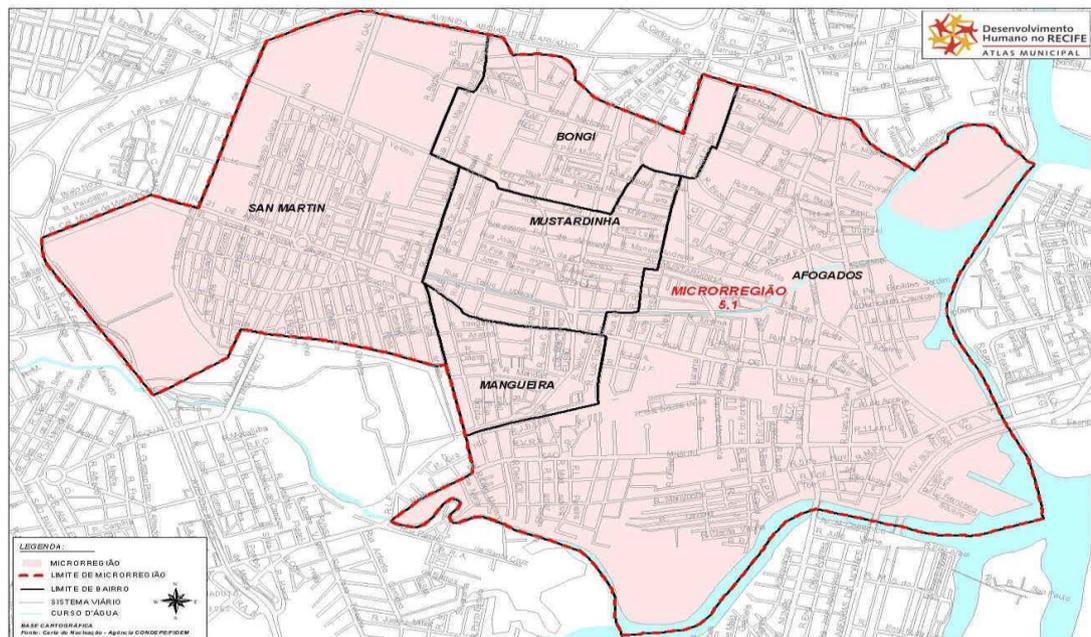
Esse fato se caracterizou como um elemento de dificuldade na coleta das informações, uma vez que o planejamento da pesquisa teve que ser modificado diversas vezes, devido à realidade na qual os sujeitos estão envolvidos, como distância, mobilidade e acesso de informações, muito diferente dos entrevistados que se encontravam no conjunto habitacional.

#### **4.2 Conjunto Habitacional do Jiquiá: evasão e formação de um mercado informal**

Segundo dados do IBGE relativos ao Censo de 2010, a cidade do Recife chegou a uma população de 1.537.704 habitantes, com uma densidade demográfica de 7.037,61 (hab/km<sup>2</sup>). Isso demonstra o crescente processo de urbanização da cidade, que, desde a sua ocupação, vem se constituindo como uma importante economia na região Nordeste, e apresenta-se como uma área de interesse do mercado de terras através da valorização imobiliária das áreas planas, secas e aterradas, restando para os pobres espaços poucos valorizados e *non eadificandi*.

Desta forma, e considerando os limites territoriais, atualmente Recife está dividida em 6 Regiões Político-Administrativas (RPAs). O bairro da Mangueira, onde está localizado o Conjunto Habitacional do Jiquiá, fica na RPA 05, que compreende ainda os bairros de Afogados, Bongí, Mustardinha, San Martín, Areias, Caçote, Estância, Jiquiá, Barro, Coqueiral, Jardim São Paulo, Sancho, Tejipió e Totó.

Mapa 2 - Localização do bairro da Mangueira na Microrregião 5.1



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Recife

A funcionalidade da divisão da cidade em regiões político-administrativas é entendida por Leite (2006, p. 95), como:

[...] mais para as necessidades do planejamento e da administração para as quais foi criada, ela reflete de algum modo à realidade dos diferentes territórios existentes na cidade, do ponto de vista das relações sociais que neles se desenvolvem ou da realidade econômica da população que neles vive, permitindo que se identifiquem os locais onde os contrastes encontram-se mais acirrados.

Neste sentido, a área em que está localizada o bairro da Mangueira é uma planície de topografia plana e regular e sua a formação como assentamento urbano assemelha-se muito com o processo de ocupação de terras na cidade do Recife, conforme consta em um dos poucos documentos que trata da história do bairro:

A comunidade da Mangueira é um assentamento cuja ocupação acredita-se que teve início na década de 1940, visto que um dos primeiros moradores reside no local desde 1945". "Segundo informação *in loco*, a Mangueira é uma área que em tempos remotos registrou-se a presença de vários barreiros, os quais foram gradativamente aterrados a medida em que a ocupação se expandia. Havia ainda alguns sítios: como o sítio do Souza, sítio Benvenuto etc. que posteriormente foram loteados e postos à venda. (URB, 1991, p. 14).

Cabe destacar que a ocupação do solo do bairro da Mangueira ocorreu de formas diversas, como a compra e invasão de lotes e o aterramento do mangue.

[...] A Mangueira caracterizou-se por ser uma área ribeirinha, de costas baixas e de solo argiloso nas margens dos Canais do ABC e do Ipea. A constante ocupação acompanhada de aterros de lixo, metralha e barro é responsável pelas particularidades do maior percentual do solo. (URB, 1991, p. 10).

Segundo Cavalcanti (1998, p. 116), a origem do nome do bairro “é proveniente, obviamente da fruta mais conhecida e mais comum nas terras recifenses, a famosa manga”. Mesmo se tratando de um assentamento antigo, não identificamos outros documentos históricos que melhor explicasse a origem do nome do bairro da Mangueira.

Desde 1983 o bairro da Mangueira passou a ser reconhecido como Zeis, sob a Lei Municipal nº. 14.511/1983 (Lei de Uso e Ocupação do Solo). Em seu processo de urbanização e legalização da posse da terra, a Zeis Mangueira tem na Comissão de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (Comul)<sup>14</sup>, instalada em 1989 pelo Decreto Municipal nº. 14.710/89, o seu mais importante instrumento de participação popular.

No período entre 1993 a 1996, a gestão municipal do Recife deu início a uma série de pesquisas para formatar projetos que viessem a concretizar obras de drenagem e esgotamento sanitário e obras no canal da Mangueira. Essas ações foram importantes intervenções para a urbanização e legalização da posse da terra na Zeis Mangueira. Também é neste período que são elaborados os Planos Urbanísticos para as localidades de Campo do Piolho, Poço e Sigismundo (OBSERVATORIO – PE, 2003).

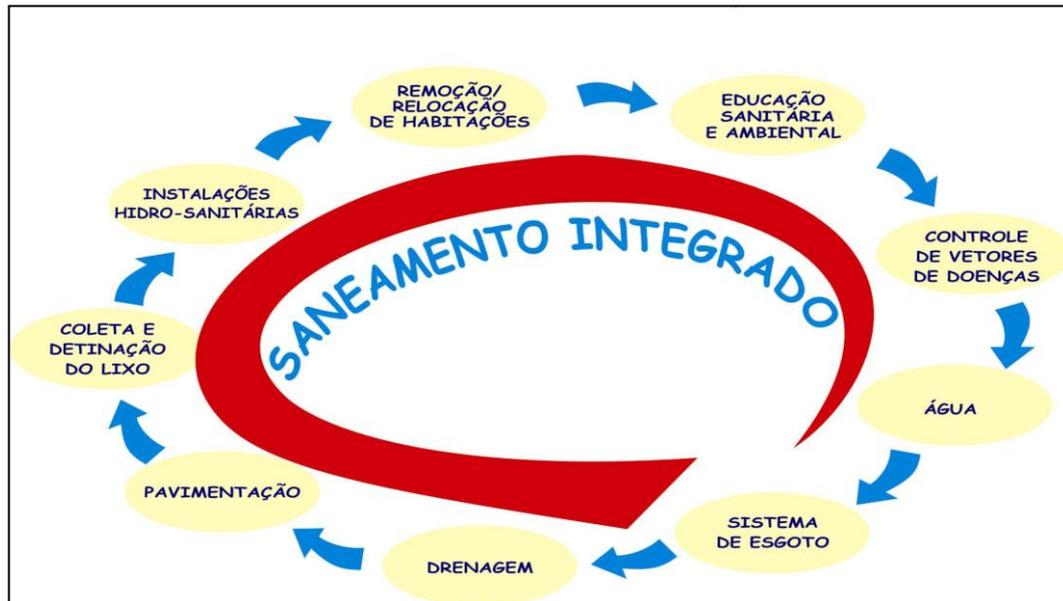
Em 2001, com a criação da Secretaria de Saneamento, a Prefeitura do Recife começa a elaborar uma proposta de uma política de saneamento alinhada com o desenho institucional da esfera da nacional a partir de diretrizes e normas para construção e consolidação de uma política pública de saneamento que viesse reverter o agravante quadro do Recife, que na época possuía aproximadamente apenas 30% de área saneada. Considerando que deste percentual quase nada desse é tratado, sendo despejado *in natura* nos rios e canais, ou seja, o município do Recife não possui saneamento.

---

<sup>14</sup> A Comul faz parte do Prezeis, onde são discutidos os assuntos pertinentes ao processo de urbanização e regularização fundiária. Este espaço tem caráter deliberativo, congregando representantes do governo e da sociedade civil. Possui uma assessoria prestada por uma ONG e a representação da comunidade é feita por escolha direta.

Como dito no capítulo anterior, a opção da Prefeitura do Recife a partir de 2001 é o modelo de Saneamento Integrado<sup>15</sup>, que tem início nas Zeis Mangueira e Mustardinha por serem áreas pobres e apresentarem altos índices de mortalidade infantil, além de habitantes portadores de doenças causadas pela falta de saneamento, como a filariose.

Quadro 4 - Estrutura do Saneamento Integrado



Fonte: Recife, 2001.

A opção por este modelo de saneamento estava alicerçada em dois princípios: um era a participação da população nas discussões e decisões e o outro que adotou no projeto:

[...] o sistema de esgotamento condominial por ser uma tecnologia menos onerosa e que possibilita atender maior número de domicílios elevando a qualidade de vida dessa população. O sistema condominial de esgotos é uma solução eficiente e econômica para esgotamento sanitário desenvolvido no Brasil na década de 1980. Ele se apoia na combinação da participação comunitária com a tecnologia apropriada e proporciona uma economia de até 65% em relação ao sistema convencional de esgotamento, graças as menores extensões e profundidades de rede coletora e a concepção de microssistemas descentralizados de tratamento (RECIFE, 2002). Para implementação do saneamento integrado foi concebido um modelo de compartilhamento que permite a participação de vários órgãos

<sup>15</sup>O Saneamento Integrado é um modelo abrangente e multidisciplinar que permite a sustentabilidade e o encadeamento lógico dos serviços, evitando o desperdício de recursos. Sendo suas áreas de intervenção definidas através do processo decisório do Orçamento Participativo, a partir de uma ampla discussão para eleição de prioridades na aplicação dos recursos municipais ([http://www.recife.pe.gov.br/2008/09/18/saneamento\\_integrado\\_163928.php](http://www.recife.pe.gov.br/2008/09/18/saneamento_integrado_163928.php)). A política de saneamento ambiental integrado tem como objetivo atingir e manter o equilíbrio do meio ambiente, alcançando níveis crescentes de salubridade, e promover a sustentabilidade ambiental do uso e ocupação do solo e a melhoria crescente da qualidade de vida da população (Art. 48 – Plano Diretor do Recife).

que compõem o Governo Municipal, possibilitando o trabalho sincronizado de diversas Secretarias. (AMORIM, 2006, p. 42).

É neste cenário que o Projeto de Saneamento Integrado na Mangueira passa a integrar a política de saneamento com a política de habitação, uma vez que para realização das intervenções urbanísticas, como a abertura de ruas, necessitava remover e reassentar moradores das áreas consideradas críticas. Desta forma, essas diretrizes atendem a proposta da Zeis e da nova Política de Habitação de interesse social, que é reassentar famílias próximas ao seu habitat de origem.

Foto 1 - Inauguração do Conjunto Habitacional do Jiquiá 28/08/2008



Fonte: Paulo Lopes (PCR)

Foto 2 - Conjunto Habitacional – maio 2011



Fonte: Acervo próprio

Segundo informações da Autarquia Sanear, foi necessário uma adequação no plano urbanístico da área no ano de 2002, pois foi preciso a remoção de 381 famílias, “[...] as quais foram cadastradas no Programa Auxílio Moradia até o reassentamento no conjunto Habitacional do Jíquia (264 casas) ou nas casas construídas nas áreas críticas (117, sendo 85 na Mangueira e 32 na Mustardinha).” (SANEAR, 2008).

É neste universo que o conjunto habitacional e a heterogeneidade dos sujeitos que o habita apresenta-se como foco da Política de Habitação e Saneamento, e, neste sentido, tratamos na pesquisa o processo de evasão habitacional e sua relação com o mercado imobiliário informal.

Como ponto de partida, fizemos algumas perguntas que nos instigou a pesquisar esse universo. A primeira é por que sujeitos que receberam uma unidade habitacional do poder público a partir do atendimento de uma necessidade social e alcance a um direito básico, universal de constitucional, venderam seus imóveis; para onde vão os moradores que repassam seu direito à a moradia; em que circunstância estão vivendo; quem são esses novos habitantes do conjunto habitacional; e se os sujeitos conseguem perceber a relação de sua ação com a

dinâmica capitalista, sendo a sua moradia uma mercadoria inserida no mercado imobiliário informal.

A seleção dos/as entrevistados/as se deu a partir de análise da relação cadastral dos primeiros beneficiados com as moradias no conjunto habitacional. O material foi disponibilizado pelo escritório de saneamento integrado da Mangueira, uma vez que os/as técnicos possuem um levantamento das irregularidades, a partir do conceito de venda, compra, aluguel e cessão identificados no conjunto habitacional.

### **4.3 A evasão habitacional**

No senso comum, o olhar sobre a evasão habitacional em conjuntos habitacionais populares construídos pelo poder público costuma ser alimentado pela falta de informações sobre o movimento geral da sociedade, que perpassa a questão das necessidades humanas, do direito e do próprio movimento da sociedade capitalista, que fragiliza sujeitos, e, ao mesmo tempo os põe em conflitos de interesses<sup>16</sup>. Assim, se torna necessário desvendar as contradições que afetam estes sujeitos envolvidos na produção e reprodução da vida social.

Esse entendimento é encontrado nos estudos de Abramo (2009, p. 19), os quais dizem que o senso comum sobre a informalidade urbana “alimenta reflexões, políticas urbanas e representações sobre o universo dos pobres em que muitos casos são verdadeiras ilusões urbanas”.

Neste esforço, ao nos depararmos com a crescente dinâmica da evasão habitacional, questionamos os sujeitos sobre os motivos que os levaram a vender seus apartamentos, encontrando nas respostas as mais variadas justificativas, que expressam o movimento real das contradições capitalista, como a dificuldade na adaptação em morar em espaços coletivos, o retorno para proximidade da antiga moradia, o crescente mercado do tráfico de drogas e a expressão de violência urbana.

[...] vendi porque o negócio no conjunto começou a ficar complicado, muita confusão por conta da droga, muita gente também começou a sair.

<sup>16</sup>[...] a questão social expressa à subversão do humano própria da sociedade capitalista contemporânea, que se materializa na naturalização das desigualdades sociais e na submissão das necessidades humanas ao poder das coisas sociais – do capital dinheiro e de se fetiche. Conduz à indiferença ante os destinos de enormes contingentes de homens e mulheres trabalhadores – resultados de uma enorme pobreza produzida historicamente (e, não naturalmente produzida) -, universalmente subjugados, abandonados e desprezados, porquanto sobranes para as necessidades médias do capital (IAMAMOTO, 2008, p. 125-126).

(Henrique)<sup>17</sup>[...] fiquei esperando aparecer uma casa perto da minha mãe para comprar e e foi o que fiz, passei esse um ano e dois meses lá, coloquei a placa de venda e logo apareceu comprador, inclusive quem comprou era gente conhecida. Hoje moro perto dos meus pais, que ficam com minha filha durante o dia para eu e meu marido ir trabalhar, tudo ficou mais fácil. (Fabiana)<sup>18</sup>.

Como demonstrado, não existe um único motivo para evasão, e sim múltiplas singularidades e particularidades decorrentes do cotidiano no qual estão inseridos os usuários da política de habitação. Mas algo convergente está nas respostas dos/as entrevistados/as: os problemas decorrentes do movimento do tráfico de drogas, que infelizmente acarreta a maioria das periferias das cidades brasileiras. “As repercussões do tráfico aparecem como problema global na maior parte dos países [...] e hoje realiza a lavagem de quantidades incalculáveis de dólares através do sistema financeiro mundial”. (FEFFERMANN, 2006, p. 35).

Neste sentido, a presença do tráfico de drogas em áreas carentes da periferia do Recife é cada vez mais visível e os conjuntos habitacionais não estão imunes a este movimento, pois congrega em sua territorialidade sujeitos com perfis socioeconômicos propícios a se inserirem neste mercado, uma vez que o tráfico pode oportunizar o atendimento de algumas necessidades imediatas. Por isso, é significativa a inserção de jovens, mulheres e até crianças no universo das drogas. Afinal, uma das características do crime organizado é o controle do território.

A Sr.<sup>a</sup> Sueli<sup>19</sup> relata na entrevista a presença do tráfico de drogas e a violência urbana como motivo principal para sua saída do conjunto habitacional:

Tive que sair de lá porque meu neto se envolveu com coisa errada, tinha medo de morrer. Coisa de envolvimento com drogas, ele chegou a ficar preso, mas hoje já está solto. Aquele lugar foi dominado pelo tráfico de drogas. Não tem nada pra os jovens fazerem, até mulher envolvida tem. Não tem emprego pra todo mundo. É muita gente sem ter o que fazer. Ficamos abandonados.

É necessário compreender que o modo de inserção social da droga e do seu tráfico é um problema socialmente significativo, levando em consideração o fator econômico como elemento que determina a dinâmica da pobreza e da violência urbana e como expressões da questão social.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup>Nome fictício

<sup>18</sup>Nome fictício

<sup>19</sup>Nome fictício

<sup>20</sup>“As mais importantes expressões são: o retrocesso no emprego, a distribuição regressiva de renda e a ampliação da pobreza, acentuando as desigualdades nos estratos socioeconômicos, de gênero e localização geográfica urbana e rural, além da queda nos níveis educacionais de jovens” (IAMAMOTO, 2008, p. 147).

Neste contexto, Feffermann (2006, 37) diz que o:

crime organizado ligado às drogas procura manter o controle estrito sobre o seu território, não só impedindo que outros traficantes lá se estabeleçam, mas também controlando parte da vida comunitária. É construída a 'cultura da droga' num espaço social abandonado pelo Estado, no qual as políticas visam atender aos interesses do mercado.

O movimento de usuários e traficantes em determinados espaços e o envolvimento entre eles vêm incidindo no recrutando de um grande número de pessoas, com destaque para os jovens, que enxergam no ciclo das drogas a possibilidade de concretizar aspirações de enriquecimento e ascensão social. “[...] o comércio de drogas surge também como possibilidade imediata de consumo, de obtenção de condição social” (FEFFERMANN, 2006, p. 321). Ressalta-se que na verdade, a entrada destes jovens no mercado da droga, determina muitas vezes a sua inserção na marginalização, na violência e dependência química.

O depoimento abaixo foi extraído de uma reportagem sobre o cotidiano no Conjunto Habitacional do Cordeiro, que revela situação semelhante no Conjunto Habitacional do Jiquiá, que é o domínio do território pelo tráfico:

eles não mexem com o pessoal daqui de dentro, não. Mas, se falar, morre. Acontece constantemente, 24 por dia. Quando fica de noite, fica cheio de zumbi. O pessoal não dorme. Fica a noite todinha aqui noiando, noiando. É homem, mulher, senhora. Criança. Adolescente tem muito. Tem senhora, por incrível que pareça. Que o marido está preso e ela caiu no esquema. A maioria das mulheres aqui não tem marido, não. Eles estão no (presídio) Aníbal Bruno e na (penitenciária) Barreto Campelo. Os caras vivem lá. Não têm como trabalhar, não tem fonte de renda, o meio mais fácil que têm é a droga. Qualquer adolescente que vai pro mundo do crack vende rapidinho. Fiado, se não pagar, morre, ou então eles vão, arrobando a porta e levam os bens materiais. O que você não encontrar, porque o pessoal aqui só tem uma televisãozinha, uma mesinha com quatro cadeiras. Quem vende, com certeza vive melhor. Aqui dentro tem o cabeça, mas ninguém vai dizer que é. Eu procuro nem saber. E, se eu soubesse, não diria. Se eu contar pra tu que, de nome, só conheço um pessoal do meu bloco e alguns outros poucos? Aqui no bloco moram 32 famílias, e eu posso dizer que oito eu conheço por nome. Eu conheço dez. Não tenho amigo aqui”. (MOURA, Caderno Aurora – Diário de Pernambuco, 2011, p. 5).

Já a Sr.<sup>a</sup> Sueli<sup>21</sup> relatou que um dos motivos para sua saída do Conjunto Habitacional do Jiquiá foram os problemas gerados pela droga: “O problema mesmo de lá é as drogas, tem muito jovem envolvido, muitas vizinhas minhas também tiveram que sair de lá por conta disso. Isso tá virando uma praga, meu filho”.

---

<sup>21</sup> Nome fictício

Outra moradora relata sobre o cotidiano do medo no conjunto habitacional, ao dizer: “[...] essa semana aqui, meu Deus do céu, essa semana aqui tá ruim, só “fogos”, para não dizer bala”. (Tatiane)<sup>22</sup>

Ora, é neste contexto que:

A violência tem consequências sociais, psicológicas e econômicas. Os violentos estão associados a contextos em que há desorganização social, isto é, a lugares onde existe pouca participação nas atividades coletivas, muita mobilidade dos moradores e desemprego. (FEFFERMANN, 2006, p. 38).

Interessante observar este aspecto, porque vem contribuindo com a evasão habitacional, pois é a violência expressa e vivenciada no cotidiano uma das características do universo do tráfico de drogas, que, através da instalação do medo, encontra a forma de dominar o território.

Cabe lembrar que a relação estabelecida entre espaço social e moradia urbana cria e forma o cotidiano no conjunto habitacional, “[...] e o cotidiano não é uma abstração, é a manifestação da vida diária das pessoas”. (GUIMARÃES, 2005, p. 74). Assim, é no cotidiano que se expressam as limitações e contradições dos projetos habitacionais para as camadas de baixa renda, ao apresentar contextos bastante diversos entre população e espaço de reprodução social.

Desse modo, são importantes alguns apontamentos quando tratamos dos programas e projetos habitacionais. O primeiro está relacionado em como se dá o acompanhamento do poder público aos projetos após o reassentamento das famílias e se seus objetivos foram alcançados, levando em consideração a própria essência da sociedade de classe e as contradições que os permeiam. O segundo refere-se à compreensão quanto à efetivação do direito à moradia na perspectiva do acesso ao ambiente físico e suas expressões de habitabilidade e a nova realidade do sujeito, que é reassentado em conjuntos habitacionais onde se depara com uma rotina de vida transposta de modelos da classe média, como por exemplo, a inserção da ideia de condomínio privado para as famílias dos conjuntos habitacionais.

Durante a coleta de dados, recolhemos informações sobre o cotidiano no conjunto habitacional. Tal questionamento tinha como objetivo analisar a vida social e política de seus moradores e relacioná-los com o processo de evasão dos vendedores e perceber similitudes ou não com os sujeitos que compraram os

---

<sup>22</sup>Nome fictício

apartamentos. Neste sentido perguntamos: “como é e como era viver no conjunto habitacional, e o porquê da escolha daquele determinado conjunto habitacional”.

As maiorias dos entrevistados responderam positivamente sobre fato de morarem no conjunto habitacional, “Aqui a gente tá perto de tudo, tem tudo, a vizinhança, a convivência aqui é ótima. A casa, o local é ótimo e a parte negativa é o tráfico de droga”. (Nathalia)<sup>23</sup>. Novamente aparece o tráfico de drogas como aspecto negativo para convivência.

Essa mesma moradora traz a mobilidade urbana e a proximidade com parentes para escolha da moradia: “Aqui é mais perto de tudo, do centro da cidade e tem família que mora aqui também perto”. Já o Srº Jorge <sup>24</sup> afirma “aqui é perto de tudo, do centro da cidade, do hospital, perto de várias coisas, de várias utilidades”.

O Conjunto Habitacional Jiquiá fica a poucos metros da Estação Mangueira do metrô Recife, fato que pode incidir na procura de apartamentos para comprar, devido à mobilidade proporcionada, uma vez que metrô é um dos principais meios de transporte coletivo, que possibilita o acesso da população ao restante da cidade de forma rápida e segura, além de ser integrado a outros mecanismos de mobilidade urbana, como o Sistema Estrutural Integrado (SEI).

Neste sentido, as condições de infraestrutura e de localização das áreas destinadas a moradias irão influenciar na procura e nos preços imobiliários.

Na formação dos preços imobiliários não é apenas o custo de produção, mas também a localização do imóvel, entendida como o acesso dos seus moradores às infraestruturas e bens e serviços que se estruturam espacialmente, acesso que, muitas vezes, é carregado de simbolismo em termos de status e prestígio. (LACERDA, 2007, p. 37).

Essa valorização do local se apresenta como mecanismos de fixação e valorização imobiliária, refletindo na evasão habitacional pelo viés da especulação imobiliária e da necessidade do sujeito a partir da nova dinâmica que está inserido, se considerar que:

se um espaço segregado [...] receber dotação de infraestrutura e passar por regularização fundiária sem que a renda dos seus moradores se altere, há uma grande probabilidade de que ao menos uma parte da população original, que seria a beneficiária da intervenção, acabe sendo compelida a deixar o local (‘expulsão branca’), por não poder arcar com o ônus tributário decorrente e também ao ser pressionada pela valorização de seus imóveis no mercado. (SOUZA, 2008, p. 113).

---

<sup>23</sup>Nome fictício

<sup>24</sup> Nome fictício

Mesmo que a fixação de preços deste mercado informal não tenha sido objeto de questionamento na pesquisa, identificamos em uma das falas o valor da compra do imóvel: “Foi fácil, na verdade ela estava pedindo R\$ 25 mil, mas como eu não tinha R\$ 25 mil, eu disse a ela que só tinha R\$ 23 mil e então ela concordou” (Rejane)<sup>25</sup>. Durante a observação participante<sup>26</sup> direta, constatamos que a média de preço está em 13 mil reais, isso depende das melhorias realizadas nos imóveis e da localização, pois as ruas próximas da entrada são bem mais valorizadas, mas o que determina a regulação dos preços é a oferta das moradias.

Outros fatores além do preço são determinantes, como a proximidade de parentes:

A gente estava procurando casa, porque minha preferência é casa. E como meu genro mora em Afogados, viemos para o lado de cá, falaram que tinha bastante apartamento para vender, a gente veio e encontramos. Inclusive tem até mais caro, mas só que a moça estava vendendo por R\$ 17 mil porque ela estava com problema de saúde e tinha um perto do serviço dela então ela vendeu. (Mércia)<sup>27</sup>

Em reportagem sobre o cotidiano das famílias moradoras do Conjunto Habitacional do Cordeiro, na RPA 04, local que congregou os sujeitos que moravam em condições precárias de moradia nas antigas palafitas de Brasília Teimosa e Pina, e após o reassentamento muitos evadiram, e retornando ao bairro de origem, uma das moradoras diz: “ilegalmente, alugaram ou venderam seus apartamentos por irrisórios R\$ 2 mil, R\$ 3 mil, para seguir de volta à praia e montar novas casas, ou até para viver em sarjeta” (MOURA, Caderno Aurora – Diário de Pernambuco, 2011, p. 5).

O retorno ao lugar de origem se torna um aspecto considerado normal quando o reassentamento dos moradores não levou em consideração as singularidades e particularidades dos sujeitos, predominando o discurso tecnicista e higienista de retirada dos pobres de áreas passíveis de valorização para especulação imobiliária, como foi o caso das palafitas de Brasília teimosa, onde hoje

---

<sup>25</sup>Nome fictício

<sup>26</sup>Segundo Soriano a pesquisa participante “permite adentrar nas tarefas realizadas pelos indivíduos no seu dia-a-dia, conhecendo mais perto as expectativas das pessoas, suas atitudes e condutas diante de determinados estímulos, as situações que fazem com que elas ajam de um modo ou de outro e as maneiras de resolver os problemas familiares ou da comunidade. Neste caso, o pesquisador age com naturalidade dentro do grupo, incorporando-se plenamente às atividades que desenvolvem seus integrantes” (SORIANO, 2008, p. 146-147)

<sup>27</sup>Nome fictício

existe uma orla urbanizada e a Zeis local sofre pressão para mudança na legislação, com vistas a permitir grandes empreendimentos imobiliários.

Acerca da questão do cotidiano em um conjunto habitacional, uma moradora considera as condições de infraestrutura como um dos fatores positivos:

Lá na Mustardinha era muito precário, era alugado, era o que eu podia pagar, mas vivia alagado, cheio d'água, quando chovia era melhor está fora de casa do que dentro. Porque era muita água, muita lama, tinha muito inseto, escorpião e eu com criança, né... aí vim para cá porque aqui é melhor, é totalmente diferente do que eu vivia, né".  
(Edna)<sup>28</sup>

Esse aspecto também é relatado pelo Sr.<sup>o</sup> Rafael<sup>29</sup>. "Mas é muito bom aqui, não fica cheio d'água as ruas, é tudo organizadozinho". Mesmo sentimento compartilhado pela Sr.<sup>a</sup> Vera<sup>30</sup> "[...] aqui é de tijolo, aqui é diferente de outras coisas, lá vivia pingando, aqui não. Era dentro da água. É bom morar aqui, a vizinhança é mais ou menos".

Conforme enunciado, as condições sanitárias e de estrutura viária se apresentam como elementos positivos no cotidiano de um conjunto habitacional, como expresso nas falas. Mas chamamos a atenção para o fato de que esses moradores não são os beneficiários originais do projeto. Eles chegaram após o reassentamento, através da compra do imóvel. Desta forma, reafirmam-se as reflexões anteriormente desenvolvidas sobre os impactos que têm as ações de melhoramento urbanístico, que incide diretamente na procura por imóveis em áreas consolidadas, da mesma forma que se expressa as contradições de precariedade de grande parte da periferia do Recife.

A localização da produção de moradias nas cidades vai interferir na permanência das, pois a tendência normal é que haja concentração de pessoas onde há oferta de empregos, serviços e equipamentos sociais e transporte.

Diante desta concepção, podemos apontar que a evasão habitacional está diretamente associada a condições sociais, econômicas e culturais da população residente, uma vez que são as condições reais da vida urbana que irão direcionar as ações dos sujeitos, tendo a relação entre o mercado e Estado como elemento determinante,

Nesta lógica, Santana apud Ribeiro (1997, p. 106) diz que:

---

<sup>28</sup> Nome fictício

<sup>29</sup> Nome fictício

<sup>30</sup> Nome fictício

A política cria o mercado, assim como o mercado modifica a política pública numa relação dialética. Não se poderia pensar a formação do mercado imobiliário desvinculado de uma forte intervenção estatal, como também não podemos conceber a política desassociada dos constrangimentos da racionalidade do mercado.

Estas afirmações trazem consigo elementos norteadores para discutirmos os problemas sociais decorrentes do cotidiano vivido, como a falta de articulação das políticas públicas pelo poder público no tocante ao desenvolvimento de ações de base estrutural, como uma política de geração de emprego e renda e a possibilidade de interferir expressamente na permanência ou não de moradores em conjuntos habitacionais populares construídos pelo poder público. Assim, no atual contexto, temos a formatação de programas e projetos que, na maioria das vezes, são focalizados e diversificados, ficando à margem de propostas universais e de garantia dos direitos sociais<sup>31</sup>.

Na realidade, como aponta Rojas (2008, p. 184), no Brasil:

[...] o campo dos direitos percorreu uma trajetória muito peculiar. Desde a sua independência, a formalidade das leis, o direito, parece não absolver a cultura de como se estabelecem as relações entre Estado, elites brasileiras e o povo em geral. Ao contrário, os traços paternalistas, clientelistas e patrimonialistas têm sido marcas constantes dessa relação, que, ao explicitá-los, retarda a possibilidade de criar condições para o exercício dos direitos, sejam eles civis, políticos ou sociais

O caráter da efetivação do direito à moradia e ao saneamento como política pública perpassa pelo conceito de habitabilidade, mas este não poder encarado como sinônimo de acesso à moradia, e sim de articulação das condições objetivas para permanência dos moradores no seu espaço. Nesse ponto, as políticas públicas setoriais, como habitação e saneamento, pressupõem articulações com os sistemas institucionais e os usuários no sentido de garantir a efetivação de mecanismos estruturais e políticos no espaço produzido pelo poder público para a população.

É a partir do novo desenho institucional, com a criação do Ministério das Cidades e a reivindicação e pressão dos movimentos organizados de luta pela moradia, que a política de habitação passa a direcionar suas ações tendo como enfoque a participação da população na elaboração e execução dos programas e projetos. “A adoção de mecanismos de participação popular é condição *sine qua non*

---

<sup>31</sup> O direito social é um produto histórico, construído pelas lutas da classe trabalhadora, no conjunto das relações de institucionalidade da sociedade de mercado, para incorporar o atendimento de suas necessidades sociais à vida cotidiana. É decorrência de um movimento das sociedades europeias e norte-americanas, iniciando pelo reconhecimento dos direitos civis e políticos a partir, principalmente, do século XVIII (ROJAS 2008, p. 183).

para a aprovação, execução e avaliação dos projetos financiados” (SANTANA; SÁ; CRUZ; CARDOSO, 2010, p. 253). Neste sentido, os projetos habitacionais devem constar uma proposta de trabalho técnico-social com famílias reassentadas nos conjuntos habitacionais populares e que leve em consideração as seguintes diretrizes<sup>32</sup>:

### **Mobilização e Organização Comunitária**

- Apoiar a formação ou consolidação das organizações de base;
- Formar comissões e grupos de interesse ligados ao projeto, como por exemplo: Comissão de Acompanhamento de Obras, Comissões de Jovens, de Mulheres e de outros interesses despertados pelo projeto;
- Estabelecimento de parcerias e integração com as demais políticas e programas do município, que, sempre que possível, deverão ser estendidas para a população do projeto;
- Capacitação das lideranças ou grupos representativos através de cursos, palestras, oficinas, seminários;
- Estímulo aos processos de mobilização comunitária e a promoção de atitudes vinculadas à melhoria da qualidade de vida.

### **Educação Sanitária e Ambiental**

- Promover o processo educativo que esclareça e valorize a infraestrutura implantada e busque mudanças de atitudes em relação ao meio ambiente e à vida saudável;
- Estimular a criação de comitês ou comissões ambientais;
- Implementar ações de produção artesanal com resíduos recicláveis;
- Promover campanhas educativas de saúde e de utilização e preservação dos serviços implantados, evitando o desperdício.

### **Geração de Trabalho e Renda**

- Promover atividades ou cursos visando a capacitação ou a requalificação profissional;
- Contribuir para a redução do analfabetismo;

---

<sup>32</sup> Instruções Específicas para Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários (BRASIL. Ministério das Cidades, 2007).

- Estimular processos cooperativos de produção;
- Estabelecer parcerias visando a implantação de unidades produtivas diversas de acordo com a vocação econômica diagnosticada.

Embora esteja previsto nas instruções normativas <sup>33</sup> da política habitacional de interesse social o acompanhamento pós-ocupação das famílias nos conjuntos habitacionais, é necessário problematizar sobre os efeitos e resultados do processo de reassentamento. O acompanhamento prevê:

- a) Compreender os seis meses que se sucedem à conclusão das obras;
- b) Intensificar, nesta fase de trabalho, as ações voltadas para educação sanitária e ambiental, geração de trabalho e renda, mobilizando a participação da comunidade para as mudanças previstas e desejáveis do Programa;
- c) Deve-se assessorar o processo de adaptação dos moradores ao novo habitat;
- d) Deve-se difundir o andamento do processo de regularização fundiária, priorizando a concessão de títulos às mulheres chefes de família, ou mesmo àquelas com situação civil irregular;
- e) Deve-se prever e executar a assessoria às famílias para a ampliação ou melhoria das unidades habitacionais;
- f) Trabalhar a autonomia dos grupos e organizações representativas e se processar o desligamento progressivo da equipe técnica.

Ao situarmos as exigências contidas nas instruções normativas, não pretendemos avaliar como se deu o desenvolvimento do trabalho técnico-social no Conjunto Habitacional do Jiquiá, mas apontar a contradição existente entre o que é planejado pela política pública e a realidade em que estão inseridos os seus usuários, bem como a que ponto a sistemática adotada favorece as demandas do capital imobiliário.

Segundo Santana; Sá, Cruz; Cardoso (2010, p. 250):

O trabalho social passa a ser identificado como campo de mediação de conflitos entre grupos sociais atingidos pela intervenção e os órgãos gestores, mantendo-se permanentemente em tensão e

---

<sup>33</sup>Instruções Específicas para Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários (Ministério das Cidades, 2007).

profundamente marcado pelas contradições e pelos antagonismos das relações entre estes grupos e os gestores públicos.

No nosso entendimento, o êxito dos programas habitacionais está associado ao acesso da população usuária como sujeito de direito às demais políticas públicas, de forma articulada, estruturada e participativa. Mas, para que isso aconteça, deverá haver uma ruptura ideológica por parte do Estado, em não creditar o sucesso dos projetos ao desenvolvimento de trabalho técnico-social. Muitos inclusive sendo formulados e executados por assistentes sociais. Como reflete Paz (2010, p. 7):

Os programas e projetos habitacionais, em especial aqueles voltados para a população de baixa renda, inserem-se em contextos específicos, em territórios de relações sociais marcados por conflitos e disputas, que, para além da carência habitacional, enfrentam déficits de acesso a todos os serviços públicos, como também necessitam de investimentos na cultura democrática e organizativa da população moradora. Há ainda que se lembrar dos contextos de violência urbana, em múltiplas expressões (homicídios, latrocínios, furtos e roubos, violência física, sexual, e psicológica, violência institucional; insegurança pública; violência dos presídios; crime organizado, tráfico de drogas, etc) que interferem e impactam as ações e o trabalho social.

Iamamoto (2008, p. 149) faz a crítica de que o assistente social “é chamado a implementar e viabilizar direitos sociais e os meios de exercê-los, vê-se tolhido em suas ações, que dependem de recursos, condições e meios de trabalho cada vez mais escassos para operar as políticas sociais”.

No capitalismo contemporâneo, “o projeto neoliberal subordina os direitos à lógica orçamentaria, a política social à economia” (IAMAMOTO, 2008, p. 149). É justamente onde se encontra o problema, pois a insuficiência de recursos destinados para as políticas sociais, que prioriza os aspectos construtivos e técnicos operativos, em detrimento de políticas estruturadoras que emancipe o sujeito social economicamente e politicamente. Essa característica sempre foi marcante no planejamento urbano no Brasil, um “[...] pântano entre a retórica e sua prática, já que estava imerso na base fundante marcada por contradições: direitos universais, normatividade cidadã – no texto e no discurso – versus cooptação, favor, discriminação e desigualdade – na prática da gestão urbana”. (MARICATO, 2007, p. 135).

Essa prática é imbuída do caráter ideológico presente no ideário da burguesia brasileira, pois é ela que está hegemonicamente à frente do Estado<sup>34</sup>. Ou seja, “as ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes, isto é, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante” (ENGELS; MARX, 2011, p. 47).

Considera-se, desta forma, que o processo da evasão habitacional está associado ao movimento de produção e reprodução do espaço, que tem no Estado o seu formulador e financiador de políticas públicas, o elemento central de análise para entendermos como legítima as ações dos moradores dos conjuntos habitacionais a evadirem o território chamado conjunto habitacional popular, a partir das contradições das relações sociais e econômicas estabelecidas. É através da ação cotidiana dos sujeitos pela sobrevivência que se estabelecem as condições objetivas das relações sociais.

Portanto, as análises das expressões manifestas no conjunto habitacional dirá que:

[...] a questão básica do acesso aos equipamentos urbanos coletivos não se limita ao momento da sua instalação; persiste, ainda, em novos patamares de reivindicação social, ou seja, as condições de permanência dos contingentes humanos atendidos nos lugares equipados (o que envolve os tributos e processos de valorização de imóveis e aluguéis), os processos de conservação dos equipamentos e as políticas de preço adotadas pelas empresas que prestam serviços de interesse coletivo. (PIQUET, 1997, p. 53, grifo nosso).

Outro aspecto a considerar sobre a evasão habitacional é a lógica da moradia enquanto mercadoria, que permite ao sujeito mesmo longe de perceber a esta lógica, vender seu imóvel, com a mesma pretensão que se desfaz ou adquire qualquer outra mercadoria, como podemos constatar na fala da Sr.<sup>a</sup> Joelma<sup>35</sup>: “Se é meu eu posso fazer o que quer. Vender, derrubar, dar, eu posso fazer o que eu quiser”. Aqui estamos considerando a moradia enquanto mercadoria tendo o seu valor de uso como expressão, assim Braz e Netto (2009, p. 79) afirmam:

Mercadoria é um objeto externo ao homem, algo que, pelas suas propriedades, satisfaz uma necessidade humana qualquer, material ou espiritual – a sua utilidade, determinada pelas suas propriedades, faz dela um valor de uso.

<sup>34</sup>O Estado é a forma na qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e que sintetiza a sociedade civil inteira de uma época, segue-se que todas as instituições coletivas são mediadas pelo Estado, adquirem por meio dele uma forma política” (ENGELS; MARX, 2007, p. 76).

<sup>35</sup> Nome fictício

No entanto, um morador de um conjunto habitacional popular, que tenha ou não adquirido sua moradia por projeto ou subsídio governamental, está passível para as nuances da acumulação e reprodução do capital, como bem nos lembra Santos (2002, p. 187): “[...] a cidade moderna nos move como se fôssemos máquinas, e os nossos menores gestos são comandados por um relógio onipresente”. É nesta lógica que o capital se apropria da vida social dos sujeitos.

Percebe-se, então, que há uma forte relação entre o mercado e necessidades sociais dos sujeitos, constituindo uma simbiose de interesses, pois “ao produzir seus meios de vida, os homens produzem, indiretamente, sua própria vida” (ENGELS; MARX, 2007, p. 87). Desta forma, explica-se o processo de evasão habitacional e o mercado imobiliário informal, tendo o entendimento de que a moradia é uma mercadoria.

Chama a atenção a dinâmica do mercado nos conjuntos habitacionais populares construídos pela prefeitura, ao ponto de não permitir à gestão municipal ter uma base de dados sistematizados do processo de saída e chegada de moradores. Tal dinamismo decorre, a nosso ver, de dois principais aspectos: um se caracteriza como a própria lógica do mercado, através do submercado informal de compra, venda e aluguel das unidades habitacionais; e o outro são as dificuldades de permanência do morador a partir dos problemas sociais vividos no cotidiano coletivo.

Durante a pesquisa observamos que o local de origem dos compradores é bem variado, como os bairros bem próximos ao habitacional, Mustardinha e Mangueira – RPA 05, Engenho do Meio e Várzea - RPA 04, Imbiribeira – RPA 06, Coque – RPA 01, Jaboatão e até São Paulo.

Uma das entrevistadas, a Sr.<sup>a</sup> Ruth<sup>36</sup>, vendeu seu imóvel na comunidade do Coque e comprou um apartamento no conjunto habitacional por considera-lo mais seguro: “Eu achei melhor aqui do que no Coque, porque lá era muito violento”. Lembramos que a comunidade do Coque é considerada uma das mais violentas da cidade do Recife.

Essa mobilidade é característica dos assentamentos urbanos das cidades, uma vez que a procura por melhores condições de moradia, de infraestrutura e emprego pela população irá modificar e incidir sobre a ocupação do espaço.

---

<sup>36</sup>Nome fictício

#### 4.4 Mercado Imobiliário Informal

Para o estudo do mercado imobiliário informal, tomamos com referência o trabalho desenvolvido por pesquisadores brasileiros reunidos na Rede Inforsolo Brasil, uma vez que realizaram uma pesquisa sobre o mercado informal do solo e a mobilidade residencial em favelas de oito cidades brasileiras: Rio de Janeiro, São Paulo, Recife, Salvador, Brasília, Florianópolis, Salvador, Porto Alegre e Belém.

Tal opção é decorrente da carência de estudos sobre o mercado imobiliário informal. Desta forma, do ponto de metodológico, foi necessário traçar um comparativo do que é formal e informal na sociedade capitalista regida pelo mercado, em que:

O acesso à terra urbana decorre diretamente da magnitude do capital monetário acumulado por indivíduos ou grupos de indivíduos. Esse acesso realiza-se mediante duas formas institucionais diferentes: a primeira rege-se por um conjunto de normas legais advindas de um vasto aparato documental de fé pública; e a segunda prescinde de normas. (LACERDA; MELO, 2009, p. 113).

Contraponto à produção imobiliária formal há uma produção informal, que acontece de forma irregular sob o ponto de vista da legislação urbanística<sup>37</sup>, a partir do movimento entre proprietários de imóveis e seus respectivos compradores, e é isso que dá especificidade ao mercado imobiliário informal.

A classificação do acesso ao solo urbano e a lógica de mercado é dimensionada na tradição da economia urbana, em duas vertentes teóricas. Uma é a tradição ortodoxa que se “apresenta como uma enorme e influente produção sobre os processos de uso do solo, formação de preços e preferências locacionais familiares”, e a outra é a que está baseada nos conceitos da economia urbana, pois “[...] procura identificar os processos de geração da riqueza e da acumulação do excedente urbano a partir da definição dos usos e da apropriação do solo urbano” (ABRAMO, 2009, p. 18).

Segundo Abramo (2009, p. 19), “a carência de informações produz algo como um ‘senso comum’ sobre o mercado informal que em muitas situações não corresponde aos fatos reais”.

É a lógica do mercado e a relação social estabelecida que vem tornar possível a transição imobiliária entre os sujeitos, que, por diversos fatores, estão

---

<sup>37</sup>Na nossa compreensão, a legislação urbanística faz parte do marco regulatório institucional do Estado para controle do espaço urbano.

dispostos a repassar o seu direito de uso da moradia em um conjunto habitacional, já que a posse legal é do Estado, e os que querem adquirir um imóvel.

As práticas econômicas que se estabelecem fora da regulação institucional do Estado de Direito e dos seus sistemas de controle, recursos e punição, podem ser definidas, em uma primeira aproximação, como práticas econômicas informais (ABRAMO, 2009, p. 6).

Neste entendimento, o autor conceitua o Mercado como “um encontro regular de compradores e vendedores de bens e serviços, cujas transações mercantis se reproduzem a partir de certa liberdade de ação e decisão dos seus participantes” (ABRAMO, 2009, p. 6).

Neste entendimento, perguntamos a uma entrevistada, a Sr.<sup>a</sup> Joelma<sup>38</sup>, por que decidiu vender seu imóvel no conjunto habitacional, mesmo a posse sendo da Prefeitura do Recife<sup>39</sup>. A entrevistada respondeu:

Porque eu vendi, porque primeiro de tudo, querendo ou não, a Prefeitura me tirou da minha casa. A Prefeitura não me encontrou na rua. Era um barraco, mas era organizado, era cimentado, eram quatro vãos, tinha banheiro, então a Prefeitura me ajudou, mas não me deu completamente, porque, querendo ou não, aquilo era meu. Então, se é meu, eu posso fazer o que quer. Vender, derrubar, dar, eu posso fazer o que eu quiser.

Neste mesmo entendimento, as reflexões são compartilhadas por outra entrevistada, a Sr.<sup>a</sup> Rosa<sup>40</sup>, que afirma: “Já disse, vendemos porque era meu, e as prefeitura não tem nada que proibir, se é da gente, se tirou a gente de nossa casa, porque precisava abrir rua para saneamento, vendi e de forma tranquila”.

Como se observa, a transição imobiliária de compra e venda é feita conscientemente por parte dos sujeitos envolvidos, uma vez que passa despercebido o caráter informal da transação.

Para tanto, o mercado imobiliário informal carece de uma base documental que legalize as transações imobiliárias, ao contrário da dinâmica do mercado formal, que tem o Estado no papel de promotor imobiliário (AZEVEDO, 2000).

Como afirma Abramo (2007, p. 30):

O mercado informal de solo deve estar fora dos marcos dos direitos, mas deve ter uma estrutura institucional própria que garanta a reprodução temporal das práticas mercantis informais de compra, venda e locação de solo e/ou imóveis. Em outras palavras, o mercado informal deve ter instituições informais que permitam o funcionamento do mercado e garantam, em termos intertemporais e intergeracionais, os contratos de natureza implícita estabelecidos nas transações informais de mercado.

---

<sup>38</sup> Nome fictício

<sup>39</sup> Ver roteiro da entrevista em anexo

<sup>40</sup> Nome fictício

Como um dos elementos identificados durante a pesquisa, todos os sujeitos entrevistados afirmam ser o cartório a instituição reguladora da transação imobiliária, onde o recibo de compra e venda passa a ser o instrumento legal para vendedores e compradores.

Não tenho medo nenhum, o apartamento era meu, fiz tudo certinho, legalizado, no cartório com firma reconhecida, tenho documento de que era meu o apartamento, a quem vendi. Sendo assim, estou tranquilo<sup>41</sup>.Tinha conhecimento que era proibido, sim, mas pelo que corre por aí não tem perigo de tomar, até porque a gente vai para o cartório, a gente assina, a gente paga a titulação.<sup>42</sup>

No caso do mercado imobiliário informal, os cartórios institucionalizam e “legalizam” a transação imobiliária entre as partes envolvidas através de uma certidão de compra e venda autenticada.

Sobre o instrumento jurídico utilizado pela Prefeitura, neste caso o Termo de Autorização de Uso a Título Precário e Gratuito<sup>43</sup>, Azevedo argumenta que “[...] ao transferir apenas o uso do imóvel ao beneficiário, se privilegia o direito de morar sobre o direito de propriedade”. (AZEVEDO, 2000, p. 37). Mesmo condicionados a assinarem um documento amparado juridicamente, os moradores não se intimidam em realizar transação irregular, contribuindo assim para a evasão.

Neste sentido, podemos classificar essa dinâmica como um submercado informal em área consolidada, sendo o conjunto habitacional uma modalidade de parcelamento do solo urbano, uma vez que sua legalidade fundiária necessita de algumas condicionalidades legais, tais como “apresentação de escritura para registro e liberação de alvará de construção, pré-requisitos técnico-jurídicos” (MONTEIRO; SOUZA, 2009, p. 90).

Para caracterizar a estrutura de mercado de terras e a informalidade imobiliária, ABRAMO (2009) parte das seguintes características:

- a) Oferta e demanda de solo;
- b) Poder de mercado dos agentes econômicos (oferta e demanda);
- c) Características informacionais do mercado (assimetrias e transparências de informação);
- d) Características dos produtos (homogêneos ou heterogêneos);
- e) Externalidades (exógenas e endógenas);

<sup>41</sup> Trecho da entrevista do Sr.<sup>o</sup> Ricardo (Nome Fictício), que vendeu o apartamento.

<sup>42</sup> Trecho da entrevista do Sr.<sup>o</sup> José (Nome Fictício), que comprou um apartamento.

<sup>43</sup> Modelo em anexo

- f) Racionalidades dos agentes (paramétrica, estratégica, etc); e
- g) Ambiente da tomada de decisão (riscos probabilísticos ou incerteza).

Essas características irão permitir identificar similitudes e diferenças entre o mercado formal e informal. Neste sentido, o autor irá classificar o mercado de terras em dois submercados fundiários: o de loteamentos e o de áreas consolidadas. Neste sentido, o submercado de loteamentos pode ser caracterizado como o que opera o fracionamento das glebas nas periferias das cidades e o submercado de áreas consolidadas tem a pulverização territorial como sua principal característica (ABRAMO, 2009). Para nosso estudo, nos detivemos em analisar o mercado informal em área consolidada pelas modalidades de compra e venda aqui entendidas como unidades de transação econômica imobiliária, seja ela formal ou informal. Portanto, como afirma Lacerda e Melo (2009, p. 115), “o mercado imobiliário, quer seja formal, quer seja informal, funciona a partir de um modelo concorrencial, uma vez que existem vários vendedores e compradores”.

Nesta direção, a produção e reprodução capitalista consideram:

[...] economia formal o processo de produção e de trocas de bens e serviços regulados pelo mercado e promovidos e realizados por empresas industriais e comerciais com o objetivo do lucro e que atuam submetidas às regras do direito comercial, fiscal, do trabalho e etc., podemos chamar economia informal todo o processo de produção e de troca que não se submete a um desses aspectos (ABRAMO, 2009, apud BAGNASCO, 1999, p. 29).

Remetendo-se na centralidade da dinâmica capitalista, que tem, como um de seus eixos, a relação capital x trabalho, Lacerda focaliza que:

[...] numa sociedade capitalista a habitação é uma mercadoria por possuir duplo caráter: (I) tem valor de uso, à medida que expressa uma necessidade e (II) tem valor de troca, por possuir um valor pela quantidade de trabalho socialmente necessário à sua produção. Todavia, a produção capitalista tem se mostrado incapaz de dominar este setor em decorrência do efeito combinado de duas particularidades do processo de produção: a dependência em relação à propriedade privada do solo urbano e a rotação lenta do capital. (LACERDA, 1990, p. 34).

Nos estudos sobre o mercado imobiliário, partimos do conceito trabalhado por Veiga (2008, p. 42), e que mesmo aplicado à autoconstrução, explica o nosso objeto de estudo, pois em na sua ótica:

[...] entende-se mercado imobiliário informal como as transações comerciais de compra, venda e aluguel de imóveis, em sua maioria construídos de forma irregular e fora dos parâmetros de uso e ocupação do solo, realizados sem a aprovação e registro dos instrumentos legais de comercialização imobiliária.

Na compreensão de Abramo (2007, p. 29)

[...] o mercado informal transaciona um bem (material ou imaterial) à margem do marco regulatório da esfera jurídico-política do estado de direito moderno. [O autor, ao descrever a provisão habitacional no Chile, de orientação neoliberal, em que a produção de conjuntos habitacionais trouxe rapidamente] [...] o processo de informalização do formal [...], onde: [...] o retorno da informalidade nas áreas formais dos conjuntos habitacionais tem duas dimensões de informalidade.

Esta tem sido a realidade nos conjuntos habitacionais edificadas pela Prefeitura do Recife, como denuncia a reportagem do Diário de Pernambuco denominada: “Sonho da casa própria está colocado à venda”,

[...] muitos já venderam seus apartamentos por valores que variam de R\$ 6 mil a R\$ 17 mil. A transação é ilegal, já que a doação feita pela Prefeitura da Cidade do Recife (PCR) não prevê a transferência de posse, mas a cessão das unidades habitacionais por prazo de 50 anos, prorrogáveis por mais 50. (SONHO DA CASA PRÓPRIA... DP, out. 2004).

Essa problemática tem sido recorrente nos conjuntos habitacionais edificadas pelo poder público municipal, com o grande quantitativo de imóveis vendidos e alugados, elevando o nível de preocupação de gestores e da população usuária. Também tem se questionado se o objetivo da diminuição do déficit habitacional e a melhoria das condições de vida dos moradores estão sendo alcançados, principalmente às famílias egressas de palafitas da cidade.

Foto 3 - Placas de anuncio de venda afixadas nos imóveis do conjunto habitacional



Fonte: Acervo próprio

Foto 4

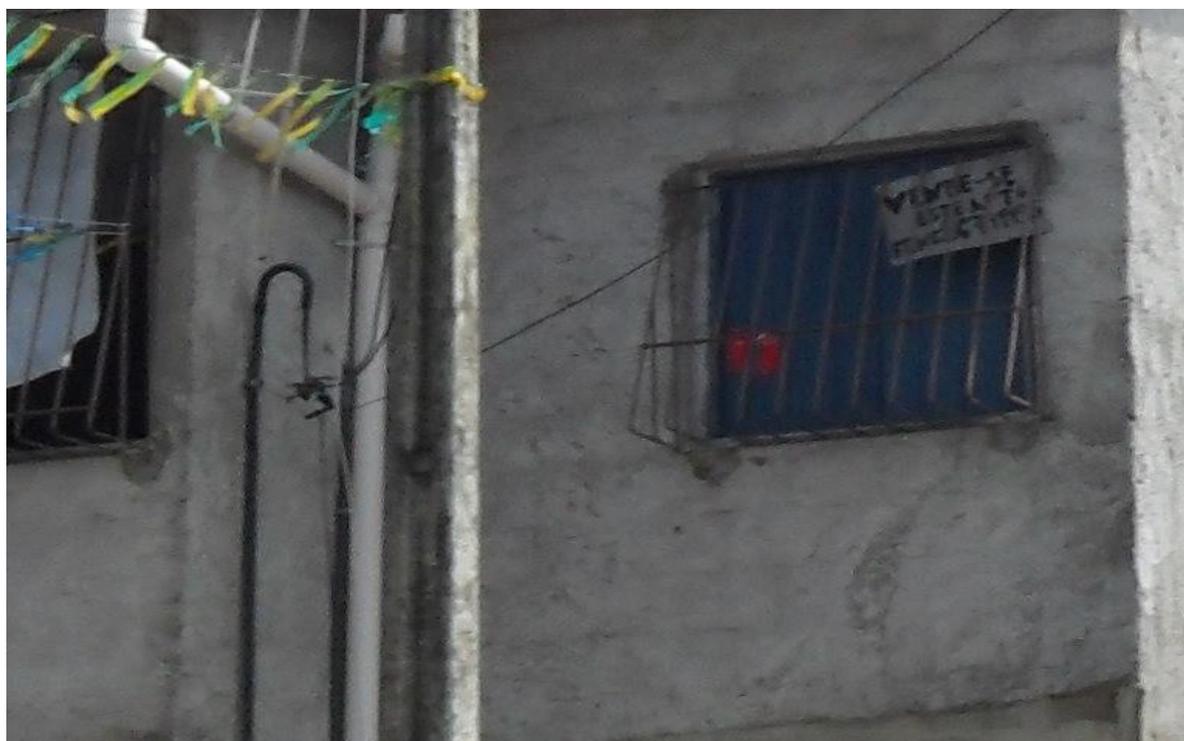


Foto: Acervo próprio

Foto 05



Foto: acervo próprio

Como se pode observar na Foto 4, uma das residências possui placa de imobiliária, que, pela lógica do ciclo imobiliário, é um agente do próprio mercado, não sendo uma das características do mercado informal. As estratégias mais usadas por este submercado é a divulgação boca a boca, placas fixadas pelos próprios moradores, que a transação de compra e venda é feita pelos próprios sujeitos envolvidos.

Um dos moradores relata como conseguiu comprar o imóvel: “Botou uma placa de vende-se, eu ia passando, perguntei a ela se vendia. Fui, comprei, fui no cartório, passei a documentação todinha” (Manoel)<sup>44</sup>.

A Sr.<sup>a</sup> Vera<sup>45</sup>, por sua vez, diz: “Foi porque um amigo da gente varria a rua e viu a placa de venda aqui e disse a gente que tinha uma casa para vender na Mangueira. Aí a gente veio olhar e a mulher vendeu para a gente”.

---

<sup>44</sup>Nome fictício

<sup>45</sup>Nome fictício

No apontamento sobre é a evasão e o mercado imobiliário informal nos reassentamentos urbanos do Recife, objeto de nosso estudo. Valladares (1978, p. 78), ao estudar o “fenômeno”, no conjunto habitacional Cidade de Deus - Rio de Janeiro trata a questão como cessão ou venda de direitos, ao mostrar que: “[...] a venda dos direitos também representava uma possibilidade de fazer em face de determinados problemas sociofamiliares imediatos, tais como dívidas comerciais em geral ou problemas de saúde”.

Neste mesmo raciocínio, a autora prossegue:

[...] ceder os direitos significa ainda poder montar, com o dinheiro recebido, um pequeno negócio, ou mesmo construir uma nova moradia em algum terreno comprado à vista na periferia [...]. De fato, essa operação representava uma boa saída para certa parte dessa população de economia instável. (VALLADARES, 1978, p. 78).

Para nós, não se trata de uma transação denominada cessão de direitos, como aponta a autora, e sim o mercado imobiliário informal. Partindo da compreensão que a moradia é uma mercadoria, e que para Lacerda (1990, p. 52) “[...] a função de comercialização é definida como aquela que assegura a transformação do capital – mercadoria em capital-dinheiro”, a terra é sempre um investimento atraente, graças ao seu caráter flexível e aos incentivos produzidos pelas relações vigentes de produção, tendo no mercado imobiliário a materialização do processo de desenvolvimento capitalista do espaço.

Denominando de uma área de trânsito, Valladares enfatiza a evasão habitacional como:

[...] a primeira evidência da transformação que sofre o conjunto habitacional é a rotatividade de seus moradores. Na realidade, o que se verifica é uma tendência cada vez mais acentuada de saída do conjunto após um determinado tempo de permanência, que pode variar de meses a anos, em função de cada caso. (VALLADARES, 1978, p. 78).

Como já abordado, outros fatores são apontados como responsáveis pela evasão nos conjuntos habitacionais, como a falta de manutenção por parte do poder público na estrutura dos conjuntos habitacionais, a violência urbana - com destaque para o tráfico de drogas - a lógica da moradia enquanto mercadoria, o retorno dos moradores para proximidade da antiga moradia ou para perto de familiares, a dificuldade de adaptação em espaço de convivência coletiva. Mas, de forma direta e indireta, todos os fatores apontados têm na produção e reprodução capitalista do espaço a sua mais latente e complexa essência.

Como foi analisada, a evasão habitacional e suas condicionalidades contribuem com o processo de crescimento de um mercado imobiliário informal cada vez mais visível e normal, uma vez que a decisão de permanência é do sujeito, que está alheio às exigências jurídicas e normativas do Estado.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A complexidade da produção capitalista do espaço irá incidir na reprodução social dos sujeitos na sociedade, e, através do Estado, recomendará o tipo de política pública que irá amenizar os transtornos ocasionados pelas desigualdades de seu desenvolvimento. Portanto, podemos afirmar que o espaço não é apenas parte das forças e meios de produção, constitui também um resultado dessas mesmas relações. E a intervenção do Estado, embora nem sempre visível, produzirá o acirramento do conflito de classes na sociedade, até mesmo na tentativa de amenizá-los.

Desta forma:

O acesso ao solo urbano a partir da lógica do Estado exige dos indivíduos ou grupos sociais algum acúmulo de capital, que pode ser político, institucional, simbólico ou de uma natureza, de tal forma que permita o seu reconhecimento como parte integrante da sociedade e do seu jogo de distribuição das riquezas sociais. (ABRAMO, 2009, p. 5).

A materialização da reprodução capitalista do espaço é o elemento central que analisamos na dissertação, uma vez que a lógica do capital e a apropriação do espaço, a partir do desencadeamento da contradição entre o capital e o trabalho, tem raízes históricas e se constituem como a própria estrutura das cidades.

Ao tratarmos desta constituição histórica, o papel do Estado torna-se elementar na determinação das condições de reprodução social, pois é ele quem irá criar as condições necessárias à reprodução do capital, seja através dos arcabouços jurídico-normativos, políticos ou ideológicos.

Pode-se dizer que a principal contribuição do Estado é via produção da urbanização das cidades, que, através da valorização imobiliária das áreas antes desvalorizadas, potencializará as condições necessárias para produção social do espaço. Assim, a valorização do solo urbano pode ser vista como condição da acumulação capitalista.

Todavia, o estudo dos problemas urbanos irá decorrer necessariamente de análises das formas de intervenção do Estado e sua relação com o mercado, e em que condições se reproduzem na sociedade. Além disso, a concentração fundiária territorial influenciará a segregação socioespacial dos sujeitos.

Neste processo, vimos que os territórios não são homogêneos, sendo necessário que as intervenções públicas e as estruturas operacionais passem a adotar estratégias de legitimação e controle da população pelas políticas públicas, que na maioria das vezes são fragmentadas, impossibilitando, assim, a emancipação econômica, social e política dos sujeitos.

Neste sentido, o Brasil vem passando por um amplo processo de mudanças na estrutura urbana, em que as relações políticas da última década, em face da conjuntura de transformações ocorridas no país, trazem consigo, respostas à crise estrutural do capital. Por outro lado, o modelo político-econômico adotado é subordinado às regras do receituário neoliberal, que traz em seu bojo o desmonte da esfera pública estatal, a redução de direitos, a exacerbação da questão social, bem como a fragmentação da classe trabalhadora e o agravamento das desigualdades socioespaciais.

No estudo que apresentamos sobre a relação da evasão habitacional com formas de reprodução social capitalista do espaço, a moradia é apresentada como um bem que não é produzido da maneira normal como são feitos os bens não duráveis ou menos duráveis, mas é vendido como mercadoria sob os arranjos semelhantes de mercado. O bem imóvel, porém, existe e persiste no tempo como investimento lucrativo, independente de tais ciclos. Essa qualidade deriva da própria natureza da propriedade como mercadoria dotada de um mercado dentro da rede das relações sociais capitalistas.

Sendo assim, o mercado imobiliário informal, apresenta-se como uma fração do capital, organizado em torno dos investimentos de ocupação do solo, que é a linha para a materialização do processo de desenvolvimento capitalista do espaço.

No transcorrer da dissertação, pudemos perceber que o processo de evasão habitacional está intrinsecamente ligado às relações de uso e ocupação do solo como mercadoria nos reassentamentos urbanos e que seu movimento também é articulado às expressões da reprodução social. Para tanto, a população beneficiária tem no fragmento do real as suas justificativas para decidirem de forma compulsória ou não sobre a sua permanência no local destinado pelo poder público para moradia popular.

É a partir do momento em que determinado espaço passa a ser incorporado pelas estratégias do mercado imobiliário, em geral articuladas com as do Estado, que temos como tendência o conflito.

Logo, importantes reflexões sobre como o espaço produzido corrobora com as transformações da vida cotidiana foram levantadas, principalmente quando se contextualiza o mercado imobiliário informal como área de investimento e valor de troca, que produz tanto um espaço social de uso quanto um espaço abstrato de expropriação.

Ao longo dos capítulos, situamos a reprodução do espaço enquanto produto social e histórico, que se apresenta como realidade presente e imediata. E esta dinâmica se realiza no cotidiano social, aparecendo como forma e conteúdo da ocupação urbana.

Neste movimento, existe a relação do sujeito envolvido, e, como ele não se identifica como elemento central do processo de reprodução do espaço e o outro momento é a visão que a sociedade tem do mercado informal nos conjuntos habitacionais populares. Nosso papel é justamente desvelar, a partir da análise da totalidade social, as múltiplas determinações da vida social. Pois é pelo conceito de produção, no sentido marxista, que podemos superar a dicotomia filosófica e do senso comum, que coloca em oposição sujeito e objeto.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMO, P. **Favela e mercado informal**: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: ANTAC, 2009.
- ALVES, P. R. M. **Valores do Recife**. O valor do solo na evolução da cidade. Recife: Luci Artes Gráficas, 2009.
- ALVES, G. da A. A mobilidade/imobilidade na produção do espaço metropolitano. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B.(Orgs.). **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011.
- AMORIM, P. N. **Saneamento Integrado – Modelo para gestão do saneamento**: Processo de implantação e os impactos sócios ambientais nas comunidades de Mangueira e Mustardinha- Recife-PE. 2006. Monografia (Especialização em Gestão de Recursos Hídricos) - Universidade Federal de Santa Catarina; Universidade Federal de Alagoas. Florianópolis, 2006.
- ANDRADE, C. de. **Recife**: problemática de uma metrópole de região subdesenvolvida. Recife: Editora Universitária, 1979.
- ARAÚJO, T. B. de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2000.
- ARRETCHE, M. A era do saneamento: as bases da Política de Saúde Pública no Brasil. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 13, n.1, p 211 – 213,1999.
- ATLAS de Desenvolvimento Humano no Recife, 2005.
- AZEVEDO, S. O desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto. In: \_\_\_\_\_. **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação J. Pinheiro, 1995.
- AZEVEDO, S. de. A trajetória dos Programas Alternativos de Habitação Popular no Brasil. **RAM – Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 195,1990.
- BEHRING, E. B.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2008.
- BERNARDES, D. **Recife**: O caranguejo e o viaduto. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1996.
- BONDUKI, N. Articulação de Políticas setoriais e ampliação dos recursos para intervenções urbanas socialmente justas e sustentáveis. In: CONFERÊNCIA MUNICIPAL DA CIDADE DE VITÓRIA (ES). Jul/2007.

BONDUKI, N.; ROSSETO, R. Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. In: \_\_\_\_\_. **Ações Integradas de Urbanização e Assentamentos precários**. Curso à Distância. Módulo I. Disciplina II. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação **Déficit Habitacional no Brasil 2007**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2006.

BRAZ, M.; NETTO, J. P. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. O PAC e Serviço Social: Crescimento para quê e para quem? – os setenta anos da profissão e os seus desafios conjunturais. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.91, set. 2007.

BRYON, M. E. Q. **Terra de mangue (não) é terra de habitat: sustentabilidade ambiental na produção do espaço a partir das subjetividades que envolvem o manguezal do Pina, no Recife**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

CALDEIRA, T. P. do R. **Cidades de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Ed. 34/EDUSP, 2000.

CARLOS, A. F. A. Da “organização” à produção do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (Orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

CARVALHO, R.; IAMAMOTO, M. V. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: [S. n.], 2004.

CAVALCANTI, C. B. **O Recife e seus bairros**. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1998.

DAVIS, M. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

EMPRESA DE URBANIZAÇÃO DO RECIFE. **Relatório de pesquisa – Mangueira**. Recife, 1991.

ENGELS, F.; MARX, K. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2011

FEFFERMANN, M. **Vidas arriscadas: o cotidiano dos jovens trabalhadores do tráfico**. Petrópolis: Vozes, 2006.

FERREIRA, J. S. W.; UEMURA, M. M. **Política Urbana**. Curso à Distância: Ações Integradas de Urbanização e Assentamentos Precários. Módulo I. Disciplina I. Ministério das Cidades, 2008.

GOMES, M. de F.C. M. Política de Habitação e sustentabilidade urbana. In: \_\_\_\_\_. **Política de Habitação Popular e Trabalho Social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

GOMES, M. de F. C. M. Habitação e questão social – análise do caso brasileiro. **Scripta Nova- Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona**, Barcelona, 2005. Disponível em: <<http://ub.es/geocrit/sn/sn-194-26.htm>>. Acesso em: 22 fev. 2010

GUIMARÃES, C. E. Espaços urbanos da habitação: Globalização e identidade. In: \_\_\_\_\_. **Política de habitação popular e trabalho social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2006.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 1999.

INSTITUTO DE PESQUISAS APLICADAS (Brasil). **Relatório Pobreza, desigualdade e políticas públicas**. Comunicado da Presidência. n. 38, 12 de Janeiro de 2010.

INSTITUTO CIDADANIA (São Paulo). **Projeto Moradia**. São Paulo: IC, 2000.

KOGA, D.; NAKANO, K.; RAMOS, F. A disputa territorial redesenhando relações sociais nas cidades brasileiras. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 94, jun. 2008.

KOGA, D.; NAKANO, K. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. In: ABONG. **A Abong nas conferências 2005: criança e adolescente – Assistência Social**. São Paulo: Cadernos Abong, 2005.

\_\_\_\_\_. Cidades entre territórios de vida e territórios vividos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 72, dez. 2003.

LACERDA, N. **Mercados informais de solo nas cidades e acesso dos pobres ao solo urbano**. [S.l.]: Rede Infosolo. 2007.

LACERDA, N.; MELO, J. M. Mercado imobiliário informal de habitação na Região Metropolitana do Recife. In: ABRAMO, P. (Org.). **Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras**. Porto Alegre: ANTAC, 2009.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2009.

LAVINAS, L. Luta contra a pobreza urbana. Rede Urbal: Documento Base URBAL 10. [Documento de Guia]. In: \_\_\_\_\_. **Rede Urbal**. São Paulo: PSP/Sec. Rel. Internacionais, 2003. [mimeo].

LEFEBVRE, H. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

LEFEBVRE, H. **O direito a cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, N. R. **Auxílio moradia, benefício da política habitacional da Prefeitura do Recife**: O olhar do beneficiário. 2006. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pós-graduação em Serviço Social. CCSA, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

LESSA, S. **Mundo dos homens**: trabalho e ser social. São Paulo: Boitempo, 2002.

LIMA, R. M. C. de. **A cidade autoconstruída**. 2005. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2005.

MAIA, D. S. Lotes e ruas: componentes para análise da produção dos loteamentos fechados. In: SPÓSITO, E. S.; SPÓSITO, M. E. B.; SOBARZO, O. (Orgs.). **Cidades Médias**: produção do espaço. São Paulo: Expressão popular, 2006.

MARX, K. **Crítica da economia política**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1980.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2007.

\_\_\_\_\_. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.14, n. 4, out. / dez. 2000.

\_\_\_\_\_. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. In: \_\_\_\_\_. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2006.

MELO, M. L. de. **Metropolização e subdesenvolvimento**: o caso do Recife. Recife: UFPE, 1978.

MELO, M. L. de. **Estado, capital financeiro, espaço habitacional**: o caso da Região Metropolitana do Recife. Recife: Ed. da UFPE, 1990.

MENEGAT, E. **Questão Social e segregação sócio-territorial**: Termos indissociáveis da crise do modelo de urbanização ocidental. Libertas/ Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2003.

MONTEIRO, D. A.; SOUZA, Â. G. Ocupação urbana e mercado informal de solo em Salvador. In: ABRAMO, P. (Org.). **Favela e mercado informal**: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: ANTAC, 2009.

NETTO, J. P. Introdução ao método da teoria social. In: \_\_\_\_\_. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

NETTO, J. P. **Ditadura e serviço social**: uma análise do serviço social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 2002.

OBSERVATÓRIO – PE – **Observatório de Políticas Públicas e Práticas Sócio-Ambientais em Pernambuco**: perfil das ZEIS de Recife. Recife, 2003.

ONTOLOGIA em Gyorgy Lukács: Tradução: Prof.º Ivo Tonet (Universidade Federal de Alagoas ) A partir de Per Uma Ontologia Dell´ Essere Sociale.

PAZ, R. D. O. Trabalho social: Desafios da política habitacional. In: \_\_\_\_\_. **Direito á moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundação de Direitos Humanos Bento Ribeiro, 2010.

PELEGRINO, A. I. de C. Cidade, globalização e condições de vida em favelas no Rio de Janeiro. In: \_\_\_\_\_. **Política de habitação popular e trabalho social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

PINTO, M. B. A questão habitacional como expressão da questão social na sociedade brasileira. **Revista Libertas**, Juiz de Fora, 2006.

PIQUET, R. Cidade, reivindicações e equipamentos coletivos. In: RIBEIRO, A. C. T. (Orgs.). **O desenvolvimento urbano em questão**: textos didáticos. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2001.

RECIFE. Secretaria de Habitação. **Relatório de Ações da SEHAB**. Recife, 2005.

RECIFE. Secretaria de Habitação. **Política Municipal de Habitação**. 2004.

RECIFE. Secretaria de Planejamento e Urbanismo. **Mapa da distribuição político administrativa do Recife**. Recife, 2000.

\_\_\_\_\_. **Sanear- Relatório de acompanhamento técnico**. Recife, 2008.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. **O saneamento no Brasil**: políticas e interfaces. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

RIBEIRO, L. C. Q. Dinâmica socioterritorial das metrópoles brasileiras: dispersão e concentração. In: INSTITUTO DE PESQUISAS APLICADAS. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, 12 de fev. 2006.

RODRIGUES, A. M. Conceito e definição de cidades. In: QUEIROZ R. L. C.; SANTOS Jr., O. A. (Orgs.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2007.

ROJAS COUTO, B. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2008.

ROLNIK, R. **A Cidade e a Lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo: Studio Nobel; FAPESP, 2007.

SANTANA, R. N. do N. Forma mercadoria assumida pela terra e submissão da propriedade à função social: uma contradição nas cidades do Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Praia Vermelha**: estudos de política e teoria social. Programa de Pós-graduação em Serviço Social. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

SANTANA, J.V. et al. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Participação Popular: novo discurso e velhas práticas na política habitacional em Belém/PA. In: (Orgs.). GOMES, M. de F.; BARBOSA, M. J. de S. **Cidade e Sustentabilidade: mecanismo de controle e resistência**. Rio de Janeiro: Terra Vermelha, 2010.

SANTOS, M. **Pensando o espaço do homem**. São Paulo: Editora USP, 2004.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Editora USP, 2002.

\_\_\_\_\_. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Nobel, 1998.

\_\_\_\_\_. **Espaço e Método**. São Paulo: Nobel, 1985.

\_\_\_\_\_. **Pobreza Urbana**. São Paulo, Recife: Hucitec/UFPE/Cnpq, 1978.

SANTOS, M.; CLÁUDIO, H. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, julho de 1999. Texto para discussão, n. 654.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. **O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade**. Rio de Janeiro: FASE, 2009.

SILVA, J. P. L. e. A criação da Secretaria de Habitação. In: CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 1. 2006. **Anais...2006**. p. 6.

SILVA E SILVA, M. O. da. **Política Habitacional Brasileira: verso e reverso**. São Paulo: Cortez, 1989.

SINGER, P. I. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife**. São Paulo: Ed. Nacional, 1977.

SORIANO, R. R. **Manual de pesquisa social**. Petrópolis: Vozes, 2004.

SOUZA, M. L. de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, M. L. de; RODRIGUES, G. B. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004.

URBANIZAÇÃO, 2010. Disponível em:  
<[http://www.diariodepernambuco.com.br/2010/01/10/urbana8\\_0.asp](http://www.diariodepernambuco.com.br/2010/01/10/urbana8_0.asp)>. Acesso em:  
15 jan. 2010.

VEIGA, D. A. M. **Domicílios sem moradores, moradores sem domicílios: um estudo sobre domicílios vagos em Salvador como subsídio para políticas habitacionais**. Vitória da Conquista: Edições UESB, 2008.

VOLOCHKO, D. Sociedade urbana e urbanização da sociedade: elementos para a discussão sobre a problemática da cidade contemporânea. In: \_\_\_\_\_. **Cidades:** Revista Científica. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

**APÊNDICE A - ROTEIRO DA ENTREVISTA  
(Vendedor/a)**



**DADOS DO (A) ENTREVISTADO (A)**

- 1) Idade atual: \_\_\_\_\_
- 2) Estuda?
  - a) Sim ( )
  - b) Não ( )
  - c) Já frequentou escola
  - d) Até que série
- 3) Trabalha?
  - a) Sim ( ) Não ( )
  - b) Qual a função exercida? \_\_\_\_\_
- 4) Renda mensal familiar
  - a) Menos de 01 SM ( )
  - b) De 01 a 02 SM ( )
  - c) De 02 a 03 SM ( )
  - d) Mais de 03 SM ( )
- 5) Recebe algum rendimento de benefício ou programa do Governo?
  - a) Sim ( ) Não ( )
 Qual? \_\_\_\_\_
- 6) Quantas pessoas moram com você? \_\_\_\_\_
- 7) Antes de ir para o conjunto habitacional, você e sua família moravam onde?  
\_\_\_\_\_
- 8) O imóvel era:
  - a) Próprio ( )
  - b) Alugado ( )
  - c) Cedido ( )
  - d) Morava com parentes ( )

**DADOS SOBRE A EVASÃO**

- 9) O que significou deixar a sua antiga moradia?
- 10) Quanto tempo habitou no conjunto habitacional?
- 11) Como foi viver no conjunto habitacional?
- 12) Por que vendeu seu apartamento?
- 13) De quem foi a decisão de vender?
- 14) O que fez com o dinheiro da venda?
- 15) Gostava de morar no conjunto habitacional?
- 16) Mesmo a prefeitura proibindo a venda, por que mesmo assim vendeu?
- 17) Ainda tem contato com o conjunto habitacional?
- 18) Tem contato com quem comprou o seu apartamento?
- 19) Tem algum receio por parte da prefeitura, por conta da venda do imóvel?

**APÊNDICE B - ROTEIRO DA ENTREVISTA  
(comprador/a)**



**DADOS DO (A) ENTREVISTADO (A)**

- 1) Idade atual: \_\_\_\_\_
- 2) Estuda?
  - e) Sim ( )
  - f) Não ( )
  - g) Já freqüentou escola? \_\_\_\_\_
  - h) Até que série? \_\_\_\_\_
- 3) Trabalha?
  - c) Sim ( ) Não ( )
  - d) Qual a função exercida? \_\_\_\_\_
- 4) Renda mensal familiar
  - e) Menos de 01 SM ( )
  - f) De 01 a 02 SM ( )
  - g) De 02 a 03 SM ( )
  - h) Mais de 03 SM ( )
- 5) Recebe algum rendimento de benefício ou programa do governo?
  - b) Sim ( ) Não ( )Qual? \_\_\_\_\_
- 6) Quantas pessoas moram com você? \_\_\_\_\_
- 7) Antes de habitar o conjunto habitacional, você e sua família moravam onde?  
\_\_\_\_\_
- 8) O imóvel era:
  - e) Próprio ( )
  - f) Alugado ( )
  - g) Cedido ( )
  - h) Morava com parentes ( )

**DADOS SOBRE A EVASÃO**

- 9) O que significou deixar a sua antiga moradia?
- 10) Quanto tempo está no conjunto habitacional?
- 11) Como é viver no conjunto habitacional?
- 12) Por que comprou o imóvel neste conjunto habitacional?
- 13) De quem foi a decisão de comprar o imóvel?
- 14) Como foi a negociação da compra?
- 15) Gosta de morar no conjunto habitacional?
- 16) Mesmo a prefeitura proibindo a venda, por que comprou mesmo assim?
- 17) Tem contato com quem vendeu o apartamento?
- 18) Tem algum receio por parte da prefeitura, por conta da compra do imóvel?

**ANEXO A - TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE USO A TÍTULO PRECÁRIO E GRATUITO  
(Modelo)**

Por este instrumento, regido pelas Normas de Direito Administrativo, de um lado o **MUNICÍPIO DO RECIFE**, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Av. Martin Luther King, nº 925, Cais do Apolo, nesta Capital, inscrito no CNPJ sob o nº 10.565.000/0001-92, neste ato representado por seu Prefeito **JOÃO DA COSTA BEZERRA FILHO**, brasileiro, casado, funcionário público, inscrito no CPF sob o nº. xxxxxxxxxxxxxx e no RG nº. xxxxxxxxxxxx SSP/PE, devidamente assistido pelo Secretário de Habitação, **ABELARDO JOSÉ COELHO NEVES**, brasileiro, casado, engenheiro agrônomo, inscrito no CPF sob nº. xxxxxxxxxxxxxx, e no RG nº. xxxxxxxxxxxx SSP/PE, e de Assuntos Jurídicos, **CLÁUDIO SOARES DE OLIVEIRA FERREIRA**, brasileiro, divorciado, advogado, inscrito no CPF sob nº. xxxxxxxxxxxxxx e o RG nº. xxxxxxxxxxxx SSP/PE, doravante designado **AUTORIZANTE**; e, do outro lado, **XXXXXXXX**, brasileira, solteira, autônoma, inscrita no CPF sob o nº xxxxxxxxxxxxxx e RG nº xxxxxxxxxxxx SSP-PE, residente e domiciliada à Rua Vereador Otacílio de Azevedo nº 144, Brejo do Beberibe, Nova Descoberta, doravante designado(a) **AUTORIZATÁRIO(A)**, celebra a presente Autorização de Uso e Título Precário e Gratuito de imóveis, com fundamento no Decreto-LEI nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, da Lei Orgânica Municipal, na Lei nº16.176/96, que estabelece a Lei de Uso e Ocupação de Solo da Cidade do Recife e no Decreto nº 17.794/97, conforme as cláusulas e condições enunciadas em sucessivo.

**CLÁUSULA PRIMEIRA:** Constitui objeto deste Termo, a autorização para uso do situado imóvel no, apt nº 01, Bloco A, localizado no assentamento do Conjunto Habitacional Dom Helder, situado à Rua Grijalva Costa, s/n, Brejo do Beberibe, Nova Descoberta, Recife-PE, descrito como possuindo os seguintes cômodos: 2 (dois) quartos, 1 (um) banheiro, sala, cozinha e área de serviço. Perfazendo um total de 40.71 m<sup>2</sup> de área construída.

**CLÁUSULA SEGUNDA:** O **AUTORIZANTE**, através deste ato negocial, outorga o(a) **AUTORIZATÁRIO(A)**, acima qualificada, a Autorização de Uso do Imóvel acima descrito, a título precário e gratuito e por tempo indeterminado, **para fim exclusivo de moradia familiar**.

**Parágrafo Único:** Fica terminantemente proibido ceder ou transferir o imóvel, no todo ou em parte, a terceiros, sem prévia e expressa autorização do Município **AUTORIZANTE**.

**CLÁUSULA TERCEIRA:** Após a assinatura do presente instrumento, o(a) **AUTORIZATÁRIO(A)** fruirá plenamente do imóvel descrito e caracterizado na Cláusula Primeira, para o fim estabelecido na Cláusula Segunda, bem como responderá por todos os encargos civis decorrentes do imóvel em tela, tais como: taxa de manutenção (tarifa de luz e água), conservação, administrativos, a exemplo da taxa de condomínio e impostos que venham a incidir sobre o mesmo.

**CLÁUSULA QUARTA:** O(A) **AUTORIZATÁRIO(A)** se obriga, nos termos do presente instrumento a:

- I- Manter o imóvel com o fim ao qual o mesmo se propõe, que é de abrigo seu e de sua família, sob pena de perda da presente Permissão de Uso;
- II- Conservar o imóvel, mantendo-o em condições de habitabilidade, não permitindo sua depreciação;
- III- Zelar pelo seu entorno, cooperando com as ações de preservação e conservação do meio ambiente, arcando com as despesas provenientes de serviços realizados em áreas comuns, como também nos equipamentos pertencentes ao conjunto habitacional ao qual faz parte o imóvel objeto desta Permissão;
- IV- Não transferir, nem ceder, no todo ou em parte, o imóvel a terceiros;
- V- Responder por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel em apreço, a partir do recebimento do mesmo;

- VI- Não realizar nenhuma obra ou benfeitoria, por menor que seja, mesmo as que se classifiquem como necessárias, sem autorização prévia e por escrito, do AUTORIZANTE, sob pena de perdê-la em prol do patrimônio do Município;
- VII- Informar de imediato ao AUTORIZANTE qualquer turbacão de posse que venha ocorrer;
- VIII- Cumprir com as normas internas do Conjunto Habitacional, possibilitando uma convivência pacífica com os demais habitantes e com o seu entorno;
- IX- Não se opor à vistoria interna em sua unidade habitacional, por parte do AUTORIZANTE;
- X- Manter-se no imóvel, não praticando o abandono do mesmo;

**Parágrafo Primeiro:** O(A) AUTORIZATÁRIO(A) obriga-se a exercer os direitos que lhe são conferidos neste instrumento jurídico em consonância com a normatização do uso e ocupação do solo, prevista na Lei Municipal nº 16.176/96.

**Parágrafo Segundo:** Caso sejam descumpridas as obrigações acima descritas, o(a) AUTORIZATÁRIO(A) deverá devolver, imediatamente, o imóvel ao AUTORIZANTE e sem direito a retenção ou indenização pelas obras ou benfeitorias, nele realizadas, mesmo as necessárias, passando as mesmas a integrar o domínio público do Município, sem qualquer pagamento, seja a que título for.

**CLÁUSULA QUINTA:** Resolver-se-á de pleno direito esta Autorização sem necessidade de comunicação ou notificação, quando o(a) AUTORIZATÁRIO(A):

- I- Der ao imóvel permitido destinação diversa da estabelecida na Cláusula Segunda do presente instrumento;
- II- Der em locação total ou parcial o imóvel destinado ao uso exclusivamente residencial;
- III- Transferir a terceiros, a qualquer título, o imóvel que lhe foi permitido, sem prévia e expressa autorização do Município AUTORIZANTE;
- IV- Descumprir qualquer cláusula do presente instrumento.

**CLÁUSULA SEXTA:** Não importará em tácita alteração dos termos desta Autorização o eventual atraso ou omissão do AUTORIZANTE no exercício das faculdades que lhe são conferidas neste instrumento nomeadamente à rescisão contratual prevista na Cláusula Quinta.

**CLÁUSULA SÉTIMA:** A presente Autorização transfere-se por sucessão legítima ou testamentária, cabendo ao Município AUTORIZANTE, em ocorrendo tal hipótese, transferir a titularidade do documento para o beneficiado.

**CLÁUSULA OITAVA:** O não cumprimento de qualquer das obrigações contidas neste instrumento, acarretará a revogação de pleno direito da presente Autorização de Uso, devendo o imóvel ser devolvido ao AUTORIZANTE pelo(a) AUTORIZATÁRIO(A), de imediato quando solicitado, estando o mesmo completamente livre e desimpedido, **sob pena de não assim procedendo**, caracterizar-se como esbulho possessório, possibilitando ao AUTORIZANTE retomá-lo pela forma cabível, através de Ação de Reintegração de Posse com pedido de Liminar.

**CLÁUSULA NONA:** Ficam fazendo parte deste instrumento todas as normas jurídicas municipais concernentes à Autorização de Uso, cujas disposições serão aplicadas a qualquer caso nele não previsto.

**CLÁUSULA DÉCIMA:** O presente instrumento jurídico de Autorização Permissão de Uso tem caráter provisório, podendo ser, posteriormente, substituído por outro instrumento legal.

**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA:** Delimita-se o foro da Fazenda Pública da Capital do Recife para resolver as questões decorrentes do presente instrumento jurídico.

E, por estarem justos e avençados, assinam este instrumento jurídico, em 03 (três) vias de igual teor e forma, na presença de 02 (duas) testemunhas que a tudo presenciaram.

Recife,        de        de 2011.

---

**JOÃO DA COSTA BEZERRA FILHO**

Prefeito do Recife

---

**ABELARDO JOSÉ COELHO NEVES**

Secretário de Habitação

---

**CLÁUDIO SOARES DE OLIVEIRA FERREIRA**

Secretário de Assuntos Jurídicos

---

XXXX

Autorizatório(a)

**TESTEMUNHAS:**

1. \_\_\_\_\_

2. \_\_\_\_\_