



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

THALITA ALVES SILVA RIBEIRO

LUTAR, OCUPAR E RESISTIR:

A Luta pelo Direito à Moradia da Ocupação Vila Sul, Recife/PE

Recife
2020

THALITA ALVES SILVA RIBEIRO

LUTAR, OCUPAR E RESISTIR:

A Luta pelo Direito à Moradia da Ocupação Vila Sul, Recife/PE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Urbano.

Área de concentração: Desenvolvimento Urbano.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Ângela de Almeida Souza

Coorientadora: Prof.^a Dr.^a Rosa Maria Cortês de Lima

Recife

2020

Catálogo na fonte
Bibliotecária Jéssica Pereira de Oliveira – CRB-4/2223

R484l	Ribeiro, Thalita Alves Silva Lutar, ocupar e resistir: a luta pelo Direito à Moradia da Ocupação VilaSul, Recife/PE / Thalita Alves Silva Ribeiro. – Recife, 2020. 172p.: il. Orientadora: Maria Ângela de Almeida Souza. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, 2020. Inclui referências e anexos. 1. Conflitos urbanos. 2. Mediação do Estado. 3. Direito à Moradia. 4. Ocupação de Terreno de Propriedade Alheia. 5. Comunidade Vila Sul. I. Souza, Maria Ângela de Almeida (Orientadora). II. Título. 711.4 CDD (22. ed.) UFPE (CAC 2021-51)
-------	--

THALITA ALVES SILVA RIBEIRO

LUTAR, OCUPAR E RESISTIR:

A Luta pelo Direito à Moradia da Ocupação Vila Sul, Recife/PE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Urbano.

Aprovada em: 24/11/2020

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Maria Ângela de Almeida Souza (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dr.^a Rosa Maria Cortês de Lima (Coorientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Flávio Antônio Miranda de Souza (Examinador interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Ronald Fernando Albuquerque Vasconcelos (Examinador externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Dedico à minha família. Aos meus queridos pais, **Solange e Jefferson** (*in memoriam*) e ao meu irmão **Thiago** que me apoiaram me dando coragem e inspiração ao longo da caminhada. Vocês são as minhas bases.

AGRADECIMENTOS

À **Deus** que por seu imenso amor que permitiu e me deu forças pra seguir nesse longo caminho trilhado na Pós-graduação. Graças a Ele, tudo é possível.

À minha **Família** que esteve comigo em todos os momentos e me apoiou durante todo o processo de formação acadêmica. Amo vocês.

Aos meus queridos **Amigos e Amigas** pelos sorrisos, abraços e cafés aos fins de tarde que tornaram a caminhada mais leve.

Ao amigo e mestre **Luís De La Mora (in memoriam)** por todas as conversas e aprendizados no jardim de sua casa que mudaram minha forma de encarar a realidade. Sem sua contribuição, esse trabalho não seria o mesmo.

As queridas orientadoras **Maria Ângela e Rosa Cortês**, meu reconhecimento e mais sincero agradecimento pelo tempo dedicado e ao acompanhamento durante todas as etapas desta pesquisa. À Professora Ângela, meus agradecimentos por aceitar o desafio de me orientar após a perda do estimado Professor Luís. À Professora Rosa sempre irei agradecer pelo apoio e cuidado dedicado a mim desde a graduação em Serviço Social. Às senhoras, todo meu respeito e admiração.

Aos professores e estudantes que formam a **Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA)** por todo apoio e incentivo na realização da pesquisa.

Aos queridos amigos do **Núcleo de Estudos e de Pesquisa em Habitação e Saneamento Ambiental (NEPHSA)** pelos sorrisos e conversas.

Aos moradores da **Ocupação Vila Sul** que sempre me receberam de braços abertos. A receptividade e a troca de conhecimento foram basilares para a realização desta pesquisa. Esse trabalho só foi possível por causa da luta e resistência de vocês.

Agradeço, ainda, a **classe trabalhadora** por contribuir com a minha formação acadêmica. Só foi possível estar e permanecer em uma Universidade Pública devido aos impostos e as contribuições feitas por cada trabalhador e trabalhadora desse país.

Por fim, agradeço a **todos e todas** que contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho.

A afirmação do antigo arcebispo de Olinda e Recife: “Não acredito em desenvolvimento que não seja conduzido pelo povo”, expressa com contundência os fundamentos da produção social do habitat. As políticas e os programas habitacionais, numa sociedade democrática, devem ser conduzidos pelo povo, num processo de cogestão com as organizações governamentais e não governamentais que se disponham a efetivamente atuar “com” e não “para” o povo (DE LA MORA, 2010, p.400).

RESUMO

O presente estudo procura discutir o conflito que se estabelece entre diferentes atores em torno do uso e ocupação do espaço da cidade capitalista, configurando um desafio ao direito à cidade. Adota como recorte empírico um terreno de propriedade da União, localizado às margens do braço do Rio Capibaribe, em Recife, que hoje é parcialmente ocupado por uma comunidade de baixa renda – a Ocupação Vila Sul. Como recorte temporal, o estudo compreende o período que se inicia em 2015, ano em que ocorre essa ocupação, até o ano de 2019, quando foi encerrada a pesquisa empírica. Tendo como foco de análise os conflitos de interesse em torno do uso e da apropriação desta parcela da cidade, o estudo buscou analisar a ação dos atores envolvidos na disputa pela terra, envolvendo, em especial, a Comunidade Vila Sul, que ocupa parte da área, no contexto de sua luta pela moradia; o empresariado local, que manifesta interesse pela área, seja na sua condição de foreiro das áreas do entorno, seja na condição de empreendedores imobiliários na sua busca por mais espaços para viabilizar a realização de lucros; e o Estado, seja na condição de detentores do domínio real dessas “terras de marinha”, seja na condição de gestor dos espaços da cidade, exercendo a sua ação mediadora dos conflitos urbanos estabelecidos, por meio de planos e propostas para viabilizar a ocupação da área. O estudo segue três eixos de abordagem: o direito à cidade no âmbito dos conflitos de interesse em torno do acesso à terra e à moradia; o papel do Estado como mediador dos interesses urbanos conflitantes; e a participação popular na luta pelo acesso à cidade e à moradia. Além da pesquisa bibliográfica, da pesquisa documental e da pesquisa socioeconômica, o estudo utiliza a observação participante para aprofundar o eixo de análise da participação popular. Como resultado, evidencia uma intervenção Estatal que não corresponde às demandas e às necessidades da população, por apresentar uma ação que prioriza a venda da cidade ao capital imobiliário em detrimento aos anseios da população por moradia, inviabilizando e fragmentando as formas de participação da população no planejamento urbano; a forte mobilização e pressão do empresariado local para o uso e ocupação da área, tendo como mote o usufruto de seus direitos individuais de acumulação pautado no seu direito de acesso à terra; e o poder da organização comunitária e da participação popular para a conquista do direito de acesso à cidade e à moradia.

Palavras-chave: Conflitos urbanos. Mediação do Estado. Direito à Moradia. Ocupação de Terreno de Propriedade Alheia. Comunidade Vila Sul.

ABSTRACT

The present study aims to discuss the conflict between different actors over the use and occupation of space in the capitalist city, being a challenge to the right to the city. It adopts as an empirical cut-off a land which belongs to the Union, located on the branch of the Capibaribe River, in Recife, which today is partially occupied by a low income community called Vila Sul Community. As a temporal cut, the study comprises the period begins in 2015, the year in which this occupation occurs, until the year of 2019, when the empirical research was concluded. Focusing on the analysis of conflicts of interest about the use and appropriation of this part of the city, the study sought to analyze an action by the actors involved in the dispute for a land, involving, in particular the Vila Sul Community, which occupies part of the area, in the context of his struggle for housing; the local business community, which expresses interest for the area, either in its condition of being a forer of the surrounding areas, or in the condition of real estate entrepreneurs in their search for more profitable spaces; and the State, either as the holder of the real domain of these “marine lands”, or as the manager of the city's spaces, exercising its mediating action in the urban conflicts promoted, through plans and proposals to make the occupation of the area. The study follows three axes of approach: the right to the city in the context of conflicts of interest around access to land and housing; the role of the State as a mediator of conflicting urban interests; and popular participation in the struggle for access to the city and housing. Besides the bibliographic research, documentary research and socioeconomic research, the study uses participant observation to deepen the axis of analysis of popular participation. As a result, it shows a State intervention which the participation does not correspond to the demands and as well as the need of the population, by presenting an action that prioritizes the sale of the city to real estate market capital to the detriment of the population's desires for housing, precluding and fragmenting as forms of the population urban planning; the strong mobilization and pressure from the local business community for the use and occupation of the area, with the motto of enjoying their individual rights of accumulation based on their right to access the land; and the power of community organization and popular participation to achieve the right of access to the city and housing.

Keywords: Urban conflicts. State Mediation. Occupation of Land Owned by Others. Vila Sul Community.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1-	Moradias em áreas pobres no Recife – 1913-2014.....	59
Figura 2-	Democracia Participativa.....	82
Figura 3-	Quadro comparativo: plebiscito versus referendo.....	83
Figura 4-	Participação Social.....	87
Figura 5-	Vista aérea da Vila Sul.....	99
Figura 6-	Espelho d'água do braço do Rio Capibaribe sob a perspectiva da Vila Sul.....	100
Figura 7-	Construções na Vila Sul.....	101
Figura 8-	Mapa de localização Vila Sul.....	107
Figura 9-	Prof. Luís de La Mora na apresentação das ações para o Projeto Urbanístico e Habitacional.....	113
Figura 10-	Reunião entre a CIAPA, MLB e Moradores na Vila Sul.....	113
Figura 11-	Visita à Vila Sul.....	114
Figura 12-	Mapa das vias.....	116
Figura 13-	Mapa do uso do solo.....	117
Figura 14-	Mapa das áreas alagáveis.....	118
Figura 15-	Mapa da iluminação.....	119
Figura 16-	início do cadastramento e selagem. Equipe da CIAPA, liderança do MLB e moradores.....	120
Figura 17-	início do cadastramento e selagem. Equipe da CIAPA e comissão de moradores.....	121
Figura 18-	Imóvel selado.....	121

Figura 19- Reunião com os moradores da Vila Sul para ações em 2018.....	122
Figura 20- Mapeamento aéreo da Vila Sul.....	123
Figura 21- Início do novo cadastramento.....	124
Figura 22- Mapa cadastral.....	125
Figura 23- Finalização do cadastramento. Equipe CIAPA e moradores da Vila Sul.....	126
Figura 24- Finalização do cadastramento. Equipe CIAPA	126
Figura 25- Pontal de Afogados.....	134
Figura 26- Esquema Fundiário atual do Pontal de Afogados.....	134
Figura 27- Proposta de “reajuste de terras” do Pontal de Afogados.....	136
Figura 28- Proposta Entre Rios: Pontal de Afogados.....	137

LISTA DE SIGLAS

BNH	Banco Nacional da Habitação
CADIN	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CADMUT	Cadastro Nacional de Mutuário
CADÚNICO	Cadastro Único do Governo
CEF	Caixas Econômicas Federais
CELPE	Companhia Energética de Pernambuco
CGREF	Coordenação-Geral de Habitação e Regularização Fundiária
CIAPA	Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem
CIS	Comunidade de Interesse Social
COHAB-PE	Companhia de Habitação Popular de Pernambuco
COMUL	Comissão de Urbanização e Legalização
CMP	Central de Movimentos Populares
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
ICPS	Instituto das Cidades Pelópidas Silveira
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia Estatística
LSCM	Liga Social Contra o Mocambo
MLB	Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas
MPPE	Ministério Público de Pernambuco

NIS	Número de Inscrição Social
OGU	Orçamento Geral da União
PDISP	Declaração de Interesse do Serviço Público
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PMCMV-E	Programa Minha Casa Minha Vida Entidades
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROMETRÓPLE	Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife
PROMORAR	Programa de Erradicação da Sub-habitação
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
REURB	Regularização Fundiária Urbana
RIP	Registro Imobiliário Patrimonial
RMR	Região Metropolitana do Recife
RPA	Região Político Administrativa
SAPS	Serviço de Alimentação e da Previdência Social
SEAC	Secretaria Especial de Ação comunitária
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SFH	Sistema Financeiro de Habitação

SIACI	Sistema Integrado de Administração de Carteiras Imobiliárias
SIAPA	Sistema Imobiliário de Administração Patrimonial
SINAD	Sistema de Inadimplentes da Caixa
SIPES	Sistema de Pesquisa Cadastral
SNFHIS	Sistema Financeiro da Habitação de Interesse Social
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
SPU	Superintendência de Patrimônio da União
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZEP	Zonas Especiais de Preservação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
2	LUTAS E CONFLITOS EM TORNO DO DIREITO DE ACESSO À CIDADE CAPITALISTA.....	22
2.1	CONFLITOS DE INTERESSE NA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DO CAPITAL.....	23
2.2	O ESTADO COMO MEDIADOR DOS CONFLITOS NA URBANIZAÇÃO.....	34
2.3	O DIREITO A CIDADE COMO PRINCÍPIO DE UMA CIDADE PARA TODOS.....	39
3	O ACESSO À MORADIA NO CONTEXTO DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA.....	44
3.1	O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E A QUESTÃO HABITACIONAL.....	45
3.2	A LUTA PELO ACESSO A TERRA URBANA E À MORADIA NO RECIFE...	55
3.3	A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL E NO RECIFE COMO MEDIAÇÃO DO ESTADO.....	63
4	ORGANIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE LUTA PELO ACESSO À MORADIA.....	76
4.1	CORRENTES HEGEMÔNICAS E CONTRA-HEGEMÔNICAS DA TEORIA DEMOCRÁTICA NO SÉCULO XX.....	77
4.2	O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	80
4.3	A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO NA TEORIA DEMOCRÁTICA.....	84
4.4	A PARTICIPAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE LUTA POPULAR EM PROL DO DIREITO A MORADIA.....	91

5	A OCUPAÇÃO VILA SUL NO RECIFE/PE COMO TESTEMUNHO DE LUTA PELO ACESSO À TERRA E À MORADIA	97
5.1	LUTA E RESISTÊNCIA PARA OCUPAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA VILA SUL NO PONTAL DE AFOGADOS.....	98
5.2	O PROJETO DE URBANIZAÇÃO DA VILA SUL PELA CIAPA.....	112
5.3	PROPOSTAS DE URBANIZAÇÃO COMO MEDIAÇÃO DO CONFLITO DE INTERESSES PARA O USO E A OCUPAÇÃO DO PONTAL DE AFOGADOS	131
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	140
	REFERENCIAS.....	146
	ANEXO A- MODELO DO CADASTRO APLICADO.....	156
	ANEXO B- INTERFACE DO “SURVEY123” PARA CADASTRAMENTO	157
	ANEXO C- GRÁFICOS DO CADASTRO.....	158

Capítulo 01

1 INTRODUÇÃO

Esse estudo surge da motivação de compreender o conjunto de tensões e conflitos de interesse que se estabelece em torno do uso e da ocupação de uma porção de terra na cidade do Recife, onde se localiza a Ocupação Vila Sul, adotada como **objeto empírico** deste estudo. Trata-se de uma área ocupada para fins de moradia por uma comunidade de baixa renda, mediante a intenso processo de luta, que se desenvolveu a partir de 2015. Atualmente, cerca de 340 pessoas residem na Ocupação Vila Sul, distribuídas em 179 lotes que foram divididos com tamanhos aproximadamente iguais, a fim atender aos parâmetros de área mínima estabelecido pelo PMCMV, como também de garantir a igualdade no uso da terra.

O terreno ocupado é de propriedade da União, por se constituir um “terreno de marinha”, sendo cadastrado no Sistema Imobiliário de Administração Patrimonial sob o Registro Imobiliário Patrimonial n.º 2531 0019190 – 19, localizado na Av. Sul, 2.061, CEP: 51160-000, Recife/PE, com área total de 27.002, 28 m². Está situado em área de preservação ambiental, denominada de Pontal de Afogados, às margens do braço do Rio Capibaribe, adjacente ao polígono do Plano Específico do Cais José Estelita, Santa Rita e Cabanga, adjunta ao Projeto Novo Recife. É submetida à Lei Municipal nº 18138/2015 que estabelece normas e parâmetros para o uso e ocupação das frentes d’água de uma porção histórica e paisagística do centro do Recife.

Devido à sua localização, a área ocupada pela Comunidade Vila Sul é alvo de interesses diversos por parte de diferentes atores: os moradores da ocupação; o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), vinculado a uma rede nacional, que atua na assessoria aos moradores; as empresas instaladas no Pontal de Afogados, em terrenos limítrofes e próximos à ocupação, que detém o aforamento das terras que ocupam e têm pretensões de explorá-los, mudando de seu atual uso industrial para imobiliário; grupos do setor imobiliário local, que se interessam em investir nessa área, pelo seu potencial urbanístico; a Secretaria de Patrimônio da União, que detém a propriedade da terra, administrando a concessão de seu uso mediante aforamentos; a Prefeitura do Recife, que, mediante seu Instituto Pelópidas Silveira, é responsável pelas propostas urbanísticas e normativas para a área; e a Comunidade Interdisciplinar de Ação Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA), que, na condição de núcleo de extensão da Universidade Federal de Pernambuco, é responsável pela assessoria urbanística à Comunidade da Vila Sul.

Diante da problemática levantada, o estudo tem como **objetivo geral**: analisar os conflitos de interesse em torno da apropriação da terra urbana, no período recente, que envolve a Comunidade Vila Sul, na sua luta pela moradia; o empresariado local, na sua busca por mais espaços para viabilizar a realização de lucros; e o Estado, por meio da instância federal, com o proprietário da terra, bem como da instância municipal, como gestor, legislador e promotor de investimentos dos espaços da cidade.

Para atender o objetivo central do estudo são estabelecidos os seguintes **objetivos específicos**: Identificar os fatores sociais, econômicos e políticos relacionados à participação popular para a ocupação e consolidação da Vila Sul, Recife/PE; Analisar as condições de participação popular que dão suporte à ação coletiva da Comunidade Vila Sul, na sua luta pelo direito a terra e a moradia; Verificar o conjunto de tensões e os rebatimentos quanto ao uso do espaço, que envolvem os diversos atores com interesses conflitantes em torno da apropriação do terreno pretendido pela Comunidade Vila Sul; e Analisar a ação do Estado no seu processo de mediação dos conflitos, seja por meio de políticas voltadas para a moradia popular, seja por meio de instrumentos legais e de propostas urbanísticas relacionados com os conflitos em pauta.

Na busca dos fatores que geram o conjunto de tensionamentos entre os diversos atores envolvidos com distintos interesses no Pontal de Afogados, o estudo parte do entendimento da cidade como cristalização do comportamento produtivo de uma sociedade, com seus conflitos, seus compromissos, seus coletivos, que, segundo Lipietz (1989), se constituem, ao mesmo tempo, consequência e condição das formas da divisão social e técnica do trabalho. Por se caracterizar como uma mercadoria do atual modo produção capitalista, a cidade expressa a desigualdade socioespacial em que a sociedade está fundamentada. Resultado dessa desigualdade, os conflitos urbanos são derivados da produção e reprodução desigual do espaço urbano, bem como da exclusão social e da segregação espacial estabelecida.

Visto sobre quatro principais atributos (conjunto dos diferentes usos da terra; as relações espaciais de natureza social; o reflexo da sociedade; e condicionantes da sociedade), a criação do espaço urbano nas cidades capitalistas é carregado de contradições e tensões. As relações de classes postas nestes espaços geram, de maneira inevitável, fortes conflitos.

Diante desse contexto, o presente estudo parte de algumas considerações. A cidade é palco da luta de classes, de conflitos e tensões urbanas. Esses conflitos são resultados dos tensionamentos gerados em torno da disputa para o uso, a apropriação e ocupação da terra urbana. Neste cenário, **os proprietários dos meios de produção** buscam grandes áreas para o desenvolvimento das suas atividades econômicas. Por isso, destacam-se no processo de

construção da cidade e no desenvolvimento das suas atividades econômicas, cuja atuação estabelece interfaces com outros agentes que também se evidenciam na produção da cidade.

Os **promotores imobiliários**, também denominado de incorporadores imobiliários (SMOLKA, 1987, 1989; RIBEIRO, 1997, entre outros), são os agentes envolvidos diretamente com o capital imobiliário, que realizam, parcial ou totalmente, as operações de incorporação (operação-chave da promoção imobiliária), as quais envolvem o estudo técnico, o financiamento para compra do terreno e para a construção e implantação do empreendimento, bem como a própria produção física do imóvel e da infraestrutura física, além da comercialização ou transformação do capital mercadoria em capital-dinheiro, então acrescido de lucros.

Os **proprietários de terras**, especialmente aqueles em áreas bem localizadas na cidade, atuam no sentido de exercer forte pressão no Estado para a implementação da infraestrutura urbana necessária à valorização dos seus imóveis. O **Estado** que, por sua vez, tem atuado ora como promotor imobiliário, ora como proprietário fundiário, mas também como agente de regulação do uso e ocupação do solo.

Por outro lado, as **populações mais pobres** reivindicam e lutam por melhorias nas condições de sua reprodução cotidiana na cidade, viabilizando moradias autoconstruídas, a maioria em áreas vulneráveis ou em conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado. As ocupações de terrenos urbanos de propriedade alheia (privada ou pública) são, neste cenário, uma estratégia histórica das populações de menor renda para a provisão de moradias e para a permanência na cidade.

Este estudo adota como **categorias de análise**: o **Direito à Cidade e à Moradia**, com destaque para os tensionamentos decorrentes dos conflitos de interesses pela apropriação da terra urbana; a **Ação Mediadora do Estado**, com especial interesse na sua atuação por meio de programas de ação e de normatizações; e a **Participação Popular**, com foco no fortalecimento da ação coletiva na luta pela moradia.

Diante da vasta literatura relacionada ao tema desse estudo, a delimitação do quadro teórico foi feita a partir de contribuições teóricas de autores e legislações que fundamentaram o aporte analítico que subsidiaram a investigação. Sobre as noções referentes à origem do Estado e o desenvolvimento do Estado capitalista optamos pelos estudos de Marx e Engels (2009), Engels (1984), Harvey (2005) e Santos (1982) com sua teoria da dialética negativa do Estado. Para a compreensão da cidade do capital e o papel do Estado na urbanização capitalista nos detivemos as teorias de Lojkin (1997) e Monte-Mór (2006); Corrêa (1989) e Harvey

(1982) quando apresentam os diferentes atores do conflito urbano; Maricato (2015), Castells (1983) com a discussão e conceituação da questão urbana e habitacional.

Para darmos subsídio às análises sobre o processo histórico de urbanização brasileira, expomos as contribuições de Brito e Pinho (2012); Maricato (2003) e Rolnik (2003); sobre as diferentes formas de provisão de moradia, Souza (et. al, 2015) e De La Mora (2010); sobre a autoconstrução, abordamos Lima (2012) e Kowarick (1979).

Para caracterizar o cenário relativo à garantia do direito à moradia, no Brasil, nos detivemos ao conjunto de legislações relacionadas a esse tema, tais como: a Constituição Federal (BRASIL, 1988), a Lei nº 4.380/1964, a Emenda Constitucional Nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, a Lei 10.257/2001, a Política Nacional de Habitação (BRASIL, 2004) e a Portaria Interministerial Nº 96, de 30 de março de 2016.

Sobre a Democracia no século XX, nos detivemos aos estudos de Santos e Avritzer (2002). A cerca da relação existente entre o Estado Democrático e a Democracia Participativa, optamos por Theodoro Filho (2005) e Lenza (2012).

Quanto ao conceito de participação, adotamos as construções teóricas de Pateman (1992) com as análises da participação nas sociedades industriais; Ammann (1977) a partir da definição conceitual da participação social; além dos diferentes critérios para aferição da efetivação da participação apresentados por De La Mora (1997).

Já para a compreensão dos elementos que caracterizam a participação como instrumento de luta dos direitos, no Brasil, aludimos os estudos de Carvalho (1998) sobre o processo de formação social brasileiro e sua tradição autoritária e excludente; Gohn (1997 e 2002) a respeito da participação na Constituinte e os Conselhos Populares como forma de efetivação do direito à participação; o Decreto Nº 8.243/ 2014 e o Decreto Nº 9.759/2019 relativos à participação social.

Como **hipótese** inicial, o estudo prevê que as tensões resultantes dos conflitos de interesse no uso e apropriação do espaço na Vila Sul fragilizam a consolidação da ocupação, dificultando a permanência dos moradores no local na medida em que as ações de mediação do Estado têm privilegiado os investimentos e lucros do capital em detrimento da implementação de políticas de habitação de interesse social e da promoção da participação popular.

Para viabilizar a realização deste estudo, as **bases metodológicas** estiveram fundamentadas no o método dialético com o uso de técnicas¹ que permitiram dar ênfase a uma

¹ Técnica é um conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência ou arte; é a habilidade para usar esses preceitos ou normas, a parte prática (LAKATOS E MARCONI, 2003, p. 174).

análise quali-quantitativa² dos conflitos de interesse em torno da apropriação e do uso da terra urbana na Vila Sul. Os procedimentos metodológicos seguiram as seguintes etapas: pesquisa bibliográfica³, pesquisa documental⁴, observação não-participante⁵ e pesquisa não estruturada⁶.

Mas, diante dos desdobramentos gerados pela pandemia provocada pelo COVID-19 (o novo Coronavírus) não foi possível a realização da pesquisa não estruturada junto aos moradores da Ocupação. Assim, para a identificação do perfil dos moradores da Ocupação e as formas de participação, utilizamos como base de dados o cadastramento realizado pela CIAPA iniciado em 2017 e concluído em 2019.

O estudo está estruturado em 6 (seis) **capítulos**, incluindo esta introdução e as considerações finais. O primeiro capítulo é dedicado à introdução. O segundo capítulo, que inicia o desenvolvimento do trabalho, tem como objetivo abordar as lutas e os conflitos que se desenvolvem no processo de produção da cidade capitalista, os quais se configuram como desafios ao direito à cidade. Além de destacar os conflitos de interesse entre agentes produtores do espaço urbano, evidencia o papel do Estado como mediador desses conflitos, conceituando as bases do direito à cidade como princípio de uma cidade para todos.

O terceiro capítulo aprofunda as condições de acesso à moradia no contexto da urbanização brasileira, destacando que tal acesso, por parte da população de mais baixo poder aquisitivo, se faz, no caso do Brasil, como de outros países em vias de desenvolvimento, por meio da intermediação do Estado. Nesse contexto, a política de habitação popular, nas suas diversas modalidades, é abordada como ação mediadora do Estado para minimizar os conflitos urbanos em torno da questão da moradia.

² A diferença existente entre qualitativo e quantitativo é de natureza, mas estes dados não se opõem. “Ao contrário, se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente” (MINAYO, 2001, p. 22). Enquanto a pesquisa quantitativa está relacionada com a realidade que não pode ser quantificada, a quantitativa é demonstrada objetivamente em dados matemáticos e estatísticos.

³ A pesquisa bibliográfica “abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico, etc. [...] a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p.183).

⁴ “A característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p.174).

⁵ “Na observação não-participante, o pesquisador toma contato com a comunidade, grupo ou realidade estudada, mas sem integrar-se a ela: permanece de fora. Presencia o fato, mas não participa dele; não se deixa envolver pelas situações; faz mais o papel de espectador. Isso, porém, não quer dizer que a observação não seja consciente, dirigida, ordenada para um fim determinado. (LAKATOS; MARCONI, 2003, p.186).

⁶ Neste caso, o “[...] entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada. É uma forma de poder explorar mais amplamente uma questão. Em geral, as perguntas são abertas e podem ser respondidas dentro de uma conversação informal” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p.197).

O quarto capítulo evidencia a importância da organização e da participação popular como instrumento de luta pelo acesso à moradia. Apresenta as correntes hegemônicas e contra-hegemônicas da teoria democrática no século XX, aborda a relação entre o estado democrático de direito e a democracia participativa, destacando a questão da participação na teoria democrática, bem como sua importância como instrumento de luta popular em prol do direito à moradia

O quinto capítulo aborda de modo específico a Ocupação Vila Sul no Recife/PE, adotado como estudo de caso desta pesquisa, por se constituir como testemunho de luta pelo acesso à terra e à moradia. Descreve a luta e a resistência da comunidade para ocupação e consolidação da Vila Sul, no Pontal de Afogados; apresenta o projeto de urbanização da Vila Sul desenvolvido pela CIAPA, descrevendo suas etapas; analisa as propostas de urbanização apresentadas pelo instituto Pelópidas da Silveira da Prefeitura do Recife, como instrumento de mediação dos conflitos de interesses que se manifestam em torno do uso e da ocupação do Pontal de Afogados, além da proposta de urbanização apresentada pelo conjunto formado pelos empresários instalados na área, representados pela Entre Rios, que evidencia o interesse em destinar a área ao capital imobiliário.

Além da formação acadêmica em Serviço Social, práticas de estágio e elaboração da monografia no tema da habitação e posterior experiências profissionais enquanto Assistente Social, atuando na política urbana, o **interesse pela temática** surgiu a partir da experiência na extensão universitária na Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE, na Ocupação popular que é objeto deste estudo. As ações da CIAPA na prestação do apoio técnico para a elaboração de uma proposta de urbanização para área solicitada pelo Ministério Público de Pernambuco revelaram a existência de um conflito para o uso e ocupação desta porção de terra.

Capítulo 2

2 LUTAS E CONFLITOS EM TORNO DO DIREITO DE ACESSO À CIDADE CAPITALISTA

[...] E a cidade se apresenta centro das ambições para mendigos ou ricos e outras armações. Coletivos, automóveis, motos e metrô, trabalhadores, patrões, policiais, camelôs. A cidade não para. A cidade só cresce. O de cima sobe e o de baixo desce (SCIENCE, Chico – A Cidade).

Este capítulo tem como objetivo abordar as lutas e os conflitos que se desenvolvem no processo de produção da cidade capitalista, os quais se configuram como desafios ao direito à cidade. Além de destacar os conflitos de interesse entre agentes produtores do espaço urbano, evidencia o papel do Estado como mediador desses conflitos, conceituando as bases do direito à cidade como princípio de uma cidade para todos. Para tanto, está dividido em três momentos: os conflitos de interesse na construção do espaço urbano do capital; o Estado como mediador dos conflitos na urbanização; e o direito à cidade como princípio de uma cidade para todos.

A fim de caracterizar os conflitos de interesse na construção do espaço urbano do capital, o primeiro momento apresenta as características das cidades capitalistas desenvolvidas por Lojkin (1997), Monte-Mór (2006), Rolnik (2015) e Corrêa (1989). Sobre os conflitos urbanos na cidade do capital optamos por abordar autores como: Harvey (1982) e Corrêa (1989). No que se refere a compreensão da renda imobiliária e da renda fundiária como elementos centrais no processo de segregação urbana e expressão da luta de classes, optamos por Maricato (2015), Marx (2017) e Lojkin (1997). Sobre a habitação e a questão habitacional nossas análises estão baseadas em Carlos (2015), Harvey (1982), Santos (1984) e Kowarick (1979).

Para compreender o Estado como mediador dos conflitos na urbanização, apresentamos, no segundo momento, a teoria da origem do Estado desenvolvida por Marx e Engels (2009) e Engels (1984). Sobre o Estado no capitalismo, abordamos Harvey (2005) e Santos (1982).

Por fim, para aludimos o direito à cidade como um princípio de uma cidade para todas as pessoas, nesse sentido, o terceiro momento destaca o conceito de direito à cidade desenvolvido por Lefebvre (2001) e Harvey (2014). Já no que se refere ao direito à moradia como expressão do direito à cidade, bem como a escassez de habitação como elemento

importante para analisar a negação do direito à cidade, no Brasil, optamos por abordar Rolnik (2009) e Lima (2018).

2.1 OS CONFLITOS DE INTERESSE NA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DO CAPITAL

Analisar a intervenção do Estado na urbanização capitalista e sua relação com a cidade requer perceber a correlação existente entre a questão urbana, a questão habitacional, a elaboração de políticas estatais, a socialização contraditória das forças produtivas e as relações de produção.

Embora a urbanização remonte à antiguidade⁷, é com a industrialização que este processo se torna mais amplo, promovendo a transformação efetiva da cidade em um lugar de produção com o predomínio da atividade industrial sobre as demais atividades econômicas.

Neste ínterim, Lojkin (1997) caracteriza a cidade capitalista a partir de duas particularidades principais: a crescente concentração dos meios de produção e a forma de aglomeração dos meios de produção do capital e da força de trabalho.

Em primeiro lugar, no que se refere aos meios de consumo, existe uma distinção fundamental entre o consumo produtivo e o consumo individual final. Enquanto o consumo produtivo se refere à vida do capital (o trabalhador atua como força motriz deste processo, mas o resultado pertence ao capitalista já que ao consumir os meios de produção, o trabalhador os converte em produtos com um valor superior ao inicialmente investido pelo capital), o consumo individual está ligado à vida do trabalhador (onde a realização de suas funções vitais ocorre fora do processo de produção).

Em segundo lugar, a cidade capitalista é definida como a forma de aglomeração da população e da força de trabalho, dos instrumentos e meios de produção, das necessidades e dos prazeres. Não sendo, desta forma, um fenômeno distinto das leis de acumulação do sistema capitalista.

Neste contexto, Lojkin (1997) esclarece que a urbanização desempenha um papel importante no processo de acumulação tendo em vista que a revolução da indústria e da agricultura promove uma revolução nas condições gerais de produção, ou seja, na concentração espacial dos meios de produção, nos meios de circulação material, nos meios de consumo

⁷ Sobre isto ver Sposito (2005).

coletivo, etc. Assim, as formas de urbanização podem ser consideradas, também, como formas de divisão social e territorial do trabalho.

Já para Monte-Mór (2006), o caminho percorrido pela cidade política⁸ em direção ao urbano é marcado por duas transformações principais: a passagem para a cidade mercantil e a passagem para a cidade industrial. A cidade mercantil foi o resultado da entrada da burguesia nas cidades.

Historicamente, com a entrada da praça de mercado no interior das muralhas das cidades que eram governadas por mosteiros ou castelos, os excedentes produzidos eram trazidos de forma voluntária para serem comercializados nestes locais.

A cidade industrial é marcada pela entrada da indústria e pela produção nos espaços de poder. Este tipo de cidade é condição para o desenvolvimento industrial, pois concentra o consumidor, a classe trabalhadora e as condições gerais de produção que favorecem a instalação das indústrias em algumas cidades. Diante disso, a relação com o campo muda à medida que

[...] A cidade passou a não mais apenas a controlar e comercializar a produção do campo, mas também a transformá-la e a ela agregar valor em formas e quantidades jamais vistas anteriormente. O campo, até então predominantemente isolado e autossuficiente, passou a depender da cidade para sua própria produção, das ferramentas e implementos dos bens de consumo de vários tipos, chegando hoje a depender da produção urbano-industrial até para alimentos e bens de consumo básico (MONTE-MÓR, 2006, p. 13).

Diante do modo urbano da produção industrial, as cidades se tornam a base territorial desta produção concentrando o capital e a força de trabalho. Por conseguinte, analisar a urbanização a partir do desenvolvimento industrial é compreender também o desenvolvimento do capitalismo.

Destacamos que espaço, enquanto ambiente físico, é anterior à existência das cidades, mas o espaço urbano é impensável independente da sociedade, ou seja, a produção e reprodução do espaço estão diretamente relacionadas à produção e reprodução da vida humana.

Podemos considerar, então, a cidade como ponto de concentração de indústrias e de massas populacionais e que permite a criação de um novo modo de vida baseado na acumulação de poder e riqueza visto que atrai poder econômico e político, modificando a relação dos homens com a natureza e com os demais homens.

⁸ A cidade política é a cidade que mantém seu domínio sobre o campo apenas pelo controle político (LEFEBVRE 1967 apud MONTE-MÓR, 2006).

A cidade é considerada, ainda, a expressão do trabalho materializado, forma de apropriação do espaço urbano, instrumento de criação de mais-valia, meio para a instituição das diversas relações sociais, mercadoria e prova irrefutável da produção humana. Mas, pode ser compreendida, ainda, sob outras perspectivas: cidade como um ímã; a cidade como escrita; a cidade política; e a cidade como mercado (ROLNIK, 2015).

A cidade como mercado é resultado da interação entre os homens no espaço, possibilitando as trocas e potencializando suas capacidades produtivas. Assim, ao concentrar em um mesmo espaço uma numerosa população, a cidade estabelece a separação entre o campo, criando o mercado e estabelecendo a divisão do trabalho.

Ainda sobre as cidades capitalistas, Corrêa (1989) considera que estas podem ser apreendidas a partir de 04 atributos: o conjunto dos diferentes usos da terra; as relações espaciais de natureza social; o reflexo da sociedade; e condicionante da sociedade.

Em primeiro lugar, o conjunto dos diferentes usos da terra reflete a organização espacial das cidades. Tais usos definem as diversas áreas, tais como: local de atividades comerciais, áreas industriais, local de moradia, local de lazer, entre outros. O espaço urbano aparece, então, como um espaço fragmentando e articulado, na medida em que cada uma dessas áreas mantém relações espaciais com as outras.

Em segundo lugar, no espaço esta articulação se manifesta, também, através das relações espaciais que envolvem o processo de tomada de decisão, o investimento de capital, a extração da mais-valia, a prática do poder e a ideologia. Estas relações espaciais são, portanto, de natureza social que tem como força motriz a própria sociedade de classes e seus diferentes processos sociais.

Em terceiro lugar, o espaço urbano é reflexo da sociedade. Desta maneira, no capitalismo este espaço é fragmentado, profundamente desigual, mutável e possui áreas segregadas que refletem a estrutura complexa da sociedade de classes.

Em quarto lugar, o espaço é condicionante da sociedade. Este condicionamento ocorre através do papel desempenhado pelas obras de infraestrutura e formas espaciais na reprodução das condições e relações de produção. As áreas residenciais segregadas, neste processo de relações de produção desempenham uma função importante já que são áreas de reprodução dos diversos grupos sociais.

Diante desse conjunto de elementos, podemos afirmar que o espaço urbano assume uma dimensão simbólica específica e variável para cada grupo social. Para as classes inseridas em um contexto de fragmentação e desigualdade espacial, “[...] o espaço da cidade é assim, e

também, o cenário e o objeto de lutas sociais, pois estas visam, afinal de contas, o direito à cidade, à cidadania plena e igual para todos” (CORRÊA, 1989, p. 09).

Podemos considerar, então, que o processo de criação do espaço, nas sociedades capitalistas avançadas é repleto de contradições e tensões. Outrossim, as relações de classes postas nestas sociedades geram, de maneira inevitável, fortes conflitos.

Sobre os conflitos existentes entre as relações de classe para o uso e apropriação do espaço e do ambiente construído⁹, Harvey (1982) evidencia a existência de 04 conjuntos de atores: os proprietários de terra, as empresas imobiliárias e os intermediários financeiros ou investidores; os interessados na construção; o capital em geral; e a força de trabalho.

Os proprietários de terra, as empresas imobiliárias e os intermediários financeiros ou investidores são os atores que compõe a fração formada pelo capital que busca a apropriação da renda direta ou indiretamente visando uma taxa de retorno.

Já os interessados na construção são a fração do capital que busca juros e lucros por meio da construção de novos elementos no ambiente construído.

O capital em geral é a fração que percebe o ambiente construído como um lugar para expropriação do capital excedente e como um pacote de valores de uso que irão possibilitar a produção, reprodução e acumulação de capital. Mas, é importante destacar que “[...] quando o capital intervém no ambiente construído, geralmente o faz através da mediação do poder do Estado” (HARVEY, 1982, p. 12).

Por fim, a força de trabalho é composta pelos atores que utilizam o ambiente construído como meio de consumo e de sua produção e reprodução.

Ainda sobre estes atores, Corrêa (1989) aponta que tais agentes produzem e consomem o espaço na medida em que suas práticas promovem uma constante reorganização espacial, o aumento da densidade do uso de solo em determinadas áreas, conflitos urbanos, entre outros aspectos. São esses atores: os proprietários dos meios de produção; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado; e os grupos sociais excluídos.

Os proprietários dos meios de produção, principalmente os grandes industriais e empresas comerciais são grandes consumidores do espaço devido suas atividades e, por isso, necessitam de grandes áreas que satisfaçam as condições locacionais referentes às atividades desenvolvidas.

⁹ O ambiente construído é dividido em elementos de capital fixo e elementos de fundo de consumo. Os elementos de capital fixo são utilizados na produção, tais como: fábricas, rodovias, ferrovias, entre outros. Já os elementos do fundo de consumo são utilizados para o consumo, como: casas, parques, ruas, etc. Mas, é importante destacar que alguns elementos podem ser utilizados tanto como capital fixo, tanto como fundo de consumo a depender do seu uso (HARVEY, 1982).

Os proprietários fundiários ou proprietários de terras são divididos em duas categorias: os proprietários de terras bem localizadas e os proprietários de terrenos mal localizados. Esses agentes atuam visando a maior renda fundiária de suas propriedades. Tais atores estão, sobretudo, interessados na conversão da terra rural em terra urbana, tendo em vista que esta última é mais valorizada e apresenta maior valor de troca. Estes proprietários podem exercer pressão junto ao Estado a fim de interferir no processo de definição de leis de uso do solo, bem como no zoneamento urbano.

Os proprietários de terras bem localizadas e valorizadas por amenidades físicas¹⁰ agem exercendo pressão sob o Estado visando à instalação da infraestrutura urbana necessária para a valorização de seus imóveis, ou ainda, para a obtenção de crédito bancário para esta instalação. Tais investimentos podem transformar áreas de periferia em bairro de *status* onde essas áreas são loteadas, vendidas e casas de luxo são construídas. Diante dessas ações, para Lojkin (1997) esses proprietários fundiários desempenham um papel negativo no processo de crescimento das cidades e de seu desenvolvimento desigual.

Já os proprietários de terrenos localizados em periferias e sem as já referidas amenidades utilizam como estratégia para a obtenção da renda da terra a construção de loteamentos populares com o mínimo de infraestrutura, que são destinados à população mais pobre. Estes loteamentos populares apresentam alguns aspectos, dentre os quais destacamos: enchentes, o excesso de horas perdidas no transporte público precário e a ilegalidade frente à legislação urbana vigente.

Os promotores imobiliários são o conjunto de atores que realizam as seguintes operações: a incorporação e a gestão do capital-dinheiro no processo de sua transformação em mercadoria; o financiamento e o investimento para a compra de novos terrenos, bem como a construção de imóveis; o estudo técnico para verificação da viabilidade técnica de uma determinada obra; a construção ou a produção física do imóvel; e a comercialização ou transformação de mercadoria em dinheiro. Esse conjunto de atores é formado por um grupo que compreende desde o proprietário-construtor, as empresas especializadas na construção ou em diferentes etapas do processo construtivo, as agências de publicidade, etc.

Mas, é importante observar que a atuação desses agentes no espaço se dá de modo desigual “[...] criando e reforçando a segregação residencial que caracteriza a cidade capitalista.

¹⁰ Corrêa (1989) considera amenidades físicas o conjunto dos elementos do entorno de uma determinada área que podem gerar a valorização da mesma, tais como: o mar, uma lagoa, o sol, o meio ambiente, etc.

E, na medida em que, em outros setores do espaço, produzem conjuntos habitacionais populares, a segregação é ratificada” (CORRÊA 1989, p. 23).

Outro ator importante é o Estado, que atua na organização do espaço e na dinâmica da sociedade, de forma complexa e variável, agindo como promotor imobiliário, proprietário fundiário e agente de regulação do uso do solo. Para esta regulação, o Estado possui um conjunto de instrumentos que utiliza no espaço urbano, tais como: o direito de desapropriação e prioridade na compra de terras; regulamentação do uso do solo por meio de leis e normas; limitação e controle do preço da terra; impostos fundiários e imobiliários; taxação de terrenos vazios; investimentos públicos na produção do espaço; mobilização de reservas fundiárias públicas; crédito para a habitação; entre outros.

Diante dessas variadas possibilidades de ação e dos instrumentos de regulação, podemos perceber que a ação do Estado não é neutra. Concordamos com Corrêa (1989, p. 26) quando, sobre a intervenção do Estado, assegura que

[...] sua ação é marcada pelos conflitos de interesse dos diferentes membros da sociedade de classes, bem como das alianças entre eles. Tende a privilegiar os interesses daquele segmento ou segmentos da classe dominante que, a cada momento, estão no poder. [...] a atuação do Estado se faz, fundamentalmente e em última análise, visando criar condições de realização e reprodução da sociedade capitalista, isto é, condições que viabilizem o processo de acumulação e reprodução das classes sociais e suas frações.

Podemos vislumbrar que a atuação do Estado pode interferir na segregação residencial e socioespacial através do planejamento urbano na medida em que cria condições díspares de produção e reprodução da vida nas cidades das diferentes classes sociais.

Por fim, os grupos sociais excluídos são compostos pela parcela da população que não tem acesso aos recursos necessários para compra de imóveis ou para o pagamento de aluguel. Assim, para ter acesso a moradia, tais grupos recorrem, por exemplo, à habitações densamente ocupadas, às autoconstruções em áreas vulneráveis, aos conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado em áreas distantes, ou ainda, recorrem à favelas que, no plano imediato, estão relacionadas à solução de dois problemas: a habitação e o acesso ao local de trabalho.

Mediante esse quadro, como já supracitado, é fundamental percebermos que a reprodução do espaço não se dá sem os conflitos e as contradições inerentes à sociedade de classes. Quanto mais este tipo de sociedade se desenvolve, mais profundas são as diferenças postas entre os indivíduos que podem ser observadas nas diferentes formas de morar, no acesso

díspar à infraestrutura urbana, no desigual acesso ao lazer, no tempo de locomoção e transporte, dentre outros.

Nesse ínterim, Maricato (2015) caracteriza a cidade como lugar da reprodução da força de trabalho com uma diferenciação no uso do solo urbano que se manifesta pela segregação espacial e divisão social do trabalho. De tal modo, a reprodução ampliada¹¹ da classe trabalhadora nas cidades ocorre por soluções cada vez mais coletivas e, por isso, dependente da intervenção do Estado.

Enquanto o conjunto de capitais¹² busca moldar o ambiente urbano às suas necessidades de produção e reprodução (valor de troca), a classe trabalhadora busca moradia e acesso aos serviços públicos de qualidade (valor de uso).

Mas, é importante assinalar que a terra urbana constitui sempre uma condição de monopólio e, portanto, é uma mercadoria especial tendo em vista que não existe outro terreno com condições iguais, “[...] e sua localização não é reproduzível – estamos diante de uma mercadoria especial que tem o atributo de captar ganhos sob a forma de renda. A cidade é um grande negócio e a renda imobiliária, seu motor central” (MARICATO, 2015, p.23).

A renda imobiliária é uma forma de apropriação da mais-valia produzida socialmente que está relacionada à propriedade privada da terra. Esta renda, no capitalismo, se apresenta como uma riqueza que favorece a valorização de determinadas propriedades ou bairros, através de investimentos que podem ser públicos ou privados, tanto na própria terra quanto no seu entorno.

Ao analisar a propriedade fundiária, Marx (2017) busca se dedicar ao estudo do mais valor produzido, que é destinado ao proprietário da terra. Esta propriedade tem uma forma histórica específica determinada pelo modo capitalista de produção e está baseada no monopólio privado do solo.

É importante considerar que o capitalismo separa inteiramente o solo, enquanto condição de trabalho, da propriedade da terra e do proprietário fundiário à medida que, para este último, a propriedade fundiária assume uma forma puramente econômica na qual o solo representa determinados lucros cobrados ao arrendatário.

Neste cenário, as três classes sociais envolvidas neste processo são: o trabalhador assalariado, o capitalista industrial e o proprietário fundiário. Os trabalhadores assalariados são

¹¹ Maricato (2015, p. 22) assinala que diferentemente da reprodução simples, a reprodução ampliada da força de trabalho não depende exclusivamente do salário, mas também das políticas públicas, “parte das quais são especificamente urbanas, como se estas constituíssem um salário indireto”.

¹² Fazem parte desse conjunto: o capital comercial formado pelas incorporações imobiliárias; o capital de construções de edificações; o capital de construção pesada; e o capital financeiro (MARICATO, 2015).

os cultivadores diretos do solo empregados por um capitalista, o arrendatário, que se dedica a agricultura como um campo de exploração e investimento de capital em uma esfera particular de produção. Para essa exploração da terra, o arrendatário, através de um contrato com condições previamente estabelecidas, paga ao proprietário fundiário, o proprietário da terra explorada, um valor em dinheiro em troca da permissão para aplicação de seu capital.

Esta soma em dinheiro, paga durante todo o tempo em que a terra foi emprestada ou alugada por intermédio de um contrato firmado entre o proprietário fundiário e o capitalista independente, se é paga por terra cultivável, minas, bosques, terrenos para construções, entre outros. Marx (2017, p. 827) define a renda fundiária, ou renda do solo como “[...] a forma na qual se realiza economicamente a propriedade fundiária, a forma na qual ela se valoriza”.

Ainda sobre a renda da terra, na perspectiva marxista, existem 03 pontos importantes a serem considerados. Em primeiro lugar, a confusão entre as diversas formas de renda e sua relação com os graus de desenvolvimento social de produção. Neste ponto, devemos observar que todos os tipos de renda¹³ têm em comum o fato de que a apropriação da renda do solo é uma forma econômica em que se realiza a propriedade fundiária de determinados indivíduos.

Em segundo lugar, toda renda fundiária é produto da mais-valia, do mais valor que se realiza mediante as condições gerais para sua existência e do lucro em geral. Essas condições podem ser objetivas ou naturais. As condições objetivas estão relacionadas à realização do mais-trabalho, onde os cultivadores diretos do solo trabalham mais tempo do que o necessário à reprodução de sua força de trabalho, executando o mais-trabalho. Já as condições naturais estão ligadas ao tempo de trabalho disponível para a reprodução de seus meios de subsistência e autoconservação.

Em terceiro lugar, a valorização econômica da propriedade fundiária, no desenvolvimento da renda fundiária se manifesta pelo desenvolvimento do trabalho social e pela produção de mercadorias em toda sua extensão. Diante disso, podemos concluir que

[...] O nível da renda do solo (e, com ela, do valor do solo) se desenvolve no curso do desenvolvimento social como resultado do trabalho social total. Por um lado, expande -se com isso o mercado e a demanda por produtos agrícolas; por outro, expande -se diretamente a demanda pelo próprio solo, como condição concorrencial de produção para todos os ramos possíveis da atividade, inclusive os não agrícolas. Ademais, a renda – e com ela o valor do solo, para falar só da renda agrícola propriamente dita – se desenvolve com o mercado para o produto da terra e, por conseguinte, com o crescimento da população não agrícola; desenvolve -se com sua necessidade e sua demanda, em parte de alimentos, em parte de matérias -primas. (MARX, 2017, p. 849).

¹³ Os tipos de renda são: renda diferencial (renda diferencial I e renda diferencial II), renda fundiária absoluta, Renda de terrenos para construção; e Renda de mineração (MARX, 2017).

Tendo em vista que o atual estágio do capitalismo monopolista pode ser caracterizado, também, pela apropriação progressiva e contraditória da renda fundiária, podemos perceber, então, que a renda fundiária desempenha um papel importante no planejamento urbano, influenciando diretamente no preço do solo e na segregação urbana.

Acerca da segregação urbana, Lojkin (1997) a distingue em três tipos. O primeiro tipo de segregação é a oposição posta entre o preço do solo no centro e na periferia, demonstrando que a renda do solo está relacionada à localização. O segundo tipo é a crescente separação entre as áreas e as moradias destinadas às classes privilegiadas e as classes populares. Por fim, o terceiro tipo de segregação é o esfacelamento das funções urbanas que foram sistematizadas e racionalizadas pelas políticas urbanas como zoneamento, transformando as zonas geográficas em áreas cada vez mais distintas e especializadas, tais como: zonas de moradia, zonas empresariais, entre outros.

Concordamos com o autor quando afirma que este tipo de zoneamento urbano atua como um mecanismo de seleção social construído a partir da diferenciação crescente entre o preço do solo nos centros e nas periferias. Como resultado deste processo, os centros urbanos são cada vez mais destinados ao capital, negando às populações mais pobres o acesso a estes locais, promovendo o acesso desigual aos meios de consumo coletivo, a estratificação urbana e a segregação social.

Percebemos, diante desses elementos, que o conflito entre o capital e o trabalho é a essência dos conflitos postos no espaço urbano. Este espaço não se reproduz sem conflito. As consequências dessa luta podem ser observadas no desenvolvimento urbano desigual, na questão urbana, na segregação territorial, na luta de classes e na escassez de habitação para a classe trabalhadora.

Corroborando com esta perspectiva, Carlos (2015) demonstra que quanto mais a sociedade capitalista se desenvolve mais profunda é a diferenciação entre os homens. Portanto, é na vida cotidiana que essas contradições se manifestam nas diferentes formas de morar, no tempo de locomoção gasto entre o local de moradia e o local de trabalho, no dispar acesso aos serviços de infraestrutura, no acesso às áreas de lazer, entre outros.

A habitação, enquanto necessidade fundamental à reprodução social da classe trabalhadora na cidade, “[...] dá-nos uma visão precisa sobre o modo de vida urbano, o local de moradia é associado ao preço da terra. Este será determinado pelo jogo de mercado e apoiado nos valores criados e veiculados pela sociedade, num determinado momento histórico” (CARLOS, 2015 p.79).

Destarte, a terra está além de uma condição básica à vida do trabalhador, já que este precisa de um lugar para viver, é também condição para a produção e reprodução do capital. Mas, a dominação do capital pelo trabalho é condição básica para a produção no capitalismo, tendo em vista que sem esta dominação, a extração da mais-valia e a acumulação não seriam impossíveis.

Deste vínculo de dependência decorrem algumas consequências que são importantes para compreender a relação entre o trabalho e o ambiente construído. Para Harvey (1982, p. 07) o fato único a ser considerado é:

O capitalismo industrial, pela reorganização do processo de trabalho e pelo advento do sistema fabril, força a separação entre o local de trabalho e o local de reprodução e consumo. A necessidade de reprodução da força de trabalho é assim traduzida num conjunto específico de atividades de produção e consumo dentro da unidade familiar, numa economia doméstica que, se quiser funcionar bem, requer valores de uso sob forma de ambiente construído.

Ainda de acordo com Harvey (1982), esta separação entre os locais de trabalho e de moradia evidencia a luta do trabalhador para controlar as condições objetivas de sua existência. Esta luta divide-se em outras duas lutas dependentes: a primeira, situada no local de trabalho, faz referência às condições de trabalho e às taxas de salário que fornecem o poder de compra dos bens de consumo. Já a segunda luta está relacionada às condições de existência no local de moradia e de convivência. Por tanto, é travada no local de vida e se dá no enfrentamento às formas secundárias de exploração e apropriação do capital.

O espaço como condição básica da existência do trabalhador deve compreender não apenas a habitação, mas também o lazer, os equipamentos públicos e sociais, o transporte e todo o conjunto de recursos que colaboram para a totalidade do ambiente de vida desses atores.

É importante observar que os custos e a qualidade desse conjunto de recursos afetam diretamente o padrão de vida da classe trabalhadora. A infraestrutura urbana, os equipamentos de lazer e recreação, o acesso ao transporte e a moradia são objetos de disputa. Por isso, objetivando viabilizar e assegurar seu padrão de vida, os trabalhadores envolvem-se em diversas batalhas em torno da criação, administração e uso do ambiente construído.

Harvey (1982) assinala ainda que os produtores do ambiente construído oferecem aos trabalhadores um conjunto limitado de escolhas relacionadas às condições de vida. Desta forma, por não terem recursos necessários para exercer uma demanda efetiva, a classe trabalhadora recorre a outras maneiras de existências: exíguas habitações sem infraestruturas e precariamente construídas.

Assim, diante do cenário apresentado, podemos observar que o capital busca disciplinar o trabalhador, tanto no local de trabalho quanto no local de moradia. Desta forma, os conflitos que se estabelecem no local de vida são reflexos das tensões provocadas pela relação de exploração entre capital e trabalho, ou seja, “a aparência superficial dos conflitos em torno do ambiente construído – as lutas contra o proprietário da terra ou contra a renovação urbana – disfarça uma essência oculta que é, nada mais nada menos, que a luta entre capital e o trabalho” (HARVEY, 1982, p. 29).

Para o melhor entendimento desses elementos, devemos considerar a questão habitacional enquanto categoria chave de nossas análises. Para Castells (1983) a questão da moradia está relacionada à sua crise. A falta de conforto e insalubridade, por exemplo, são elementos que marcam a experiência de grande parte da população. A escassez de moradia, além de alcançar as camadas mais pobres da população afeta outros setores da sociedade e é resultado da implacável concentração urbana.

Por tanto, a moradia é considerada uma mercadoria diferenciada pelo conjunto de características que apresenta quanto à sua forma (individual, coletiva, objeto arquitetural, integração no conjunto de habitações e na região); sua qualidade (equipamento, conforto, tipo de construção, durabilidade, entre outros) e seu *status* institucional (sem título, alugada, própria, copropriedade, etc.). Esse conjunto de características irá determinar os papéis, os níveis e as filiações simbólicas de seus ocupantes.

Santos (1984) explica que a questão habitacional é parte integrante da questão urbana. Geralmente, a questão urbana é considerada um problema social gerado pelo crescimento caótico e acelerado das sociedades capitalistas. Assim, compete ao Estado atuar no enfrentamento dessa questão através de um conjunto de medidas e ações viabilizadas pela política urbana composta pela política habitacional, pela política de transporte, pela política de saneamento, dentre outras.

Já para Kowarick (1979), a questão habitacional não pode ser analisada independente de outros processos econômicos, políticos e sociais mais amplos, bem como das contradições específicas que são condensadas. Tendo em vista que o sistema capitalista promove a destruição dos meios autônomos de vida através da expropriação da terra e dos instrumentos produtivos, passa a produzir o que anteriormente era produzido pelo trabalhador.

A questão da habitação da classe trabalhadora é solucionada por meio do aluguel de casas deterioradas, da construção em áreas de favelas ou através da autoconstrução. Para a compreensão deste contexto, na realidade brasileira, analisaremos o processo de urbanização do país, bem como a questão habitacional que resultou de um desenvolvimento urbano desigual.

2.2 O ESTADO COMO MEDIADOR DOS CONFLITOS NA URBANIZAÇÃO

Para compreendermos a origem do Estado, partiremos, inicialmente, da consideração que a premissa da concepção materialista da história é a existência de seres humanos vivos, produtores dos seus meios de vida e da base material da sociedade através do processo de transformação da natureza e do trabalho.

Para Marx e Engels (2009), com o desenvolvimento das forças produtivas, a complexificação da divisão sociotécnica do trabalho e a propriedade privada se estabelecem as contradições entre os interesses privados e coletivos. É desta contradição que o interesse comunitário assume uma forma de organização autônoma, o Estado, que ao mesmo tempo em que aparece como comunidade ilusória tem base real.

Outra abordagem apresentada por Engels (1984) permite observar que o Estado surge da necessidade de conter o antagonismo entre as classes. Por isso, assume, em cada sociedade, uma forma e função específica. Por ser um produto histórico, o Estado evidencia o grau de desenvolvimento da sociedade. Uma sociedade dividida em classes, com interesses econômicos antagônicos suscita a necessidade de um poder acima dessa sociedade para mantê-la dentro dos limites da ordem.

Visto que o Estado surge em meio aos conflitos das classes sociais e da necessidade de conter o antagonismo entre elas, o Estado é, portanto, o Estado da classe dominante econômica e politicamente. Se na antiguidade o Estado estava voltado aos interesses dos senhores para manter os escravos subjugados, no feudalismo nutriu a submissão dos servos e camponeses em relação à nobreza. Já na modernidade, o Estado representativo serviu como instrumento para a exploração da classe trabalhadora pelo capital.

Sobre isto, Harvey (2005, p.80) assinala que o uso do Estado como instrumento de dominação de classe cria uma contradição adicional: “[...] a classe dominante tem de exercer seu poder em seu próprio interesse de classe, enquanto afirma que suas ações são para o bem de todos”.

Como forma de elucidar esta contradição, existem duas estratégias principais: a primeira é a ideia de que o funcionamento do Estado deve parecer autônomo, independente e a cima da sociedade; e a segunda está relacionada à conexão entre a ideologia das classes dominantes transformada em um interesse geral ilusório.

No que se refere à teoria do Estado em relação à teoria do modo capitalista de produção, é possível observarmos a existência de relações reais entre o Estado e o capitalismo.

Estas relações estão fundamentadas na necessidade de execução de certas funções básicas para que este sistema possa se produzir e reproduzir continuamente.

Dentre as diferentes possibilidades de ação do Estado no sistema capitalista, destacamos: a garantia do direito à propriedade privada dos meios de produção e da força de trabalho; a proteção dos mecanismos de acumulação; a eliminação das barreiras para a mobilidade do capital e do trabalho; a estabilização do sistema monetário, veículo pelo qual a classe capitalista expressa seus interesses no campo da produção, da circulação e da troca; agente regulador da competição, da exploração do trabalho e do trabalhador; provedor de bens públicos e infraestruturas sociais e fiscais; e administrador das crises cíclicas do capitalismo.

Logo, o Estado na sociedade capitalista deve ser entendido para além do exercício do poder de um governo, mas deve incluir, também, todas as possibilidades e os diferentes canais pelos quais esse poder é exercido. Deste modo,

O Estado burguês não nasce como reflexo automático do crescimento das relações sociais capitalistas. As instituições estatais têm de ser arduamente construídas e, em cada etapa do percurso, o poder pode ser (e era) exercido através dessas instituições, ajudando a criar as relações reais que, no fim, as instituições estatais refletem (HARVEY, 2005, p.91).

Diante deste contexto, fica claro que o Estado não é um membro inerte da história. Ele deve cumprir suas funções básicas já mencionadas e, caso isso ocorra não ocorra, deverá ser reformado ou substituído por outro modelo que se apresente mais viável em um dado momento histórico.

É importante observar ainda a relação estabelecida entre o Estado e a propriedade privada. Tendo em vista que o Estado é a forma através da qual uma classe dominante impõe seus interesses à sociedade civil¹⁴, as instituições acabam por adquirir uma forma política mediada pelo Estado.

Marx e Engels (2009) argumentam que a propriedade privada tem seu início com a propriedade móvel. Na Idade Média, a propriedade se desenvolveu a partir de várias etapas que vão desde a propriedade fundiária feudal, da propriedade móvel corporativa, do capital manufatureiro, do capital moderno das indústrias até a propriedade privada pura que não está

¹⁴ “o termo sociedade civil surgiu no século 18, quando as relações de propriedade já tinham se desembaraçado da comunidade antiga e medieval. A sociedade civil como tal apenas se desenvolve com a burguesia; a organização social que se desenvolve a partir diretamente da produção e do intercâmbio, e que em todos os tempos forma a base do Estado e da restante superestrutura idealista continuou sempre, no entanto, a ser designada pelo mesmo nome” (MARX e ENGELS, 2009. p. 110).

mais relacionada aos interesses da comunidade e que exclui a intervenção do Estado sobre a propriedade.

Com o desenvolvimento deste tipo de propriedade privada, o Estado “[...] adquiriu uma existência particular a par, e fora da sociedade civil; mas ele nada mais é do que a forma de organização que os burgueses se dão, tanto externa quanto internamente, para a garantia mútua da sua propriedade e dos seus interesses” (MARX e ENGELS, 2009. p. 111-112).

O Estado capitalista é uma relação social que condensa uma série de articulações, em que a articulação dominante é fundamentada pelas relações sociais de produção e pela lógica do capital. À medida que condensa essas relações sociais, o Estado se torna dependente desta lógica e de seu processo de acumulação.

Corroborando com essa perspectiva, Santos (1982, p. 18-19) demonstra que o Estado é a forma política das relações postas entre a lógica do capital e o seu processo de acumulação. Portanto, [...] “Estado é assim a forma política dessas relações e caracteriza-se pela exterioridade do político (reduzido ao estatal) ao econômico e pela subordinação do primeiro, enquanto expressão do interesse comum, ao segundo, expressão dos interesses particulares”.

A lógica do capital é marcada por um duplo caráter: por um lado está fundamentada em uma relação conflituosa de exploração e luta de classe, por outro lado, esta relação de exploração ocorre em uma arena jurídico-política de igualdade e liberdade.

Diante deste duplo caráter, o Estado capitalista é duplamente contraditório: em primeiro lugar, o Estado é parte integrante do processo de acumulação na mesma medida em que se declara exterior a ele. Em segundo lugar, os processos de acumulação e as relações sociais produzidas estabelecem os limites de atuação do Estado.

Sobre o recurso à lógica do capital, Santos (1982) adverte que esta lógica nos fornece uma matriz política básica para estabelecer uma unidade analítica das várias formas e regimes políticos estabelecidos nas formações políticas capitalistas, uma vez que esta lógica é marcada pela luta de classes e é historicamente caracterizada. Permitindo-nos, assim, perceber que a atuação do Estado está sujeita aos limites estruturais da produção e reprodução do capital.

A função política do Estado, neste sistema de acumulação, versa sobre a necessidade de dispersar as contradições suscitadas na produção e reprodução do capital e das lutas sociais com o intuito de mantê-las em um nível de latência funcional e compatível aos limites estruturais que resultam do processo de acumulação e das relações sociais estabelecidas. Ou seja:

[...] Não se trata, portanto, de resolver (superar) as contradições sociais ao nível da estrutura profunda da formação social em que elas se produzem, mas antes de mantê-las em estado de relativa latência mediante ações dirigidas as tensões, problemas, questões sociais por que as contradições sociais se manifestam ao nível da estrutura de formação social (SANTOS, 1982, p. 24-25).

A dispersão dessas contradições é um fenômeno complexo que se dá através de um conjunto articulado e diversificado de mecanismos que podem ser: mecanismos de socialização/integração, mecanismos de trivialização/neutralização e mecanismos de repressão/exclusão.

Quanto ao seu uso, esses mecanismos podem ser empregados de forma conjunta, separada ou sequencial. Mas, esta utilização depende de condições históricas; do ritmo, da forma e da intensidade da luta de classes estabelecida; das estruturas estatais e da ação social na qual a questão social se manifesta.

Então, a “teoria da dialética negativa do Estado” apresentada por Santos (1982, p. 25) define que o caráter assimétrico da dominação política do Estado no capitalismo está baseado no uso diverso e desigual desses mecanismos de dispersão. Esta dominação política apreende a formação social no seu conjunto e as contradições tornando, assim, a pacificação das tensões inatingível. “[...] Esta desigualdade é articulada e obriga o Estado a constantes ajustes e mudanças no processo de dominação política sem, em caso algum, resolver (superar) as contradições principais em que essa dominação se assenta”.

Salientamos que os mecanismos de dispersão estão presentes em todas as políticas do Estado e são acionados pelo direito, instância de mediação entre o político e o econômico nas sociedades capitalistas. Através da legalidade formal, elemento básico do Estado liberal, o político e o econômico adquirem uma nova natureza denominada de “estrutura-sombra” (SANTOS, 1982).

As estruturas-sombra são produto histórico do processo de transformação do Estado das sociedades pré-capitalistas em direção ao capitalismo. Este processo histórico de constituição do Estado como monopólio da produção do direito promoveu, também, a separação entre o direito e o político. Esta separação está inscrita nas estruturas normativas e institucionais do direito e assentada no conceito polissêmico do sujeito que é detentor de direitos, mas submisso aos deveres.

Em ambos os casos, Santos (1982, p. 26) afirma que a titularidade e a submissão são individualizadas, generalizadas e universalizadas. Logo, é “[...] esta atomização que permite ao

Estado impor uma ordem universal e igualitária, é a condição lógica e razão eficaz do acionamento dos mecanismos de dispersão das contradições”.

Ainda neste contexto, para Harvey (2005) existem dois pontos genéricos sobre o Estado no capitalismo. Em primeiro lugar, é possível perceber a existência de um tipo de Estado que incorpora a defesa da igualdade, da liberdade e que protege o direito à propriedade privada: a democracia social burguesa. Esta democracia é marcada pela separação entre os interesses privados e as necessidades coletivas, bem como pela separação entre poderes econômicos e políticos.

Em segundo lugar, é notório que a classe dominante exerce o controle do Estado de forma indireta. A democracia¹⁵ burguesa expressa ao mesmo tempo o interesse da classe dirigente e sobrevive com o consentimento da maioria dos governantes. Neste ponto, a ideologia aparece como um importante canal para o controle e a influência sob as classes subordinadas. Deste modo, é possível afirmar que o capitalismo e a democracia burguesa são estruturas orgânicas entre si.

Ante a esse conjunto de elementos, podemos concluir que o Estado capitalista tem como função política a dispersão das contradições oriundos da produção, reprodução e das lutas sociais. Muitos desses conflitos ocorrem nas cidades capitalistas, que podem ser definidas como um modo de vida baseado na acumulação.

Essas cidades podem ser caracterizadas pelo aumento da concentração dos meios de consumo coletivo e pelo modo de aglomeração dos meios produção e reprodução do capital e da força de trabalho.

É importante consideramos, também, que a urbanização tem um papel importante para o desenvolvimento do capitalismo na medida em que a revolução da indústria e da agricultura gera uma revolução nas condições gerais do processo de produção das formações sociais capitalistas, tais como: meios de consumo coletivo, meios de circulação material, concentração espacial dos meios de produção, entre outros. Assim, as formas de urbanização podem ser consideradas formas de divisão social e territorial do trabalho.

¹⁵ Abordaremos a questão da democracia com mais profundidade no próximo capítulo.

2.3 O DIREITO A CIDADE COMO PRINCÍPIO DE UMA CIDADE PARA TODOS

Historicamente, as lutas e os conflitos sociais tem promovido o reconhecimento dos direitos que visam garantir o exercício e o usufruto dos direitos humanos fundamentais em condições de igualdade e dignidade. Dentre esses direitos, buscaremos compreender o conceito de direito à moradia e sua relação com as noções de direito à cidade apresentada por Lefebvre (2001) e Harvey (2014).

O direito à cidade, hoje, é um conceito amplo, mas que expressa a forma como nós podemos construir coletivamente à cidade. O acesso a este direito tem reflexo sobre o direito à moradia, sobre as formas de ocupar, produzir e usar a cidade de forma igualitária entre os diferentes atores.

O conceito de direito à cidade apresentado por Lefebvre (2001) está relacionado à realização da vida urbana, que se manifesta em uma multiplicidade de questões: o direito à liberdade, à individualização na socialização, ao *habitat*, à apropriação, ao direito à obra, entre outros.

Neste íterim, o direito à cidade se apresenta diante da problemática urbana que tem como ponto de partida o processo de industrialização que caracteriza a sociedade moderna.

A existência da cidade é anterior à industrialização. Mas, o desenvolvimento industrial resultou em uma dependência da sociedade urbana ao consumo e ao valor de troca como mediador das relações estabelecidas nas cidades. Essa relação de dependência e subordinação alterou o sentido dado a industrialização e a urbanização, destinando-as ao crescimento econômico em detrimento do desenvolvimento social.

A produção industrial implica diretamente na urbanização, ou seja, a produção industrial produz a urbanização à medida que fornece as condições necessárias para seu desenvolvimento.

Neste contexto, o direito à cidade, na perspectiva de Lefebvre (2001), envolve duas categorias fundamentais: a produção e a reprodução. Essas categorias permitem que a sociedade urbana rompa com as formas estabelecidas de produção e reprodução das relações a fim de construir novas perspectivas para a produção do espaço e do próprio ser.

Diante disso, “[...] o direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 2001, p.117-118).

Já na perspectiva de Harvey (2014), o direito à cidade é um direito coletivo que surge das ruas e dos bairros onde as pessoas mais pobres clamam por socorro. Mesmo que,

atualmente, os ideais dos direitos humanos estejam no centro do debate ético e político, em sua maioria, os conceitos defendidos a respeito desses direitos são individualistas e baseados na propriedade privada.

Neste cenário, o direito de propriedade e as taxas de lucro se sobrepõem aos demais direitos. Na contramão dessa perspectiva, o direito à cidade surge como um direito coletivo.

O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização (HARVEY, 2014, p.28).

Podemos concluir, então, que este direito está diretamente ligado ao exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização e sobre o modo com as cidades são feitas e refeitas.

Tendo em vista a existência de uma estreita relação entre a urbanização e o desenvolvimento do sistema capitalista de produção, pode-se considerar que a urbanização sempre foi um fenômeno de classes. Essa relação se estabelece na medida em que o capitalismo está sempre na busca por novas áreas que absorvam o excedente da produção e o faz por meio da urbanização.

Embora o urbano apresente diferentes configurações ao longo da história, preserva e ultrapassa sua configuração inicial que é caracterizada pela associação entre a urbanização e a industrialização que surgiu no período da revolução industrial (LIMA, 2018).

A expansão do processo urbano, neste íterim, promoveu uma transformação no estilo de vida nas cidades, transformando a vida urbana em um nicho de mercado, ou seja, em uma mercadoria à venda. Este “novo urbanismo”, apresentado por Harvey (2014), está baseado na ética neoliberal do individualismo e no modo de vida criado pelos agentes imobiliários.

Este tipo de urbanização baseada na qualidade de vida urbana é uma mercadoria cujo acesso só é possível através do dinheiro, deixando de fora a parcela mais pobre da população e submetendo as cidades à fragmentação social, à polarização e aos conflitos.

O resultado dessa atual configuração pode ser observado nas formas espaciais das cidades que têm se transformado em fragmentos sofisticados, comunidades muradas e espaços públicos vigiados que expulsa a classe trabalhadora das áreas valorizadas pelo capital.

Nesse sentido, é possível perceber que o acesso ao direito à cidade tem atendido, hoje, aos interesses privados e, por isso, está centrado nas mãos de uma pequena elite política e econômica que tem moldado a cidade segundo as suas próprias necessidades e anseios.

O direito à cidade, defendido por Harvey (2014), tem como principal mecanismo de efetivação o controle democrático sobre o processo de urbanização e sobre a utilização dos seus excedentes.

Diante desse panorama conceitual, podemos definir o direito à cidade como um direito humano que representa a construção e reconstrução coletiva da cidade com vistas a igualdade de acesso aos serviços de infraestruturas urbanas, uso e ocupação dos espaços da cidade, bem como o direito à moradia.

Mas, é importante destacar que esse direito não pode ser resumido ao mero atendimento dessas demandas sociais no que tange à cidade e ao urbano. O direito à cidade, portanto, não pode ser reduzido a uma política urbana estatal ou a uma legislação específica.

No Brasil, o direito à cidade está descrito no Estatuto das Cidades, Lei Nº 10.257, de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana nacional. Essa legislação apresenta a moradia como uma das diretrizes dessa política.

Internacionalmente, o direito à moradia está incluído no rol dos direitos humanos desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. A Organização das Nações Humanas (2002) considera que um lugar seguro para morar pode representar dignidade, saúde e qualidade de vida. Por isso, dispor de uma habitação condigna é uma necessidade básica de todos os homens.

A habitação condigna é definida a partir de diferentes critérios: intimidade suficiente, espaço adequado, segurança adequada, infraestrutura básica adequada, ventilação e iluminação suficientes, distância adequada entre o local de trabalho e os serviços essenciais.

No que se refere ao conteúdo do direito à habitação, foram definidos um conjunto de garantias fundamentais que compõe esse direito: a segurança legal da ocupação (grau de segurança visando garantir a proteção legal contra expulsões, agressões e outras ameaças); disponibilidade de serviços, materiais e infraestrutura (acesso permanente aos recursos naturais, água potável, energia, aquecimento, iluminação, instalações hidrossanitárias, coleta e tratamento adequado do lixo, etc.); acessibilidade (o custo da habitação deve ser adequado à satisfação de outras necessidades básicas); habitabilidade (um espaço adequado que forneça a segurança e a proteção dos moradores); facilidade de acesso (deve ser acessível, inclusive a parcela mais pobre da população); localização (deve estar localizada em uma área que

possibilite o emprego e o acesso aos equipamentos públicos, não devendo ser construídas em locais poluídos ou que ofereçam riscos à saúde) e respeito do ambiente cultural (a construção das habitações devem permitir a expressão da identidade e a diversidade cultural da população).

O acesso à habitação adequada é, portanto, um direito humano regulamentado por diferentes legislações nacionais e internacionais que deve estar no centro do debate dos Estados e Governos. Mas, na contramão dessas normatizações legais, existem pessoas que vivem em condições inadequadas.

Sobre o direito à habitação, Rolnik (2009, p.02) considera que

A falta de moradia, tanto nos países em desenvolvimento quanto nos desenvolvidos, é um dos sintomas mais visíveis e graves do não usufruto do direito à moradia adequada. As causas desse fenômeno multifacetado são muitas e incluem não apenas a pobreza extrema, mas também a falta de moradias de interesse social, a especulação no mercado de terra e moradia, a migração urbana forçada ou não planejada e a destruição ou deslocamentos causados por conflitos, desastres naturais ou grandes projetos de desenvolvimento.

Diante disso, podemos observar que a falta de habitação não é a única maneira de promover a negação ao direito à moradia. As ocupações populares evidenciam a falta de acesso a este direito. No Brasil, até dezembro de 2019, existiam 13.151 aglomerados subnormais¹⁶ localizados em 734 municípios, ou seja, em 13,2% dos municípios brasileiros que representam 5.127,747 domicílios (IBGE, 2020).

Esses assentamentos urbanos não regularizados demonstram a precariedade das condições das habitações, a falta de acesso aos serviços básicos de infraestrutura e o não reconhecimento legal da posse. Esse conjunto de fatores impactam diretamente a vida das pessoas, demonstrando as condições de precariedade a que está submetida essa parcela significativa da população brasileira, além de impedir o usufruto dos direitos humanos em sua totalidade.

Outro aspecto importante, ainda na perspectiva de Rolnik (2009), é a especulação no mercado de terras e moradias que tem provocado o aumento no valor do preço da terra urbana e dos aluguéis. O crescimento desses valores tem empurrado as populações mais pobres para áreas cada vez mais precárias ou a priorizar a moradia em detrimento aos direitos à alimentação, saúde, educação, entre outros.

¹⁶ Para o IBGE (2020, p.03) “os aglomerados subnormais são formas de ocupação irregular dos terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições de ocupação”.

O direito à moradia adequada está, também, relacionado a obrigações e deveres entre os atores envolvidos. No que se refere ao Estado, as ações devem “[...] incluir e integrar plenamente o direito à moradia adequada ao planejamento urbano e às políticas habitacionais, em todos os níveis de governo” (ROLINK, 2009, p. 02).

Tendo em vista a atual fase de desenvolvimento da urbanização e sua relação direta com a industrialização, Lima (2018) afirma que a habitação e o saneamento são questões históricas acentuadas pela disputa em torno do uso do espaço, da expansão urbana e do crescimento das cidades.

Na contramão do conceito de direito à moradia, a questão da habitação surge como “[...] expressões da questão social aqui apreendida enquanto universo de desigualdades sociais, econômicas, políticas, jurídicas proveniente do processo de acumulação e exploração constituinte do modo de produção capitalista” (LIMA, 2018, p. 1293).

Se, por um lado, a questão da habitação pode ser considerada como resultado do processo de mercantilização das casas nas sociedades capitalistas que convertem o direito à moradia em uma mercadoria visando assegurar a lucratividade. Por outro lado, evidencia as disputas, lutas e contradições decorrentes da ação do Estado, dos proprietários de terras, das empresas imobiliárias e da população para definir e organizar o espaço urbano nas cidades.

Capítulo 3

3 O ACESSO À MORADIA NO CONTEXTO DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

Tô enfiado na lama. É um bairro sujo onde os urubus têm casas e eu não tenho asas. Mas estou aqui em minha casa onde os urubus têm asas. Vou pintando, segurando a parede no mangue do meu quintal, Manguetown. Andando por entre os becos, andando em coletivos, ninguém foge ao cheiro sujo da lama da Manguetown, (SCIENCE, Chico – Manguetown).

Este capítulo aprofunda as condições de acesso à moradia no contexto da urbanização brasileira, destacando que tal acesso, por parte da população de mais baixo poder aquisitivo, se faz, no caso do Brasil, como de outros países em vias de desenvolvimento, por meio da intermediação do Estado.

Nesse contexto, a política de habitação popular, nas suas diversas modalidades, é abordada como ação mediadora do Estado para minimizar os conflitos urbanos em torno da questão da moradia. Para atingir esse objetivo, este capítulo está dividido em três momentos: o processo de urbanização brasileira e a questão habitacional; a luta pelo acesso à terra urbana e à moradia no Recife; e a política habitacional no Brasil e no Recife como mediação do Estado.

Para caracterizar o processo de urbanização brasileira e a questão habitacional analisaremos, principalmente, as Políticas Habitacionais a fim de identificarmos a relação existente entre o desenvolvimento urbano, a questão habitacional e os diferentes atores na produção do *habitat* a partir deste contexto histórico. Inicialmente, para abordarmos o processo de industrialização brasileira e sua realização com a cidade abordamos autores como: Monte-Mór (2006), Oliveira (2013) e Brito e Pinho (2012). Sobre a questão da moradia e a segregação urbana e a autoconstrução utilizamos autores como: Maricato (2003), Kowarick (1970) e Lima (2012). Sobre as formas de produção de moradia, destacamos Souza (et. al, 2015) e De La Mora (2010).

Para compreender a luta pelo acesso à terra urbana e à moradia no Recife, o segundo momento apresenta a formação urbana histórica do Recife e a luta da população mais pobre para a garantia do direito de morar e permanecer na cidade a partir da abordagem de Bernardes (2013), Lima (2012) e Souza (no prelo).

Por fim, para aludimos a Política Habitacional no Brasil e no Recife como mediação do Estado abordamos Leal (2015), Rolnik (2003), Souza (no prelo) além das diferentes legislações que regulamentam a Política Habitacional no Brasil e no Recife.

3.1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E A QUESTÃO HABITACIONAL

O processo de urbanização do Brasil ocorreu, predominantemente no século XX, mas é importante salientar que nossas análises estão centradas a partir das décadas finais deste século, com o enfoque principal sobre o século XXI. Desta forma, analisaremos, principalmente, as Políticas Habitacionais para identificarmos a relação existente entre o desenvolvimento urbano, a questão habitacional e os diferentes atores na produção do *habitat* a partir deste contexto histórico.

Para tanto, é importante observar que a urbanização brasileira se acentuou a partir da segunda metade do século XX quando o capitalismo industrial dinamizou a economia e consolidou as grandes cidades industriais, especialmente a cidade de São Paulo. Este momento marcou a transformação da economia agroexportadora em uma economia voltada à substituição de importações para o mercado interno (MONTE-MÓR, 2006).

A origem da cidade industrial, no Brasil, se deu a partir duas vertentes principais. A primeira vertente está relacionada à transformação da cidade política¹⁷ em cidade mercantil¹⁸. Já a segunda vertente se relaciona com a criação ou a captura de pequenas cidades de produção monoindustrial pelas grandes indústrias. Apenas estas cidades industriais apresentavam as condições requeridas pelo capitalismo industrial. Além disso, o Estado foi o responsável pela criação das condições gerais de produção industrial regulando as relações entre capital e trabalho, promovendo os investimentos em infraestrutura e garantindo os meios de consumo coletivo.

Nesse contexto histórico, a cidade industrial era uma peça fundamental na dinâmica capitalista na medida em que se articulava com as cidades comerciais e com os centros urbanos que concentravam a produção em sua área influência. “[...] Era também nessas cidades, e apenas nelas, que se concentravam as possibilidades de acesso às facilidades da vida moderna, à cidadania, à urbanidade e à modernidade” (MONTE-MÓR 2006, p.16).

Outro momento importante para a industrialização brasileira foram as mudanças advindas da “Revolução Burguesa”, instaurada no século de 1880 com a emergência da mão de obra livre, em 1888, e aprofundada na década de 1930 com a regulamentação do trabalho

¹⁷ Sede do aparelho burocrático do Estado e local de forte presença das oligarquias rurais ligadas à economia agroexportadora (MONTE-MÓR, 2006).

¹⁸ Local de concentração do capital exportador, do comércio e de atividades produtivas rurais em centro de produção industrial (ibidem).

urbano, o incentivo à industrialização e a construção da infraestrutura industrial que geraram um novo ritmo ao processo de urbanização/ industrialização, no Brasil (OLIVEIRA, 2013).

A Revolução de 1930 marca um período de mudança da economia brasileira com o fim do período de hegemonia agrário-exportadora e o início da produção urbana. Essa transformação se dá a partir de mudanças nas formas de atuação da economia agroexportadora que permitiu introduzir um novo modo de acumulação quantitativa e qualitativamente diferente e dependente de uma realização parcialmente interna.

Deste modo, a oposição hegemônica entre a produção agrário-exportadora e a produção de base urbano-industrial se concretizou a partir de 1956 quando pela primeira vez na história a renda do setor industrial é maior que a renda da agricultura. Os fatores importantes que se relacionam para a compreensão deste processo são: a nova correlação de forças sociais; a reformulação do Estado e de suas ações; e a regulamentação do trabalho e a criação das condições institucionais para a expansão das atividades voltadas ao mercado interno.

Podemos concluir que, no Brasil,

As cidades são, por definição, a sede da economia industrial e de serviços. O crescimento urbano é, portanto, a contrapartida da desruralização do produto, e, nesse sentido, quanto menor a ponderação das atividades agrícolas no produto, tanto maior a taxa de urbanização. Portanto, em primeiro lugar, o incremento da urbanização no Brasil obedece à lei do decréscimo da participação da agricultura no produto total. Sem embargo, apenas o crescimento da participação da indústria ou do setor Secundários como um todo não seria responsável pelos altíssimos incrementos da urbanização do Brasil (OLIVEIRA, 2013, p. 58-59).

As mudanças políticas promovidas em 1930, tais como a regulamentação do trabalho urbano, o incentivo à industrialização e o investimento na infraestrutura industrial estimularam o movimento migratório campo-cidade. Brito e Pinho (2012) afirmam que as migrações internas são as responsáveis pela aceleração do processo urbanização. Este ciclo migratório atingiu seu auge entre os anos de 1960 e 1980, quando cerca de 43 milhões de pessoas saíram do campo em direção às cidades.

Em 1940, o Brasil tinha uma população de 41.236.315, sendo 12.880.182 a população urbana. Entre os anos de 1950 e 1980 a população urbana cresceu 04% ao ano, saltando de 18.782.891 para 80.436.419 (BRITO e PINHO, 2012).

É mister destacar que o processo de urbanização brasileiro, quando comparado ao processo de países desenvolvidos, pode ser considerado retardatário e periférico tendo em vista

que concentrou a população, apresentou um forte desequilíbrio regional e intensas desigualdades sociais¹⁹.

As regiões de maior expansão do capitalismo, dentro da lógica deste sistema de produção, também foram responsáveis por produzir e reproduzir as desigualdades sociais necessárias à acumulação de capital, bem como por projetar essas desigualdades no espaço gerando a segregação socioespacial e as periferias urbanas. Mas, devido às necessidades impostas pelo capital imobiliário e pela articulação com o Estado, houve uma redistribuição espacial das atividades econômicas em direção aos municípios vizinhos estabelecendo, assim, os aglomerados metropolitanos (BRITO e PINHO, 2012).

Historicamente, o tecido urbano brasileiro teve sua origem na política territorial com os governos militares da década de 1960. O binômio representado pelos investimentos em energia e transporte foi transformado, em 1970, em investimentos em rodovias, hidrelétricas, comunicações, serviços financeiros, etc. Esta transformação representou a integração de vários espaços regionais ao centro urbano-industrial, expandindo-se de São Paulo em direção aos núcleos urbanos e indo às pequenas cidades (MONTE-MÓR 2006).

Na década de 1970 foram criadas as primeiras Regiões Metropolitanas: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Curitiba e Porto Alegre. Neste mesmo período, mais da metade da população brasileira já era urbana e quase 30% residia nas grandes metrópoles.

Mas, ao final do século XX as cidades brasileiras estavam associadas à violência, à poluição do ar e da água, às enchentes, entre outros problemas. As oportunidades existentes nas décadas iniciais do século pareciam extintas. Era possível observar a extensão da periferia urbana, o aumento da segregação socioespacial e ambiental que acabaram por configurar as regiões de concentração de pobreza com a alta densidade de ocupação do solo e exclusão social.

Diante deste cenário, concordamos com Maricato (2003 p. 152) quando a autora define que a segregação urbana e/ou ambiental é uma face importante da desigualdade social na mesma medida em que é promotora da mesma. Portanto,

[...] A dificuldade do acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precários, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente ao emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou

¹⁹ A assimetria entre a distribuição espacial das atividades econômicas concentradas no eixo São Paulo/Rio de Janeiro e a distribuição espacial da população geralmente concentrada no Nordeste e Minas Gerais, provocou o grande movimento migratório (BRITO e PINHO, 2012).

policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável.

Sobre a moradia, esta urbanização de baixos salários excluiu os trabalhadores do mercado imobiliário privado, fazendo com que estes recorressem às favelas para o acesso à moradia. A mercadoria habitação, nas metrópoles, passou a ser obtida por meio do expediente de subsistência, ou seja, através de relações não mediadas pelos processos de trabalho balizados por relações capitalistas.

As cidades brasileiras, portanto, são marcadas pela segregação e exclusão social que evidenciam a existência de duas realidades distintas quando analisadas sob a perspectiva do planejamento e desenvolvimento urbano promovido pelo Estado ou pelo capital: “a cidade legal” e a “cidade ilegal”. Enquanto na cidade legal os padrões modernistas de construção e ocupação do solo demarcam as Leis de zoneamento, o código de obras, as Leis de parcelamento do solo, entre outras legislações. Na cidade ilegal, a falta de acesso às condições de cidadania promovidas pela exclusão social pode ser caracterizada pela irregularidade, pela ilegalidade na posse da terra, pela pobreza e pela baixa escolaridade (MARICATO, 2003).

A ilegalidade, no que diz respeito à propriedade da terra, tem sido um dos principais responsáveis pela segregação ambiental já que contribui diretamente para a ordenação do solo apenas em uma parte da cidade, contribuindo para a segregação espacial.

Para Kowarick (1970), a questão habitacional urbana está atrelada à questão da terra e à existência de uma infraestrutura de serviços. Os investimentos públicos surgem como elemento importante no estabelecimento do preço das mercadorias-habitação e se configuram como elemento importante na definição da forma e do modo como cada classe social poderá se situar na configuração espacial das metrópoles brasileiras. Essa característica da intervenção estatal pode ser identificada como agente de segregação.

Esse problema habitacional deve ser equacionado a partir de dois processos interdependentes. O primeiro processo está ligado às condições de exploração do trabalho e as condições de pauperização da classe trabalhadora. O segundo, resultado do primeiro, é a espoliação urbana, definida como o conjunto de extorsões operacionalizadas por meio da inexistência ou precariedade dos serviços de consumo coletivos socialmente necessários à produção e reprodução social.

Podemos considerar que o Estado desempenha um papel importante em ambos os processos. Enquanto no primeiro caso cria a infraestrutura indispensável à expansão industrial e age como investidor econômico, financiando empresas a curto e longo prazo. No segundo

processo, o Estado atua na manutenção da ordem social necessária à realização do modelo de acumulação. Neste caso,

[...] quando os recursos estatais se canalizam preponderantemente para os imperativos da acumulação do capital em detrimento daqueles mais diretamente acoplados à reprodução da força de trabalho, acirrando o processo de espoliação urbana, e quando a criação de excedente se realiza também através da pauperização absoluta de vastos contingentes sociais, o Estado, para viabilizar semelhante “modelo de ordem social” de características selvagens para a força de trabalho, só pode assumir feições nitidamente autoritárias e repressoras (KOWARICK, 1970, p. 58-59).

Diante de tais processos, é possível observar que o Estado tem investido no financiamento de habitações. Mas, esse financiamento se dá pela lógica do lucro e da acumulação capitalista, sendo destinada à parcela da população que pode pagar pelo preço das moradias estabelecidas pelo mercado imobiliário.

A solução habitacional da parcela mais pobre da população e da classe trabalhadora se dá por meio do aluguel de cômodos em áreas deterioradas da cidade ou em casas sem a infraestrutura mínima com condições de habitabilidade precárias nas periferias urbanas ou nas favelas.

Reforçando essa perspectiva, Maricato (2003) demonstra que parte da produção habitacional no Brasil ocorre às margens dos mecanismos formais ou do financiamento público e pode ser evidenciada quando, pela falta de acesso ao setor privado de moradias, as populações pobres recorrem à autoconstrução para se instalarem em áreas que não são de interesse do capital imobiliário, em áreas públicas ou em áreas de proteção ambiental.

Esse cenário é promovido pela dificuldade de acesso em terras legalizadas para a habitação e tem se caracterizado com uma das maiores causas do crescimento das favelas e loteamentos ilegais nas cidades. Pela impossibilidade do acesso ao mercado legal de moradias, grande parte da população residente nas cidades recorre à ilegalidade.

Corroborando com essa perspectiva, Maricato (2003, p.154) afirma que

[...] É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou... áreas de proteção ambiental (onde a vigência de legislação de proteção e ausência de fiscalização definem a desvalorização).

Diante disso, pode-se afirmar que a ilegalidade em relação à posse da terra é base para a exclusão social, territorial, espacial, entre outras. Maricato (2011) afirma que a propriedade da terra continua sendo um nó no Brasil e está localizada no centro do conflito social que alimenta a desigualdade e a clássica relação estabelecida entre propriedade, poder político e poder econômico.

Diante desta escassez de moradias e da desigualdade posta na cidade, às populações de menor renda utilizam como estratégia histórica de luta para a permanência na terra as ocupações e a autoconstrução para a provisão de moradias.

Lima (2012, p. 23) considera que esta prática se intensifica no espaço urbano onde se acentua a desigualdade social e as relações se tornam mais complexas. “[...] Parte-se do pressuposto de que um permanente processo de luta pelo acesso e suprimento de habitação é empreendido pela população de baixa renda e engendrado através de práticas históricas de autoconstrução”.

Essa construção de moradias é feita pelos próprios moradores e ocorre durante seus horários de folga ignorando a legislação urbanística, mas respeitando a lógica da necessidade desta parcela da população. Destarte, a autoconstrução tem por finalidade a produção da moradia, elemento essencial para a subsistência e meio indispensável para a vida da classe trabalhadora nas cidades.

Para Kowarick (1979), a autoconstrução é a fórmula que o capitalismo dependente desenvolveu para minimizar os custos da reprodução da força de trabalho. Essa fórmula torna compatível as altas taxas de lucro e de acumulação com os salários que são deteriorados de forma crescente.

A habitação, que é resultado da autoconstrução, é reproduzida pelo trabalho não pago, o sobretabalho, sendo construída pelo trabalhador em dias de folga, fins de semana ou por meio de mutirões. Essa construção frequentemente perdura por anos e o seu custo pode impactar diretamente na redução do consumo de itens essenciais das famílias que passam a sobreviver com mínimo necessário.

A autoconstrução promove a reprodução de baixo custo da força de trabalho e é, ainda, um elemento de acirramento da exploração daqueles indivíduos que só dispõe da força física para oferecer um sistema de acumulação de características selvagens (KOWARICK, 1979).

É importante considerarmos, de tal modo, a existência de outras formas de produção de moradias, mas sem perder de vista que os limites estruturais para a produção capitalista promovem a busca pela maximização do lucro imobiliário, orientando a ação empresarial para a transformação do uso do solo.

Souza (et. al, 2015) aponta 03 formas para provisão de moradias: a produção empresarial de moradias; a produção informal de moradias; e a promoção pública de moradia.

A produção empresarial está destinada, prioritariamente, para as camadas médias e altas da sociedade. Neste caso, as estratégias para este tipo de produção de moradias ocorrem por meio do adensamento e da verticalização das áreas mais valorizadas da cidade, definindo os padrões sociais do território.

A produção informal de moradias se dá paralelamente à produção empresarial e se desenvolve por meio de outras formas, tais como a autoconstrução e a autogestão individual ou coletiva, “[...] envolvendo os processos em que os usuários, isoladamente ou organizados coletivamente em associações ou cooperativas, são os promotores do empreendimento, controlam o projeto e o processo de produção diretamente, envolvendo a mão de obra própria” (SOUZA, et al, 2015, p. 243).

A promoção pública de moradia é expressa pela intervenção do Estado no campo da habitação e pode ocorrer por ação direta do Estado através da promoção da autoconstrução, da autogestão individual ou da autogestão coletiva.

Já De La Mora (2010) assegura que existem 04 tipos de produção de moradias: a produção empresarial do *habitat*; a produção estatal do *habitat*; a produção espontânea do *habitat*; e a produção social do *habitat*.

A produção empresarial do *habitat* é regida pelo mercado e está baseada na lógica da rentabilidade para promover a produção e a reprodução do capital.

A produção estatal do *habitat* ocorre na esfera governamental onde existe um mercado político constituído pela articulação de diferentes fatores: o volume de ofertas de unidades habitacionais mediante programas financiados por bancos ou pela União, pelas políticas urbanas e habitacionais compensatórias e pelas necessidades da população que se constituem com uma demanda das políticas públicas.

A produção espontânea do *habitat*, de acordo com De La Mora (2010, p. 398) surge da exclusão das famílias do mercado imobiliário e das políticas compensatórias de Habitação de Interesse Social. Essa exclusão leva estas famílias a procurarem terras mais distantes, em encostas ou em áreas inundáveis. Neste caso,

[...] as casas são construídas pela própria família, parentes e amigos, que utilizam como materiais de construção elementos reciclados ou de baixa qualidade. A união e a solidariedade familiar e comunitária estão presentes nesse processo de produção espontânea do *habitat*, aos quais respondem por mais ou menos 60% do parque habitacional das grandes metrópoles brasileiras.

Nesta pesquisa, consideramos que a produção de moradias em áreas mais distantes, em encostas ou em áreas inundáveis com a utilização de materiais reciclados ou de baixa qualidade não ocorre de forma espontânea ou voluntária, mas pelo processo de exclusão social, econômica, espacial e territorial que caracteriza a lógica da acumulação nas sociedades de classe do capitalismo.

A quarta forma de produção de moradias é a produção social do *habitat*. Nesta modalidade existe a síntese dialética entre a modalidade estatal e espontânea. Por isso, busca sintetizar a força das famílias e comunidades com a determinação do Poder Público a fim de agir de forma articulada. Deste modo, a produção social do *habitat* se constitui como uma especificidade da política pública e é uma forma de articulação entre diferentes atores, ou seja,

[...] viria a ser uma nova modalidade em que as lideranças sociais e os representantes de grupos de famílias articulam com a Caixa Econômica Federal, empresas estaduais de habitação, Prefeituras, empresas distribuidoras de energia elétrica e água e coletoras de resíduos sólidos e líquidos, para produzir socialmente o *habitat* junto “com” os excluídos, empreendendo o processo de cogestão, em que as decisões em todos os níveis sejam tomadas levando em consideração os aspectos culturais, sociais, organizacionais, ambientais das famílias e dos locais, assim com as restrições urbanísticas, legais, tecnológicas e financeiras do sistema de gestão urbana (DE LA MORA, 2010, p.400).

Neste último caso, há a Participação em todas as etapas do processo. Participar significa poder decidir e, por isso, deve ser apreendida como prática de cidadania relacionada à tomada de decisões políticas entre a sociedade civil, o Estado e diversos atores.

É importante destacarmos que a Participação Social, tipo de participação assegurada pela Constituição Federal de 1988, é um instrumento de controle social na formulação, execução e avaliação das Políticas Públicas.

Podemos concluir, deste modo, que a efetivação de Políticas Públicas destinadas à moradia requer diretamente a garantia da participação, através do exercício de um poder coletivo. Para tanto, a consolidação da democracia na gestão dessas Políticas exige a implantação e o funcionamento adequado dos mecanismos institucionais compatíveis com este objetivo. As expressões desta gestão democrática são: a descentralização, a articulação e a participação das organizações da sociedade civil na formulação das políticas e no controle das ações (DE LA MORA 1997).

Sobre este tema, Pereira (2012) indica que política pública não é sinônimo de política estatal. O significado de “público”, neste caso, quer comunicar “coisa de todos” e não uma ação

exclusiva do Estado. Por isso, é uma ação que envolve a sociedade, através da representatividade e do controle social em parceria com o Estado, ou seja, é uma ação pública.

Outro significado relacionado à Política Pública é a ideia de uma organização política que está baseada no interesse comum, na soberania popular e não na ação soberana dos governantes. Estes governantes são representantes do povo para efetivar a vontade geral nos mecanismos legais através do exercício do controle democrático.

A palavra “Política”, que compõe o termo Política Pública, está relacionado aos planos, às estratégias ou medidas de ação coletiva que são formulados e implementados para atender as demandas sociais da população. Portanto, Política Pública significa uma ação coletiva que tem por meta a efetivação dos direitos sociais demandados pela sociedade e regulamentados pelos dispositivos legais. Ou seja, “os direitos declarados e garantidos nas leis só têm aplicabilidade por meio das políticas públicas correspondentes, as quais, por sua vez, operacionalizam-se mediante programas, projetos e serviços” (PEREIRA, 2012 p, 227).

No que se refere à experiência brasileira, Yazbek (2005) evidencia que os direitos sociais foram resultado da luta de classes, através da qual o Estado é pressionado a garantir esses direitos, buscando manter a estabilidade e diminuir as desigualdades.

Desta maneira, as Políticas Públicas podem ter diferentes metas, tais como: saúde, educação, assistência social, urbanização, economia, dentre outras. Nesta pesquisa, abordaremos as Políticas Habitacionais a partir do ano de 2004, ano de promulgação da Política Nacional de Habitação, e no ano de 2019 para compreendermos a relação existente entre a luta popular para a provisão de moradias e a ação do Estado na cidade, buscando assim, evidenciar o conjunto dos tensionamentos resultantes dessa relação.

A promoção de uma política urbana e habitacional que não promova a exclusão social e a segregação espacial que podem ser derivadas do conjunto dos tensionamentos resultantes do conflito de interesses estabelecidos na cidade deve estar baseada em 03 elementos: estratégias de distribuição de investimentos; regulação urbanística; e gestão urbana (ROLNIK, 2003).

Em primeiro lugar, as estratégias para a redistribuição dos investimentos nas cidades são resultado da definição de grandes investimentos e obras de infraestruturas em determinados bairros em detrimento de outros. Tais investimentos urbanos podem gerar a exclusão territorial e podem, ainda, gerar a redistribuição “[...] abrindo novas frentes de oportunidades econômicas e culturais para poucos ou para muitos – o que depende basicamente das opções estratégicas dos projetos, que podem gerar espaços públicos de apropriação o mais ampla possível ou ilhas protegidas e defendidas para poucos” (ROLNIK, 2003, p. 7).

Em segundo lugar, gerar as estratégias de regulação para a promoção de uma política urbana antiexclusão significa possibilitar o acesso à cidade para todas as pessoas, estabelecendo regras de zoneamento e parcelamento do solo que estejam relacionadas com os anseios da população a fim de possibilitar que esta população possa incidir sobre o espaço. Tal perspectiva vai de encontro à regulação, ainda hegemônica, que privilegia apenas aqueles que tem acesso ao mercado formal de moradias, condenando uma grande parcela da cidade a eterna ilegalidade.

Tal perspectiva está alinhada às noções de direito à cidade elaborada por Harvey (2012), que considera que o tipo de cidade que queremos não pode estar desassociada do estilo de vida, dos valores estéticos, das relações sociais e da relação com a natureza. Para tanto, o direito à cidade não é a liberdade de acesso individual aos recursos urbanos, ou seja, é um direito comum de transformação que depende diretamente do exercício de um poder coletivo para moldar o processo de urbanização a fim de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos.

Por fim, as estratégias de uma política antiexclusão também estão relacionadas à gestão dos processos decisórios com a participação popular em todas as esferas. Isso significa que

[...] abrir o processo de tomada de decisões sobre o investimento e o controle do território urbano é um pressuposto para construirmos uma política urbana que inclua a totalidade dos atores sociais. As instâncias e formas de participação popular no planejamento da cidade são instrumentos que agem nesse sentido, abrindo espaços reais de interlocução, para que os setores populares possam efetivamente interferir na construção de um projeto de cidade. Nesse ponto é fundamental e insubstituível a participação popular organizada, produzindo uma interface real – e não simulada – com o poder público (ROLNIK, 2003, p. 8).

Diante disso, podemos concluir que as ações governamentais voltadas para a superação da exclusão social e da segregação espacial devem estar voltadas não apenas à diminuição da desigualdade e à produção de moradias, mas devem garantir também a participação e a solidariedade através da cogestão das políticas públicas.

3.2 A LUTA PELO ACESSO À TERRA URBANA E À MORADIA NO RECIFE

Historicamente, a cidade do Recife tem sua história confundida com a história da economia agroexportadora do Nordeste brasileiro. Bernardes (2013) argumenta que a história desta cidade é, em grande medida, a história de seu porto. Por isso, inicialmente, o desenvolvimento urbano do Recife se deu em função da atividade exportadora e, posteriormente, das suas funções administrativas e de serviços.

Sobre o crescimento urbano do Recife, Lima (2012) assinala que nas últimas décadas do século XIX este crescimento estava relacionado com a dinâmica das atividades primárias realizadas no interior do Estado. Assim, a expansão urbana demonstrava características relacionadas às atividades açucareira e algodoeira. Essas atividades influenciaram diretamente a organização do espaço e das relações de trabalho.

Corroborando com esta perspectiva, Bernardes (2013) afirma que a história do Recife está condicionada pela produção rural e pela função portuária. Para o autor,

A história da cidade, aqui mais do que noutros espaços urbanos, é condicionada também pela retaguarda rural e pela função portuária. A agricultura açucareira, sobretudo, mas não exclusivamente, e a infraestrutura necessária às atividades de importação e exportação constituem seus principais determinantes (BERNARDES, 2013, p. 36).

As mudanças ocorridas durante o século XIX no sistema capitalista de produção provocaram uma reconfiguração no mercado mundial de açúcar. Essas mudanças trouxeram uma nova organização do capital financeiro e industrial, redefinindo, também, a divisão internacional do trabalho. Assim, por estar ligado às determinações do mercado mundial, Pernambuco e Recife veem o mercado local de açúcar passar por um processo de modernização tecnológica com a instalação da infraestrutura de transporte e a melhoria do sistema portuário, originando, além disso, importantes transformações sociais.

Bernardes (2013, p. 60) assinala que esta modernização representou o investimento estrangeiro, especialmente inglês, francês e alemão em serviços públicos, em obras portuárias e nos bancos. É importante destacar que, neste cenário, se pode observar “a formação de uma nova classe de trabalhadores assalariados em todos os níveis, modificando a estrutura social da cidade”.

A formação social do espaço urbano do Recife é marcada pela presença de três atores principais: o Estado, a classe agrária e os comerciantes. A ação desses atores no espaço promoveu a configuração social e a configuração do espaço urbano na capital pernambucana.

Sobre o Estado, neste contexto, “o Estado mercantil colonizador articulou a ordem social, legitimou e ditou o processo de apropriação da terra, deu o rumo e o sentido da sociedade local, em função da acumulação externa, hierarquizou *status* e poderes” (BERNARDES, 2003, p.130).

A classe agrária, por sua vez, está presente na formação social do Recife atuando como detentora da posse de grande parcela do solo urbano que era destinado à especulação imobiliária e à construção de moradias para o setor imobiliário. Por estar vinculada à agroindústria da monocultura da cana-de-açúcar esta classe está relacionada, também, ao processo migratório de parcelas da população da Zona da Mata que compõem a população excluída socialmente.

Já os comerciantes, articulavam o setor exportador/importador com a produção agrária e com o comércio internacional. É importante destacar que, assim como a classe agrária, os comerciantes se tornaram detentores de grandes porções do solo urbano, no Recife. Porém, desempenharam um papel fundamental na formação e na estruturação da rede de influência do porto do Recife na medida em que eram os provedores dos produtos nacionais e internacionais requeridos para a satisfação das necessidades locais. Essa influência deu ao porto uma dimensão regional, articulando com o Nordeste o escoamento da produção demandada pelo mercado mundial para o consumo de açúcar, couro, tabaco, algodão, etc. (BERNARDES, 2013).

Ainda nesse contexto, Lima (2012) explica que, no século XIX, o Recife se caracterizava como um centro de polarização e irradiador da região Nordeste. Esse papel foi favorecido pela abertura de estradas para o interior do estado e para outras cidades da região Nordeste.

Com o declínio do complexo rural relacionado à cultura da cana-de-açúcar e do algodão, a abertura das estradas e o fim da escravidão, em 1888, ocorreu uma crescente concentração da população no núcleo urbano do Recife. Esse processo impactou na moradia dos pobres, que começaram a habitar em mocambos em áreas de mangue. Esse cenário contrastava com os sobrados onde habitava a elite da época (LIMA, 2012).

No início do século XX, a ocupação da cidade estava concentrada nos bairros centrais já que a ligação com o núcleo urbano se dava pelos bairros do Recife, Santo Antônio e São José. É mister considerar que esses caminhos de ligação entre o núcleo urbano, a população suburbana e os engenhos nas áreas rurais se davam de forma tentacular. Lima (2012, p.48-49) explica que este formato segue os divisores de água, ou seja, parte de uma porção seca e se estende aos alagados e cursos de água. “É também nos espaços alagados, entre povoações ao logo dos caminhos, que a população pobre vai avançando com seus mocambos ocupando as nesgas de espaços ainda sem valor”.

Neste interim, é importante destacar que a apropriação do solo ao longo da história da cidade do Recife é marcada pela desigualdade. Essa apropriação esteve fundamentada nas relações de poder econômico, social, político e jurídico que legitimavam os privilégios de determinados grupos sociais em detrimento à negação de direitos a outros grupos.

Assim, o crescimento e a expansão da cidade, no século XIX, esteve baseada na concentração da riqueza socialmente produzida na mão de uma elite que não promoveu a distribuição dessa riqueza entre os demais grupos sociais. Portanto, essa expansão

Assentou-se em processos de exclusão, permitindo uma expansão apoiada em um acesso à habitação notadamente perversa e progressivamente desigual, deixando como consequência uma situação socioespacial a um só tempo diferenciada e fragmentada, ou seja, o processo de crescimento e de urbanização deixou em seu rastro, estruturalmente, uma cidade complexa, socialmente diversificada, heterogênea, e, sobretudo, profundamente desigual (LIMA, 2012, 57).

Para normatizar a questão da terra, a Instrução n.º 348, de 14 de novembro de 1832, estabeleceu as instruções para o reconhecimento, medição e demarcação dos “Terrenos de Marinha” incorporando-os ao patrimônio da União.

O art. 1 desta Instrução esclarece que as “Terras de Marinha” são os terrenos que, banhados por águas sujeitas ao regime das marés, estejam em uma faixa de 33 metros medidos à linha do ponto mais alto da maré para dentro da terra. Para tanto, esses terrenos podem ser acrescidos e reservados. Os terrenos acrescidos não têm extensão definida em Lei e eram formados pelo acréscimo natural ou artificial de sua área, ou seja, são os aterros e os terrenos aluviais. Já os terrenos reservados estão em uma faixa de 15 metros da margem das águas e são destinados à utilidade pública ou para a construção de ruas (MELLO, 1966).

Ao Serviço de Patrimônio da União coube o estabelecimento de normas técnicas baseadas nos princípios da topografia e nas legislações ora vigentes para a demarcação e delimitação desses terrenos.

Dentre as demais legislações que regulamentavam as “Terras de Marinha”, destacamos: Decisão Nº 210, de 28 de março de 1940, que declarou os direitos de doação ou venda dos “Terrenos de Marinha”; Decisão Nº 231, de 10 de julho de 1857, que dispôs sobre o aforamento dos “Terrenos de Marinha”; o Decreto Nº 4.015, de 22 de fevereiro de 1867, que consolidou a legislação sobre o tema; e o Decreto Nº 22.785, de 31 de maio de 1933, que assegurava ao Estado o domínio direto dos “Terrenos de Marinha” para a garantia da defesa do território nacional.

Tendo em vista a definição do aparato legal a cerca destes terrenos, Lima (2012, p.60) explica que essa definição traz consequências a expansão urbana do Recife e as formas de apropriação do solo, tendo em vista que

[...] se trata de uma cidade situada no delta do rio Capibaribe e recortada por outros rios, que, no movimento natural, faz as suas terras ora alterarem-se, formando ilhas e ilhotas, ora abaixam-se, tornando-se facilmente inundáveis, cedendo na maré alta lugar a expansão do elemento líquido. Esse movimento instigou ao longo da ocupação urbana intenso processo de aterramento.

Ainda em uma perspectiva histórica, a Lei Nº. 601, de 18 de setembro de 1850, denominada Lei de Terras de 1850, regulamentava as terras devolutas²⁰ do Império. O art. 5 desta Lei assegurava que seriam legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas para a ocupação primária desde que cultivadas ou no início da cultura e, ainda, as terras que se achassem ocupadas para fins de moradia do possessor, ou de quem o represente mediante os critérios²¹ legais estabelecidos.

Diante do exposto, podemos considerar que esta Lei tinha como objetivo principal a regularização e o ordenamento da posse da terra a fim de superar o desordenamento territorial existente. Para atingir esse objetivo, deliberava a cerca das sesmarias e os terrenos doados (LIMA, 2012).

A ocupação das terras no Recife, portanto, é marcada pela disputa posta entre o homem e a natureza, entre os ocupantes e a água. Uma expressão dessa disputa são os mocambos que eram construídos em áreas de mangue revelando as condições dispare de provisão de moradia entre os grupos sociais da cidade.

²⁰ Eram consideradas terras devolutas do império: terras sem uso público; as terras que não estivessem sob domínio particular viabilizadas por meio título, sesmarias ou outras concessões; as terras não doadas por meio das sesmarias; e as terras não ocupadas por posse (BRASIL, 1850).

²¹ § 1º Cada posse em terras de cultura, ou em campos de criação, compreenderá, além do terreno aproveitado ou do necessário para pastagem dos animais que tiver o possessor, outro tanto mais de terreno devoluto que houver contíguo, contanto que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação, igual às últimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha. § 2º As posses em circunstâncias de serem legitimadas, que se acharem em sesmarias ou outras concessões do Governo, não incursas em comisso ou revalidadas por esta Lei, só darão direito à indenização pelas benfeitorias. Excetua-se desta regra o caso do verificar-se a favor da posse qualquer das seguintes hipóteses: 1ª, o ter sido declarada boa por sentença passada em julgado entre os sesmeiros ou concessionários e os posseiros; 2ª, ter sido estabelecida antes da medição da sesmaria ou concessão, e não perturbada por cinco anos; 3ª, ter sido estabelecida depois da dita medição, e não perturbada por 10 anos. § 3º Dada a exceção do parágrafo antecedente, os posseiros gozarão do favor que lhes assegura o § 1º, competindo ao respectivo sesmeiro ou concessionário ficar com o terreno que sobrar da divisão feita entre os ditos posseiros, ou considerar-se também possessor para entrar em rateio igual com eles. § 4º Os campos de uso comum dos moradores de uma ou mais freguesias, municípios ou comarcas serão conservados em toda a extensão de suas divisas, e continuarão a prestar o mesmo uso, conforme a prática atual, enquanto por Lei não se dispuser o contrário (BRASIL, 1850).

Souza (no prelo) assinala que os mocambos, no Recife, se proliferam a partir de meados do século XIX. Essa tipologia de moradia se localizavam em áreas de mangue e, por isso, se confundia com a vegetação nativa dessas áreas ou estavam localizadas próximas as habitações das elites, as casas de boa residência.

Portanto,

A luta daqueles que não tinham condições econômicas para ter acesso à moradia se desenvolvia, inicialmente, na planície do Recife, tendo como adversário maior a natureza. Era uma luta diária travada contra as águas e a maré alta, nos terrenos alagadiços e nos manguezais, donde, também, extraíam seu sustento e sua alimentação, estabelecendo uma estreita dependência que levou Josué de Castro (1980) a denominar de “ciclo do caranguejo”. Era, porém, uma luta mansa, pacífica e na surdina, sem confrontos com os moradores da cidade (SOUZA, no prelo, p. 04).

Em 1939, existam 45.581 mocambos no Recife, dois terços das moradias da cidade. Esse dado, de acordo com Souza (no prelo), demonstra o maior percentual de moradias pobres, nos levantamentos realizados no Recife, em um século, conforme podemos observar na figura abaixo.

Figura 1- Moradias em áreas pobres no Recife – 1913-2014

Ano	%	Fonte
1913	43,3	Recenseamento do Recife
1923	51,1	Recenseamento do Recife 1923
1939	63,7	Censo dos Mocambos
1961	58,9	Estimativa em estudo sobre migração
1980	42,0	Cadastro da FIDEM
1990	56,0	Cadastro da SEHAB
2000	50,9	Cadastro da FIDEM
2014	60,9	Atlas das CIS da PCR

Fonte: SOUZA (1990, 1991 e 2016); SOUZA e MIRANDA (2004) apud SOUZA (no prelo).

Diante desses dados, podemos considerar que a questão da moradia sempre teve fortes rebatimentos para a população mais pobre do Recife e, por isso, se configura até os dias atuais, como um campo de luta e resistência para a permanência desta parcela da população na cidade.

Sobre as formas de resistência expressas na ocupação do solo no Recife, Lima (2012) explica que a ocupação dos espaços verdes enlameados, os alagados e os mangues, compuseram, nos primeiros momentos de evolução da cidade, o colo acolhedor das habitações precárias já que estas áreas ainda não haviam sido incorporados aos interesses especulativos e a expansão da cidade.

Ainda em uma perspectiva histórica, em 12 de julho de 1939, foi criada a Liga Social Contra o Mocambo (LSCM) que tinha como objetivo a extinção dos mocambos, além de incentivar a construção de casas populares pela iniciativa privada. Para tanto, “[...] iniciou sua atuação pela demolição sistemática dos mocambos, localizados nos mangues centrais da cidade, visando a abertura do canal Derby-Tacaruna (atualmente, canal central da Avenida Agamenon Magalhães)” (SOUZA, no prelo, p. 06).

Ainda segundo Souza (no prelo), mediante ação da Liga Social Contra o Mocambo, foram erradicados 27% dos mocambos existentes (12.454 mil). Por isso, grande parte dos seus habitantes recorreram aos morros da zona norte da cidade a fim de ocupar as terras remanescentes do Engenho São Pantaleão do Monteiro.

Posteriormente, em 1914, com o momento de efervescência política gerada pelas lutas operárias no núcleo urbano do Recife, a questão da moradia passou a ser o foco da Federação Operária de Pernambuco. As reivindicações dos trabalhadores e de outros grupos sociais estavam relacionadas a construção de moradias e ao congelamento do valor dos aluguéis.

Com a intensificação do fluxo migratório para o Recife, na década de 1940, Lima (2012) esclarece que se acirrou ainda mais problemática da habitação com a valorização das terras ocupadas e a ação do Estado para a expulsão dos mocambos entre os anos de 1939 a 1945. Nesse cenário, o processo organizativo da população para a reivindicação por terras para a moradia e a luta para a permanência no território

[...] instiga processos organizativos a junção dos pobres nos morros da Zona Norte, do Recife, morros de Casa Amarela, a partir dos anos de 1930, quando foram deslocados de áreas alagadas mais centrais da cidade. Na base desse processo, a problemática habitacional particularizada no acossamento dos segmentos populares pelo pagamento do “aluguel do chão”, a constante ameaça de expulsão, a ausência de infraestrutura e condições adequadas de habitabilidade (LIMA, 2012, p.91).

Como reflexo desse movimento organizativo popular para a permanência na cidade e para a provisão habitacional surge, em 1975, o Movimento Terra de Ninguém. Esse movimento é considerado o marco inicial dos movimentos sociais em torno da moradia no Recife na medida em que articulou aproximadamente 15 mil famílias dos morros de Casa Amarela, na zona norte da cidade.

Dentre os movimentos que surgiram nesta época, Souza (no prelo, p.09) destaca que

[...] É nesse contexto que o número dessas associações de moradores se multiplicam, contando com o apoio, o incentivo e a assessoria de setores da Igreja Católica, bem como assessores técnicos e políticos, oriundos de Organizações Não-Governamentais (ONG) e de Partidos Políticos, que tiveram papel importante no apoio aos movimentos de bairro. O Arcebispo de Olinda e Recife, Dom Helder Câmara, foi uma liderança fundamental na organização das associações de moradores, por meio da Comissão Justiça e Paz (CJP), por ele fundada no Recife, em 1977, cuja principal prioridade era a defesa da condição de vida dos pobres e favelados.

Diante desse contexto histórico, podemos concluir que o acesso à moradia e a terra urbana é e continua sendo alvo das reivindicações das parcelas mais pobres. Em uma perspectiva nacional, de acordo com Fundação João Pinheiro (2013), o censo demográfico de 2010 aponta um déficit habitacional²² de 6,490 milhões de unidades, no Brasil. Entre as regiões brasileiras, a região Sudeste concentra 38% do déficit habitacional do país, a região Nordeste reúne 30% do déficit habitacional e a região Centro-Oeste, por sua vez, apresenta o menor déficit habitacional do Brasil, com cerca de 560 mil unidades.

Dentre os estados da Região Nordeste, Pernambuco apresenta um déficit habitacional cujo total é de 302.377 domicílios, com 264.026 domicílios urbanos e 38.350 rurais. Já a Região Metropolitana do Recife (RMR) possui um déficit habitacional absoluto de 143.235 de domicílios. Destes, 139.706 são domicílios urbanos e 3.530 domicílios rurais.

A cidade do Recife detém um déficit absoluto urbano com um total de 62.687 de domicílios, não possuindo déficit em domicílios rurais por não possuir áreas rurais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013).

²² O conceito de déficit habitacional está relacionado à escassez de oferta de moradias, englobando aquelas habitações “[...] sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções e que, por isso, devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013, p. 13).

Consideramos que dados evidenciam a ausência de um plano de habitação destinado a RMR, bem como a carência de políticas públicas para a promoção de condições mínimas de habitabilidade nas cidades pernambucanas.

Neste cenário, 53% da população do Recife residem em assentamentos precários, em porção corresponde a 30% da área urbanizada da cidade (PREFEITURA RECIFE, 2018). Em 2014, a Prefeitura da Cidade do Recife deu início ao mapeamento das áreas pobres da cidade que resultou no “Atlas das Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife”.

Este Atlas teve como objetivo principal realizar o levantamento das áreas críticas, abordando as condições da infraestrutura de saneamento ambiental; abastecimento de água; esgotamento sanitário; drenagem; coleta de lixo; pavimentação; infraestrutura urbanística (transporte público e proporção de espaço edificados/não edificados); infraestruturas sociais (acesso à equipamentos de educação e saúde); e o território das ZEIS²³.

Para sua realização, este projeto foi dividido em quatro etapas: mapeamento das áreas de baixa renda; cadastramento censitário das áreas críticas de interesse social; estudos de concepção urbanística das áreas críticas, e, por fim, a elaboração de um projeto de saneamento integrado. Foram mapeadas 545 comunidades de interesse social²⁴ em aproximadamente 4.460 hectares do território do município (PREFEITURA DO RECIFE, 2014).

O aumento contínuo da precariedade das condições de habitação está relacionado a diversos aspectos, dos quais destacamos: o empobrecimento da população; a ineficiência do Estado na regulação do desenvolvimento urbano da cidade; e a atuação do mercado imobiliário.

Outro aspecto relevante que podemos destacar sobre o planejamento urbano de Recife faz referência à articulação dos atores econômicos e o Estado provocando uma gestão compartilhada da cidade. Nesse sentido, o desenvolvimento da Região Metropolitana pode ser atribuído “[...]ao crescimento econômico e aos novos ares de desenvolvimentismo que vêm atravessando o estado de Pernambuco e alguns municípios metropolitanos (LEAL, 2015, p.165).

²³ As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS consistem em um instrumento normativo de regularização urbanística, destinado às ocupações informais de terrenos ociosos que caracterizaram historicamente o processo de urbanização do Recife” (ATLAS, 2014, p. 129).

²⁴ As Comunidades de Interesse Social podem ser identificadas a partir das diferentes “[...] tipologias de espaços construídos, com suas deficiências acentuadas de infraestruturas resultando de processos de autoconstrução e de atraso da intervenção pública, situadas em todos os cantos da cidade em diversas posições: ambiental, econômica, de acessibilidade física pela rede viária” (ATLAS, 2014, p. 34).

Assim, é possível notar que as práticas governamentais na cidade do Recife estão intrinsecamente relacionadas ao mercado imobiliário e engendram o histórico processo de exclusão social.

3.3 A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL E NO RECIFE COMO MEDIAÇÃO DO ESTADO

Atualmente, no Brasil, as Políticas Sociais têm privilegiado a focalização em detrimento da universalização prevista nos diferentes dispositivos legais. Esse cenário, tem promovido a crescente regressão de direitos da classe trabalhadora.

O contexto em que estão postas as mudanças estruturais no Estado e na sociedade brasileira estão relacionadas às transformações ocorridas na dinâmica de acumulação capitalista. Leal (2015) aponta que esse cenário é caracterizado pela crise econômica e financeira em nível mundial que traz como consequência a reestruturação produtiva, o rearranjo no formato organizacional dos diversos atores econômicos e pela falência das políticas neoliberais.

Dentre os diferentes aspectos relevantes sobre o planejamento urbano no Brasil destacamos a articulação dos atores econômicos e o Estado provocando a gestão compartilhada da cidade. Esta ‘des’governança do Estado provoca uma baixa efetividade da gestão democrática e uma fragilização do planejamento urbano (LEAL, 2015).

Sobre a Política Urbana na atualidade, Rolnik (2003) assegura que a produção urbana contemporânea, sob a égide da competitividade e de grandes investimentos nas infraestruturas, tem transformado as cidades em um produto à venda. Estes investimentos têm promovido a fragmentação da paisagem da cidade e enclaves que só foram possíveis a partir da forte participação do Estado. Em parceria com os capitais privados, o Estado tem atuado, principalmente, de três formas: na ausência como agente regulador e redistribuidor de renda e oportunidades; concentrando seu poder de intervenção e gestão para a viabilização dos enclaves; e injetando recursos para o financiamento dos empreendimentos privados.

Nosso foco, nesta pesquisa, está voltado à Política Habitacional brasileira, componente da Política Urbana. Enquanto recorte histórico, optamos por analisar o período a partir de 2004, ano de promulgação da Política Nacional de Habitação (PNH) até o ano de 2019. Mas, para a devida compreensão dos fatores que influenciam este recorte temporal, situaremos, brevemente, as ações do Estado brasileiro a partir criação do Banco Nacional de Habitação.

A Lei Nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, instituiu o Plano Nacional da Habitação e criou o Banco Nacional da Habitação (BNH). De acordo com o Art.1 desta Lei, o Governo Federal, através do Ministério do Planejamento, formularia a Política Nacional de Habitação e de Planejamento Territorial.

Esta Lei em seu Art. 2 estabelece, ainda, que o Governo Federal deveria intervir no setor habitacional por meio do BNH, do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, das Caixas Econômicas Federais (CEF), do Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (IPASE), das Caixas Militares, dos órgãos federais de desenvolvimento regional e das sociedades de economia mista.

O BNH atuou, como gestor do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e, por isso, promoveu a construção de conjuntos habitacionais por meio do programa de provisão de moradias. Mediante a pressão popular e a pressão dos movimentos sociais pela posse da terra e para o direito de permanência no território, o BNH, após 20 anos de atuação, operacionalizou a produção de moradia para a parcela mais pobre da população por meio da implementação do Programa de Erradicação da Sub-habitação (PROMORAR), o primeiro Programa de Urbanização de Assentamentos Precários, no Brasil.

Sobre isso, Souza (no prelo, p. 11) explica que

A concepção inicial do sistema traz como questão central o combate ao subsídio, na perspectiva de uma política autossustentada. Contudo, diversos fatores econômicos e sociais que se somaram, ao longo da primeira década de implantação da política do BNH, impuseram aos seus gestores o reconhecimento da necessidade do subsídio para o atendimento às famílias de menor renda. A reformulação dos programas do BNH, a partir de meados de 1970, configura um novo momento da Política Nacional de Habitação Popular, com repercussões significativas em todo o país. No Recife, a criação da Secretaria de Habitação do Governo Estadual, em 1979, com o objetivo de implantar os novos programas do BNH, se constitui num marco.

O modelo de política habitacional executado a partir do BNH evidenciou o ideário desenvolvimentista de gestão centralizada e de pouca participação popular. Essa produção de moradia tinha “[...] ênfase na produção de casas prontas por empreiteiras, localização periférica e projetos medíocres” (BONDUKI, 1998, p.319 apud CFESS, 2016, p. 23).

Sobre a atuação do BHN, Behring e Boschetti (2011) assinalam que a ditadura impulsionou a política habitacional no Brasil, pois buscava estimular a economia por meio de estratégias keynesianas para o aumento da construção de moradias populares. Esse foi um período de forte crescimento das empreiteiras, controle dos gastos públicos e opacidade do Estado ditatorial.

Ainda na década de 1980, no Recife, a Companhia de Habitação Popular de Pernambuco (COHAB-PE) atuou como gestor do Sistema Financeiro de Habitação, em Pernambuco.

Sobre a atuação da COHAB-PE, Souza (no prelo, p. 16) esclarece que

Para o avanço do processo de regularização fundiária, a COHAB-PE adquiriu, por meio de desapropriação ou cessão de bens públicos, 817 ha de terras que somados aos 208 ha adquiridos pela URB-Recife totalizaram 1.025 ha, o que correspondia a cerca de um terço da área ocupada pelos assentamentos pobres do Recife, no final dos anos de 1980. A condição de agente financeiro do SFH conferia à COHAB-PE a prerrogativa de exercer a função cartorial de emitir escritura particular com força de instrumento público, a custos inexpressivos para o beneficiário, bem abaixo dos custos dos cartórios privados, além de dispensar a necessidade dos trâmites burocráticos, inacessível para as famílias mais pobres.

Após 22 anos de atuação, o Banco Nacional de Habitação foi extinto pelo Decreto-Lei Nº 2.291, de 21 de dezembro de 1986. Após sua extinção, suas funções foram divididas entre a Caixa Econômica Federal, o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional.

Neste contexto, a criação da Secretaria Especial de Ação comunitária (SEAC) tinha a responsabilidade de formular a política habitacional, inicialmente no âmbito da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e, em seguida, no campo da Casa Civil.

Historicamente, o momento de efervescência política da década de 1980 apontava para a necessidade da redefinição da relação entre Estado e Sociedade Civil. Assim, a Ementa de Reforma Urbana, de iniciativa popular, foi efetivada no Capítulo dedicado à Política Urbana, quando da promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988.

Como agente articulador deste processo, destacamos o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que atua desde 1987, para a efetivação da participação popular e social na política urbana. Este Fórum é formado pelo conjunto de organizações que elaboram e defendem uma agenda de reformas estruturais para o desenvolvimento urbano, bem como a construção de cidades mais justas e igualitárias para todas as pessoas.

A atuação do FNRU estimulou a articulação no âmbito das políticas urbana e social com o apoio à mobilização dos diferentes atores coletivos, objetivando a ampliação da discussão das estratégias a serem adotadas para a construção de um modelo de cidade que promova a justiça social e a democracia, fortalecendo as relações sociais e a participação.

Mesmo que a Constituição Federal Brasileira, em seu Art. 6, garanta um rol de direitos sociais a todo cidadão, é somente com a promulgação da Emenda Nº 26, em 14 de fevereiro de 2000, que a moradia passa a ser um direito constitucional.

No Recife, a década de 1980 marca a regulamentação da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) do Recife Nº. 14,511, em 1983. Para definir a organização do espaço urbano na cidade, esta Lei apresentou os seguintes objetivos: promover e integração da Cidade na Região Metropolitana do Recife; orientar a ocupação e utilização do solo quanto ao uso, quanto à distribuição da população e quanto ao desempenho das funções urbanas; e preservar os elementos naturais de paisagem urbana e os sítios de valor histórico e cultural.

Para tanto, esta Lei institucionalizou as Zonas Especiais, definidas no Art. 14 como as áreas urbanas que exigem tratamento específico na definição de parâmetros reguladores de uso e ocupação do solo e são classificadas como Zonas Especiais de Preservação (ZEP) e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Nesta época, foram estabelecidas de 23 ZEIS que abrangiam grande parte dos assentamentos precários do Recife,

[...] Representa uma conquista das mais significativas da luta pelo acesso à terra urbana no Recife, pelo reconhecimento da diversidade das ocupações existentes na cidade e pela garantia da permanência de comunidades pobres no local de moradia, muitos dos quais de elevado interesse para o mercado imobiliário formal voltado para famílias de média e alta renda (SOUZA, no prelo, p.10).

Como desdobramento da luta popular pelo acesso à terra, a habitação e a permanência no espaço urbano, a criação da Lei Municipal Nº. 14.947, de 1987, permitiu a criação do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), um instrumento normativo e de gestão democrática dessas Zonas Especiais.

O Art. 3 desta Lei define que o PREZEIS tem por objetivo melhorar a qualidade de vida nas ZEIS, promover a sua regularização jurídica e propiciar a sua integração na estrutura urbana do Recife.

Porém, para a participação no PREZEIS cada ZEIS deve criar uma Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL) que tem as seguintes competências: coordenar e fiscalizar a elaboração e execução do Projeto, urbanização e regularização jurídica da ZEIS respectiva; intermediar assuntos do interesse da ZEIS junto aos órgãos da administração direta ou indireta; elaborar relatórios trimestrais sobre o andamento do projeto específico; elaborar a lista das pessoas a serem removidas para lotes ou casas constantes do projeto específico, obedecendo a critérios de prioridade estabelecidos entre o Poder Municipal e a comunidade; dirimir os casos conflituosos; dirimir questões não contempladas nesta lei, assim como dívidas resultantes de sua aplicação no que diz respeito ao projeto específico; fiscalizar a aplicação dos

recursos do Fundo Especial do PREZEIS - FEP; elaborar termo de encerramento do projeto específico que, submetido ao Prefeito, extinguirá a Comissão (RECIFE, 1987).

Porém, Souza (no prelo, p.11) destaca que algumas ZEIS tem dificuldade de criar suas COMUL. Como reflexo desta dificuldade, “[...] no ano 2010, das 66 ZEIS do Recife, 38 (57,6%) possuíam COMUL instaladas e participavam do Fórum do PREZEIS; 12 ZEIS reivindicavam a instalação de COMUL; e, apenas, 3 comunidades concluíram o processo de urbanização e regularização, desativando suas COMUL”.

Posteriormente a extinção do BNH, a Caixa Econômica Federal passou a implementar os programas habitacionais a partir da década de 1990. Dentre esses programas, destacamos: o Pró-Moradia; o Pró-Saneamento; o Programa de Arrendamento Residencial; e o Programa Habitar-Brasil.

No Recife, nos anos 2000, mediante investimentos do Banco Mundial, foi criado o Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife (PROMETRÓPOLE). Este programa contemplou a urbanização de assentamentos precários localizados à margem do rio Beberibe, em Olinda e em Recife. A área de intervenção do PROMETRÓPOLE foi definida a partir de 13 Unidades de Esgotamento, sendo 08 no Recife e 05 em Olinda (SOUZA, no prelo).

Posteriormente, a Lei 10.257, de 10 de julho em 2001, também conhecida como Estatuto das Cidades, possibilitou a formulação de diretrizes gerais para a política urbana brasileira, bem como o estabelecimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Buscando a garantia do direito à cidade, o Art. 2. desta Lei estabelece as seguintes diretrizes: a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer; a gestão democrática através da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou

inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas; a poluição e a degradação ambiental.

Ainda no que se refere ao Estatuto das Cidades, é importante destacar que este Estatuto estabeleceu o Plano Diretor como instrumento de regulação da função social da propriedade e como mecanismo para a ampliação da oferta de terra urbanizada, reserva de áreas para a habitação de interesse social e o controle da especulação imobiliária.

Em 2003 é criado o Ministério das Cidades a partir da Medida Provisória Nº 103/2003, posteriormente convertida na Lei Nº 10.683, de 28 de maio de 2003. De acordo com o Art. 27, inciso III, desta Lei, o Ministério das Cidades tinha 07 competências importantes à gestão de Políticas destinadas as cidades brasileiras: a política de desenvolvimento urbano; políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; promoção, em articulação com as diversas esferas do governo, do setor privado e das organizações não governamentais, de ações e programas de urbanização, habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; políticas de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano; planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recurso em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; participação na formulação das diretrizes gerais para a conservação do sistema urbano de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento.

No campo habitacional, com a criação do Ministério das Cidades foi possível articular estados e municípios para a formulação, planejamento, financiamentos das ações. Além disso, foi possível a criação do Sistema Financeiro da Habitação de Interesse Social (SNFHIS), do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), além dos Conselhos e Fundos para viabilizar a participação social.

A criação deste Ministério foi possível articular diferentes atores em torno da discussão sobre o desenvolvimento urbano brasileiro. Concordamos com Souza (et. al, 2015) que este momento marca o estabelecimento dos princípios e diretrizes da Política Nacional e a eleição das prioridades para o atendimento às populações de baixa renda que estão localizadas em áreas de interesse social.

Em novembro de 2004, foi aprovada a PNH. Esta política buscou promover o acesso à moradia a todos os segmentos da população, dando prioridade às de baixa renda. Tendo em vista a inclusão social, a PNH está baseada em 03 eixos: política fundiária, política financeira e estrutura institucional.

Esta Política é regida pelo conjunto de seis princípios. O primeiro princípio estabelece o direito à moradia como um direito humano, individual e coletivo e deve ter destaque na elaboração dos planos, programas e ações. Este princípio está em consonância com outros dispositivos internacionais, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos que em seu Art. 25 estabelece que

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009).

O segundo princípio prevê que a moradia digna deve ser um direito e vetor de inclusão social garantindo um padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais.

O terceiro princípio, em consonância com Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001), estabelece a Função social da propriedade urbana e busca implementar os instrumentos de reforma urbana para possibilitar o melhor ordenamento e controle do uso do solo, combatendo a concentração urbana e garantindo o acesso à terra urbanizada.

O quarto princípio garante que a questão habitacional deve ser entendida como uma Política de Estado tendo em vista que o poder público é um agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários.

O quinto princípio assegura que a gestão democrática deve garantir a participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social, bem como a transparência na tomada de decisões.

Por fim, o sexto princípio assinala que a articulação das ações de habitação à política urbana deve ocorrer de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

No ano de 2009, a Lei N° 11.977, de 07 de julho, dispôs sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos em áreas urbanas. Este programa tem como objetivo a criação de mecanismos para o estímulo à produção e aquisição

de novas unidades habitacionais, além da requalificação de imóveis urbanos e rurais para famílias com renda até R\$ 4.600, 00. Posteriormente, o Decreto 7499 de 16 de junho de 2011 alterou a renda familiar para R\$ 5.000,00.

O PMCV compreende dois subprogramas: programas Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

O PNHU tem o intuito de promover a produção e aquisição de novas unidades habitacionais e a requalificação de imóveis urbanos. Para implementação de empreendimentos no âmbito deste programa, o Art. 6 do Decreto 7499/2011, dispõe os seguintes critérios: a localização do terreno deve estar situada na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Ministério das Cidades, observando o respectivo plano diretor; a adequação ambiental do projeto; a infraestrutura básica que permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica e que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais; e a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, à saúde, ao lazer e ao transporte público.

O PNHR busca dar subsídio à produção ou a reforma de imóveis de agricultores ou trabalhadores rurais com renda familiar anual de até R\$ 60.000,00 por meio do repasse de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) ou do financiamento habitacional com recursos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS).

Sobre o PMCMV, Souza (no prelo, p. 27) considera que por meio desse programa, o Estado viabilizou os subsídios para promover o acesso de pessoas de menor renda na medida em que “[...] estabeleceu um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias; aumentou o volume de créditos para aquisição e produção de habitações e reduziu os juros; e criou um Fundo Garantidor da Habitação, aportando recursos para pagamento das prestações, em caso de inadimplência”.

Esse Programa permitiu, ainda, no Recife, o reassentamento de famílias oriundas de áreas que foram submetida a obras de urbanização de assentamentos precários, ou de projetos que geraram remoções, tais como as 192 unidades habitacionais do Conjunto Habitacional Lemos Torres (SOUZA, no prelo).

Ainda de acordo com Souza (no prelo, p.28), 39 empreendimentos foram contratados, no Recife, no âmbito do PMCMV que beneficiaram aproximadamente 05 mil famílias. Esses empreendimentos

[...] correspondem a 8 contratações inseridas na Faixa 1, mediante recursos do FAR-Empresas (8), recursos do FDS (1) vinculados à Entidade MLB (CH Rui Frazão) e recursos do FAR-Urbanização vinculado ao PAC-UAS (CH Lemos Torres). As demais 32 contratações são efetuadas com recursos do FGTS, contemplando empreendimentos na Faixa 1 ½ (2), na Faixa 2 (17) e na Faixa 3 (12). Predominam os empreendimentos financiados com recursos do FGTS que representam 79,5% do total de empreendimentos contratados, contemplando dois terços do total de famílias beneficiadas (3.249) nas Faixas 1 ½, 2 e 3. Os 8 empreendimentos inseridos na Faixa 1 representa 20,5% do total dos empreendimentos e um terço das famílias beneficiadas no programa, que correspondem àquelas com maiores dificuldades de acesso à moradia.

A Portaria Interministerial Nº 96, de 30 de março de 2016, regulamentou as operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), contratadas no âmbito do PNHU, integrante PMCMV. Portanto, as operações com recursos do FDS²⁵ contratadas por intermédio do PNHU foram regulamentadas no que se refere a: requisitos de enquadramento dos beneficiários; valor de subvenção econômica; e participação financeira dos beneficiários.

Ainda sobre o PMCMV é importante considerar a Resolução Nº 214, de 15 de dezembro de 2016, publicada no Diário Oficial da União no dia 23 de fevereiro de 2017. Esta Resolução aprovou o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-E) que está destinado à concessão de financiamento para a execução de construções de unidades habitacionais urbanas ou requalificação de imóveis urbanos. Esse financiamento é concedido a pessoas físicas contratadas sob a forma associativa.

A construção de unidades habitacionais urbanas deve ter como resultado unidades habitacionais que disponham de padrões de habitabilidade, salubridade e segurança definidos pelas legislações municipais em áreas que possuam vias de acesso e a infraestrutura básica necessária (abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica).

A requalificação de imóveis urbanos busca a aquisição de imóveis usados que se encontrem vazios, abandonados, subutilizados ou em estado de conservação que comprometa sua sustentabilidade. Estes imóveis serão destinados à recuperação e ocupação para fins habitacionais e devem estar localizados na malha urbana dotados de infraestrutura com serviços e equipamentos públicos.

Estão habilitados a participar do PMCMV-E as pessoas que estão inscritas no cadastro habitacional da Entidade organizadora e que cumpra as seguintes exigências: ter renda familiar de até R\$ 1.800,00; estar cadastrado no Cadastro Único do Governo (CADÚNICO); ser

²⁵ O Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) foi instituído a partir do Decreto Nº 103, de 22 de abril de 1991. Gerido pela Caixa Econômica Federal, o FDS tem por objetivo o financiamento de projetos de investimentos de interesse social nas áreas de habitação popular, saneamento básico, infraestrutura urbana e equipamentos comunitários de iniciativa de empresas ou entidades do setor privado.

indicado pela Entidade Organizadora; estar com o cadastro regular junto ao FGTS, a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), o Sistema de Pesquisa Cadastral (SIPES), o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), o Sistema de Inadimplentes da Caixa (SINAD), o Sistema Integrado de Administração de Carteiras Imobiliárias (SIACI) e o Cadastro Nacional de Mutuário (CADMUT).

Não estão habilitados a participar do PMCMV-E: titulares de financiamento imobiliário ativo; proprietárias ou compradores de imóvel residencial; pessoas que receberam subsídios diretos ou indiretos com recursos orçamentários da União e/ou do FGTS, FDS, FAR, FNHIS para aquisição de moradia; pessoas que receberam lote ou edificação em programas habitacionais; pessoas que possuam restrição cadastral no SINAD e no CADIN; e titulares de débitos não regularizados na Receita Federal.

O PMCMV é um programa de alcance nacional. Analisando sua atuação, Cardoso, Aragão e Araújo (2011) esclarecem que seu núcleo voltado para as empresas privadas promotoras dos empreendimentos que acessam os recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) via projetos submetidos à Caixa Econômica Federal. Desta forma, o papel dos Estados e Municípios ficou restrito a organização da demanda através do cadastramento para a seleção dos beneficiários contemplados, bem como para a promoção de condições que facilitem a produção imobiliária por estas empresas.

Outro aspecto relevante apresentado pelos autores faz referência ao programa mínimo e o nível de acabamento único utilizado nas habitações de interesse social. É possível observar que

[...] para edificações destinadas às famílias com faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, a “planta mínima” é constituída por: sala, cozinha, banheiro, circulação, dois dormitórios e área de serviço com tanque, totalizando 32m² de área útil para casa ou 37m² para apartamento. Analisando essa homogeneização e as dimensões propostas, coloca-se em questão se este tipo de atendimento proporciona moradias dignas a estas famílias e, mais ainda, que tipo de morfologia urbana está sendo construída a partir do formato desenhado pelo PMCMV (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p. 09).

Corroborando com esta perspectiva, Maricato (2015) afirma que o PMCMV retoma a visão empresarial da Política Habitacional sem levar em consideração o espaço urbano de seu entorno. Com subsídios do Governo Federal, esse programa teve como finalidade o enfrentamento da crise econômica de 2008 e evitar o prejuízo financeiro que marcou o fim do BNH, do Plano Nacional de Saneamento e a Agência Nacional de Transporte Urbano.

Mesmo que o PMCMV tenha promovido o *boom* imobiliário, a questão da terra ou a questão fundiária permaneceu intocada. O já referido “nó da terra” representou e ainda representa o que Maricato (2015) caracteriza como subdesenvolvimento urbano.

Mas, é importante destacar ainda que mesmo diante das limitações para sua implementação, pela primeira vez no Brasil, o Governo Federal destinou um grande recurso para a provisão habitacional destinados as populações mais pobres. “[...] Mas como a terra é uma mercadoria especial (porque é vinculada a terra, uma condição não reproduzível) os subsídios incidiram no aumento do preço da terra” (Maricato, 2015, p.39).

A partir do ano de 2016 é possível perceber o avanço das políticas neoliberais, encerrando o ciclo do neodesenvolvimentismo que marcou a política brasileira entre os anos de 2003 e abril de 2016, nos governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

A primeira reforma realizada pelo governo golpista de Michel Temer, em 2016, que dá início à regressão de direitos foi a Proposta de Emenda à Constituição Nº 241, a PEC 241, que ficou conhecida como a “PEC dos gastos” e que foi transformada, após aprovação, na Emenda Constitucional Nº 95/2016. Esta Emenda Constitucional instituiu um novo regime fiscal no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (Saúde, Previdência e Assistência). Na prática, foram congelados, por um período de 20 anos, os investimentos e gastos do Governo, limitando, assim a ação do Estado e enfraquecendo as Políticas Públicas destinadas às populações mais pobres.

No campo da habitação, ainda em 2016, o Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades foi suspenso. Esses cortes estimularam a precarização da moradia tendo em vista que esta modalidade do PMCMV que não estava voltado aos interesses do mercado, mas às famílias que lutam pelo acesso à moradia e a terra urbana.

A Portaria Nº 326, de 18 de julho de 2016, publicada no Diário Oficial da União em 19 de julho de 2016, instituiu o Grupo de Trabalho “Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária”, no âmbito do Ministério das Cidades. Este grupo teve por finalidade: discutir propostas de alteração do marco legal de regularização fundiária; e estabelecer as diretrizes e as metas da Política Nacional de Regularização Fundiária.

Este Grupo de Trabalho foi responsável pela revogação do Capítulo III que regulamentava a regularização fundiária de assentamentos urbanos da Lei Nº 11.977/2009 (dispõe sobre o PMCMV), através da Lei Nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

De acordo com a Lei Nº 11.977/2009, em seu Art. 6, a regularização fundiária é

[...] um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes de modo a

garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009).

Ainda de acordo com esta Lei, em seu Art. 7, para fins de regularização fundiária são consideradas: áreas urbanas incluídas no perímetro urbano pelo Plano Diretor Municipal; as área urbana consolidada com densidade demográfica superior a 50 hab./ha., com no mínimo 02 dois equipamentos de infraestrutura urbana²⁶; a demarcação urbanística dos imóveis públicos ou privados, definindo sua área, limite, localização, além de identificar seus ocupantes, a natureza e o tempo da posse da terra; as Zonas Especiais de Interesse Social²⁷ (ZEIS) que é definida como uma parcela da área definida pelo Plano Diretor ou por outra Lei Municipal que é destinada à moradia de populações de baixa renda e sujeitas a Leis específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo; os assentamentos irregulares com ocupações para fins de moradia; a regularização fundiária de interesse social; e a regularização fundiária de interesse específico.

O novo marco legal da Regularização Fundiária, no Brasil, instituída pela Lei Nº 13.465/2017, de acordo com seu art. 1, dispõe sobre: a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

É importante assinalar que com a Lei Nº 13.465/2017 a Regularização Fundiária Urbana (REURB) passou a ser definida como um conjunto medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

De acordo com o Art. 10 desta mesma Lei, a REURB tem os seguintes objetivos:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda; V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições

²⁶ Os equipamentos de infraestrutura considerados pela Lei Nº 11.977/2009 são: drenagens de águas pluviais urbanas; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica; limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos (BRASIL, 2009).

²⁷ Analisaremos as ZEIS de forma mais aprofundada no próximo capítulo que se refere a cidade do Recife.

de vida adequadas; VII - garantir a efetivação da função social da propriedade; VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Diante desses objetivos, podemos perceber que a Regularização Fundiária, no Brasil, está inclinada à lógica de mercado. Em nossas análises, esta Lei evidencia um retrocesso na construção de Políticas Públicas equânimes, na medida em que modificou um conjunto de Leis que foram resultado de luta e participação social. Ignorando, ainda, a necessidade de articulação entre políticas setoriais, revogando o inciso II do Art. 48 da Lei Nº 11.977/2009 que definia como princípio da regularização fundiária a articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social.

Outro fato importante que sinaliza a regressão de direitos é o fim do Ministério das cidades, em 2019. Este Ministério, criado em 2003, ficou responsável pela política de desenvolvimento urbano no Brasil, pelas políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana. Tendo como objetivo a construção de um modelo de desenvolvimento urbano participativo e democrático, promoveu a articulação de conferências nos três âmbitos da federação, bem como a instituição do Conselho Nacional das cidades e o Plano Diretor Participativo.

Capítulo 4

4 ORGANIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE LUTA PELO ACESSO À MORADIA

A Democracia é nossa bandeira. Golpe é uma história que já sei de cor. Todos nós queremos um país mais justo, todos nós queremos um país melhor. Não queremos menos do que já tivemos, nós queremos muito, muito, muito mais toda Liberdade, Amor, Paz, Respeito e ninguém por isso vai andar pra trás (CÉSAR, C. *et. al.* – Golpe não).

Este capítulo evidencia a importância da organização e da participação popular como instrumento de luta pelo acesso à moradia. Apresenta as correntes hegemônicas e contra-hegemônicas da teoria democrática no século XX, aborda a relação entre o estado democrático de direito e a democracia participativa, destacando a questão da participação na teoria democrática, bem como sua importância como instrumento de luta popular em prol do direito à moradia.

Neste intuito, está organizado em quatro momentos: As correntes hegemônicas e contra-hegemônicas da Teoria Democrática no Século XX; o Estado Democrático de Direito e a Democracia Participativa; a questão da Participação na teoria Democrática; e a participação como instrumento de luta popular em prol do direito à moradia.

O primeiro momento apresenta as correntes teóricas hegemônicas e contra-hegemônicas da Democracia no século XX. Abordando, inicialmente, o elitismo democrático desenvolvido por Schumpeter (1961) e, em seguida, as concepções não hegemônicas da segunda metade do século XX caracterizam a democracia como forma de vida e aperfeiçoamento das convivências humanas apresentadas por Santos e Avritzer (2002).

O segundo momento do capítulo apresenta a relação existente entre o Estado Democrático e a Democracia Participativa. Para tanto, apontamos o processo de afirmação dos direitos em suas cinco dimensões ao longo da história e os diferentes modelos de Estado (THEODORO FILHO, 2005); e a Democracia Participativa como uma forma de exercício do poder coletivo fundamentado na participação dos cidadãos na tomada de decisão, exercendo o controle sobre as ações do Estado e suas formas de efetivação (LENZA, 2012).

O terceiro momento aponta os elementos teóricos e práticos da Participação que é compreendida, nesta pesquisa, como prática de cidadania relacionada à tomada de decisões em parceria entre a sociedade civil, os Estados e outros atores, através de um exercício coletivo. Os teóricos abordados para essa construção teórica foram: Pateman (1992) com as análises da

participação nas sociedades industriais; Ammann (1977) a partir da definição conceitual da participação social; e os diferentes critérios para a efetivação da participação apresentados por De la Mora, (1997).

O quarto, último momento, está destinado à compreensão dos elementos que caracterizam a participação como instrumento de luta dos direitos, no Brasil. Para tanto apontamos o processo de formação social brasileira e sua tradição autoritária e excludente (CARVALHO, 1998); a participação durante os anos do pós-guerra (MOISÉS, 1985); a caracterização da participação entre os anos de 1960 e 1970 (CARVALHO, 1998); o surgimento de novos movimento sociais nas décadas de 1970 e 1980 e o processo de participação na Constituinte (GOHN, 1997); os Conselhos populares como instrumento de efetivação da participação (GOHN, 2002); o Decreto Nº 8.243 (BRASIL, 2014); e por fim, apresentamos fortes ataques do Estado brasileiro à participação social com o Decreto Nº 9.759 (BRASIL, 2019).

4.1 CORRENTES HEGEMÔNICAS E CONTRA-HEGEMÔNICAS DA TEORIA DEMOCRÁTICA NO SÉCULO XX

Desejamos compreender a relação existente entre a democracia e a participação social. Para tanto, levaremos em consideração, no primeiro momento, as questões relacionadas sobre a democracia no século XX.

A questão da democracia assume um lugar central no campo político durante o século XX. A primeira metade deste século foi marcada por dois debates principais: de um lado o desejo da democracia como forma de governo, mas que no Pós-guerra se aplica através de uma forma restritiva de participação aplicada por meio de um procedimento eleitoral. Por outro lado, as condições estruturais da democracia apontavam as características dos Estados com baixa densidade democrática.

Outro aspecto importante faz referência às virtualidades redistributivas da democracia, bem como sua compatibilidade ou a incompatibilidade com o sistema capitalista de produção. Neste caso, “haveria, portanto, uma tensão entre capitalismo e democracia, tensão esta que, uma vez resolvida a favor da democracia, colocaria limites à propriedade e implicaria em ganhos distributivos para os setores sociais desfavorecidos” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.40).

Para a perspectiva marxista a solução desta questão exige a descaracterização total da democracia tendo em vista que nas sociedades capitalistas não é possível democratizar os meios de produção, a relação posta entre capital e trabalho e a extração da mais-valia (SANTOS E AVRITZER, 2002).

A concepção hegemônica da democracia na segunda metade do século XX aponta para o elitismo democrático desenvolvido por Schumpeter (1961).

Schumpeter (1961) critica a filosofia da democracia do século XVIII que definia o método democrático como um arranjo institucional para a tomada de decisões políticas com vistas ao bem comum. Neste caso, as decisões caberiam ao povo por meio das eleições de indivíduos responsáveis pela execução das vontades coletivas: um corpo de especialistas e seus representantes que realizam o bem comum. Para o autor a soberania popular não pode ser tida como um procedimento racional.

A democracia, enquanto método, de acordo com Schumpeter (1961, p. 296) pode ser caracterizado como um “[...] certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas”.

Essa doutrina da democracia está baseada no procedimentalismo enquanto método para constituição de governos, no bem comum e na manipulação dos indivíduos pelos grupos políticos.

Diante disto, o elitismo está fundamentado na ideia de que os representantes do povo constituem as elites políticas que estão em disputa pelo o poder e pelo voto, utilizando os anseios dos seus eleitores para a promoção dos seus próprios interesses.

Na contramão desta concepção que situa a democracia como prática restrita de legitimação dos governos, Santos e Avritzer (2002) demonstram que as concepções não-hegemônicas da segunda metade do século XX caracterizam a democracia como forma de vida e aperfeiçoamento da convivência humana.

Nesta concepção, a negação às formas homogeneizadoras de organização da sociedade e o reconhecimento da pluralidade humana se dá por meio da superação da ideia do bem comum, bem como por intermédio de dois processos: a criação de uma nova gramática social e cultural; e uma nova institucionalidade da democracia.

Em primeiro lugar, a construção de uma nova gramática está “[...] ligada ao reconhecimento de que a democracia não constitui um mero acidente ou uma simples obra da engenharia institucional. [...] Trata-se, sim, de perceber que a democracia é uma forma histórica e que tais formas não são determinadas por quaisquer tipos de leis naturais” (SANTOS E

AVRITZER, 2002, p. 51). O sentido da democracia sugere o rompimento das tradições postas e a instituição de novas determinações, leis e normas.

Ainda sobre a construção desta nova gramática a partir dos elementos culturais de uma sociedade, na contramão das concepções hegemônicas da democracia representadas nesta investigação pelas ideias de Schumpeter (1961), o procedimentalismo passa a ser analisado a partir de sua dimensão social, ou seja, como prática social.

Para as teorias não-hegemônicas, o procedimentalismo tem origem na pluralidade das formas de vida nas sociedades contemporâneas que contam com uma gama variada de atores sociais, tais como: mulheres, negros, trabalhadores, entre outros. Assim, o procedimentalismo social e participativo está relacionado ao exercício coletivo do poder político baseado na igualdade entre esses atores.

Em segundo lugar, a construção de uma nova institucionalidade da democracia está ligada ao papel dos movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural. Santos e Avritzer (2002, p.53) afirmam que a política envolve a disputa pelo conjunto de significações culturais que resultaram na ampliação do campo político de ressignificação das práticas hegemônicas. Por isso, “os movimentos sociais estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação das práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos”.

Esta ressignificação das práticas democráticas e a transformação da gramática social impactaram na discussão a respeito da democracia na América Latina ao incluírem novos atores na cena política. Para os autores, a democratização dos países deste continente, nos anos 1980, situou a discussão sobre a democracia em três questões centrais: a relação entre procedimento e participação social devido à grande mobilização dos movimentos sociais; o aumento da participação social que promoveu a redefinição sobre novas determinações políticas baseadas na criatividade dos atores sociais; e a relação entre representação e diversidade cultural e social na medida em que os grupos mais vulneráveis não tem acesso ao mesmo nível de representatividade no sistema político em detrimento aos grupos majoritários ou economicamente favorecidos.

Mesmo diante da existência de outros tipos de democracia²⁸, a democracia participativa é considerada pelos autores como um campo político que tem reinventado a emancipação social.

²⁸ Sartori (1994) demonstra que existem diversos tipos de democracia, das quais destacamos: a Democracia Política ligada ao conceito político datado do século V a.C. que busca a igualdade política e jurídica; a Democracia

4.2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A democracia burguesa expressa o interesse da classe dominante e ao mesmo tempo subsiste com o consentimento da maioria dos governantes. Destarte, é possível observar que o capitalismo e a democracia burguesa são estruturas orgânicas entre si.

Na obra intitulada “Crítica da filosofia do direito de Hegel” Marx (2010) define a democracia como o enigma resolvido de todas as constituições. Na crítica a Hegel, Marx aponta que a democracia parte do homem, fazendo, portanto, do Estado o homem adjetivado. Deste modo,

A democracia é, assim, a essência de toda constituição política, o homem socializado com uma constituição particular; ela se relaciona com as demais constituições como o gênero com suas espécies, mas o próprio gênero aparece, aqui, como existência e, com isso, como uma espécie particular em face da existência que não contradizem sua essência. A democracia relaciona-se com todas as outras formas de Estado como com seu velho testamento. O homem não existe em razão da lei, mas a lei existe em razão do homem, é a existência humana, enquanto nas outras formas de Estado o homem é a existência legal. Tal é a diferença fundamental da democracia (MARX, 2010, p. 50).

Assim, a diferença fundamental entre os Estados democráticos e os demais é que enquanto no primeiro caso, a constituição política, a Lei e o Estado surgem como uma autodeterminação e conteúdo do povo. No segundo caso, a dominação se dá pela Lei, pela Constituição e pelo Estado sem que haja uma articulação com outras esferas. A articulação entre o político e o não político é uma característica do Estado moderno.

É importante considerar que a primeira noção de Estado de direito surge a partir do conflito entre as liberdades individuais e o poder despótico da monarquia. Corrêa (2012) afirma que o Estado Liberal surgiu entre os séculos XVII e XVIII em um momento de afirmação dos direitos políticos e individuais, criando as condições mínimas necessárias para o exercício do direito individual dos cidadãos.

Social relacionada as condições de igualdade de *status*, usos e costumes; a Democracia Industrial reflete a preocupação com a equalização da riqueza socialmente produzida e, por isso, tem por essência o interior das fábricas industriais como unidade de autogoverno do trabalhador; a Democracia Econômica pretende à redistribuição da riqueza produzida e a equalização das condições e oportunidades econômicas, portanto, representa a igualdade no controle sobre o processo produtivo econômico; na Democracia Representativa o povo não governa por si, mas escolhe, através do processo eleitoral, os governadores; a Democracia Direta é definida como uma democracia sem representantes e sem mecanismos de representatividade, ou seja, é uma democracia autogovernante; e a Democracia de Refendo reflete as decisões diretas do povo através do instrumento do referendo.

Neste cenário, a Revolução Francesa que tinha por lema “liberdade, igualdade e fraternidade” anunciava os direitos de 1ª, 2ª e 3ª dimensão e que, posteriormente, iriam evoluir para 4ª e 5ª dimensão.

A passagem do Estado autoritário para o Estado de Direito marca a garantia dos direitos humanos de 1ª dimensão, com o respeito às liberdades individuais, em uma perspectiva de ausência do Estado. Estes direitos estão relacionados às liberdades individuais, aos direitos políticos e civis (LENZA, 2012).

Analizando este período, Theodoro Filho (2005, p.234) esclarece que o direito privado tinha o objetivo de “[...] resguardar por meio da menor quantidade possível de leis, a liberdade, a igualdade e a propriedade dos cidadãos”.

Com a ineficácia deste Estado, o Estado Social surgiu da necessidade de limitação do controle dos abusos autoritários e do poder econômico, visando, superar as desigualdades e as contradições entre igualdade política e desigualdade social, efetivando os direitos sociais de segunda dimensão e redefinindo os direitos de primeira dimensão.

Assim, a Revolução Industrial durante século XIX marca, historicamente, o surgimento dos direitos fundamentais de 2ª dimensão. Posteriormente, no início do século XX, com a Primeira Guerra Mundial, são fixados os seguintes direitos: direitos sociais, culturais e econômicos, bem como dos direitos coletivos, ou de coletividade, correspondendo aos direitos de igualdade (LENZA, 2012).

Entre as diferenças postas entre esses dois tipos de Estado, Corrêa (2012, p. 194) afirma que

O modelo de Estado social de direito sucede politicamente o modelo de Estado liberal de direito; mas não de forma contraditória, na medida em que se propõe a harmonizar a democracia política como método de compromisso das regras e a democracia social como uma realização do princípio de igualdade da sociedade, haja vista que a ideia de democracia pressupõe um aperfeiçoamento ampliado da participação de todos os benefícios da liberdade.

A crise do Estado Social tem início com o fim da Segunda Guerra Mundial e se aprofunda com a crise econômica do período. Este cenário evidencia a falência do Estado-interventor. Neste ínterim, a ideia de Estado Democrático de Direito está pautada na ampliação dos espaços de discussão e de participação de todas as pessoas em todos os processos políticos.

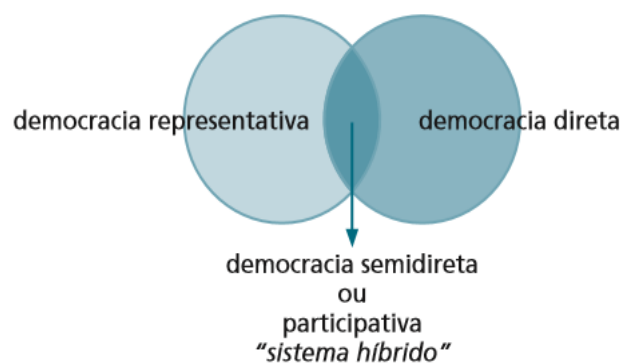
Este tipo de Estado abarca os direitos humanos de terceira dimensão, os direitos difusos, além de dar novos significados aos direitos de primeira e segunda geração.

É importante salientar que

Em um ambiente no qual a comunidade exerce papel efetivo na vida jurídica e política, o direito público e o direito privado se reforçam e se inter-relacionam constantemente, tendo em vista a promoção democrática da soberania popular e dos valores e princípios contidos na carta constitucional; as questões públicas não se restringem unicamente ao Estado, nem tampouco as questões privadas se limitam somente aos indivíduos – a participação ativa em prol da cidadania exige que ambos os campos tenham atenção constante tanto por parte dos cidadãos, quanto por parte do Estado (THEODORO FILHO, 2005, p.235).

Neste panorama, os direitos políticos podem ser entendidos como instrumentos pelos quais a soberania popular pode ser exercida e legitimada nas Constituições dos regimes democráticos. As formas de democracia nestes regimes podem ser classificadas de 03 formas: democracia direta (onde o povo exerce o poder sem intermediários); democracia representativa (onde o povo, através do voto, elege seus representantes); e a democracia semidireta ou participativa (sistema híbrido entre a democracia direta e a representativa) que pode ser observada ns figura abaixo:

Figura 2- Democracia Participativa



Fonte: Lenza, 2012.

A Democracia Participativa surge como uma forma de exercício do poder coletivo fundamentado na participação dos cidadãos na tomada de decisão, exercendo o controle social sobre as ações do Estado.

No Brasil, Estado democrático de direito, a democracia participativa é afirmada na Constituição Federal de 1988 que estabelece em seu Art. 1, parágrafo único: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

Ainda de acordo com a Constituição de 1988, em seu Art. 14, o exercício da soberania popular se dá por intermédio pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, através de três instrumentos: Plebiscito; Referendo; e Iniciativa Popular.

O Plebiscito é uma forma de consulta prévia à população onde, por meio do voto, se delibera sobre o tema em questão. “[...] Ou seja, primeiro consulta-se o povo, para depois, só então, a decisão política ser tomada, ficando o governante condicionado ao que for deliberado pelo povo” (LENZA, 2012, p. 1122).

Do mesmo modo que o Plebiscito, o Referendo é uma forma de consulta ao povo para a resolução de questões relevantes de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

Podemos observar as diferenças entre plebiscito e referendo a partir da figura abaixo:

Figura 3- Quadro comparativo: plebiscito *versus* referendo

	CONCEITO	CONGRESSO NACIONAL (Competência Exclusiva)	INSTRUMENTO PARA CONVOCAR PLEBISCITO E AUTORIZAR REFERENDO	PRINCIPAL DIFERENÇA — Momento da Consulta
PLEBISCITO	■ consulta formulada ao povo, efetivando-se em relação àqueles que tenham capacidade eleitoral ativa, para que deliberem sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa	■ art. 49, XV — convoca plebiscito	■ decreto legislativo	■ prévia — o plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido
REFERENDO	■ consulta formulada ao povo, efetivando-se em relação àqueles que tenham capacidade eleitoral ativa, para que deliberem sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa	■ art. 49, XV — autoriza referendo	■ decreto legislativo	■ posterior — o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição

Fonte: Lenza, 2012.

Por fim, a Iniciativa Popular consiste na apresentação de projetos de lei, com pelo menos 01% do eleitorado nacional distribuídos em, no mínimo de 05 Estados.

4.3 A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO NA TEORIA DEMOCRÁTICA

De acordo com Bordenave (1983, p. 22) a palavra Participação deriva da palavra parte. “Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte”. Participar significa poder decidir. Destarte, a participação pode ser concebida como prática de cidadania relacionada à tomada de decisões em parceria entre a sociedade civil, os Estados e outros atores, através de um exercício coletivo. Estando relacionada, ainda, a efetivação de políticas públicas destinadas à superação da exclusão social e da segregação espacial.

A participação social, enquanto mecanismo para a construção e efetivação de políticas públicas é um tema abordado por diversos autores que utilizam distintas nomenclaturas para denominar a participação, tais como: inclusão social, participação popular, participação democrática, participação comunitária, entre outras.

Dentre as diferentes teorias relacionadas à questão da participação na democracia, buscaremos apresentar a Teoria das Elites (teoria clássica da democracia) e a Teoria Participativista. Mas, nos debruçaremos com maior profundidade na segunda teoria tendo em vista que esta prevê a participação dos cidadãos nas tomadas de decisões, elemento central de nossas análises.

Na Teoria das Elites fundamentadas nas ideias Max Weber (2011) e desenvolvida por Joseph Schumpeter (1961) há pouco espaço para a participação e para o desenvolvimento coletivo na política. A democracia surge como um meio de escolha das pessoas que serão encarregadas pela tomada das decisões.

Para Weber (2011, p. 70) a democracia é entendida como um antídoto contra os avanços totalitários da burocracia e onde a política deve ser exercida por profissionais, ou seja, [...] “só uma escolha cabe: ou uma democracia admite como dirigente um verdadeiro chefe e, por consequência, aceita a existência da “máquina” ou renega os chefes e cai sob o domínio dos “políticos profissionais”, sem vocação, privados das qualidades carismáticas que produzem os chefes”.

Neste sentido, a política é definida como uma prática dos grupos minoritários que tem por atribuição a direção e o comando da maioria da população. Estes grupos estão aptos a governar devido as suas origens, formação, condição social e histórica. Este pensamento elitista nega a possibilidade da igualdade entre as diferentes classes, já que as massas são governadas por uma elite que se impõe e toma as decisões de forma unilateral.

Já para Schumpeter (1961) a democracia é um método de escolha dos dirigentes. O método democrático pode ser definido, então, como um acordo institucional para a tomada de decisões políticas onde os indivíduos exercem o poder por meio da competição para a conquista dos votos da maioria da população através do processo eleitoral.

A participação social, neste cenário, é restrita ao voto. Enquanto aos eleitores cabe apenas a escolha do grupo políticos dirigentes, aos líderes membros das elites cabem as decisões políticas por meio da análise e reflexão acerca dos problemas sociais da realidade.

Na contramão dessa Teoria das Elites, a Teoria Participativista da democracia compreende a democracia para além da escolha dos líderes políticos, pressupondo a participação dos cidadãos nas tomadas de decisões.

Tendo por base as ideias apresentadas por Rousseau (1999), Pateman (1992, p. 35) expõe que a participação é mais do que uma série de arranjos institucionais: “[...] ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas”.

Pateman (1992) explica, ainda, que a palavra participação foi incorporada ao vocabulário popular na década de 1960 com o aumento das reivindicações estudantis e pelas lutas populares para a efetivação dos direitos. Ao questionar qual o lugar da participação em uma teoria política moderna e viável, a autora evidencia que na teoria hegemônica da democracia a participação assume um papel secundário por duas razões principais: em primeiro lugar, pela necessidade de reformulação das teorias clássicas que almejavam a máxima participação; e em segundo lugar, pela preocupação com a estabilidade do sistema político.

Por outro lado, a democracia participativa assegura a participação como subsídio para a formação do caráter democrático do sistema político, reduzindo a distância entre os centros de poder, atuando sobre os problemas coletivos, como também na formação de cidadãos ativos e interessados nos assuntos relacionados ao Estado.

Partindo da análise da participação nas sociedades industriais, Pateman (1992) demonstra a existência de áreas de participação alternativas²⁹ que apresentam dois pontos relevantes: o primeiro evidencia que o controle real do indivíduo sobre sua vida e sobre o desenvolvimento do ambiente em que ele vive ocorre somente se este indivíduo tiver a oportunidade de participar diretamente do processo de decisão e da escolha dos representantes.

²⁹ Essas áreas para o exercício da democracia participativa, além da indústria, são a família, a escola, entre outros.

O segundo ponto está relacionado à oportunidade de participar destas áreas alternativas e resulta em uma mudança na atividade política.

Podemos concluir que o argumento da teoria participativa para Pateman (1992, p.146) defende que

[...] a participação nas áreas alternativas capacitaria o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas públicas e privada. O homem comum poderia ainda se interessar por coisas que estejam próximas de onde mora, mas a existência de uma sociedade participativa significa que ele estaria mais capacitado para intervir no desempenho dos representantes em nível nacional, estaria em melhores condições para tomar decisões de alcance nacional quando surge a oportunidade para tal, e estaria mais apto para avaliar o impacto das decisões tomadas pelos representantes nacionais sobre sua própria vida e sobre o meio que o cerca. No contexto de uma sociedade participativa significado do voto para o indivíduo se modificaria: além de ser um indivíduo determinado, ele disporia de múltiplas oportunidades para se educar como cidadão público.

Apresentando elementos que caracterizam o processo de participação, Pateman (1992) identifica a pseudoparticipação, a participação parcial e a participação plena. Na pseudoparticipação, além dos métodos para a tomada de decisão, são utilizadas técnicas de persuasão para o convencimento à aceitação das decisões já tomadas. Neste caso, os indivíduos são apenas consultados, não exercendo o poder de decisão.

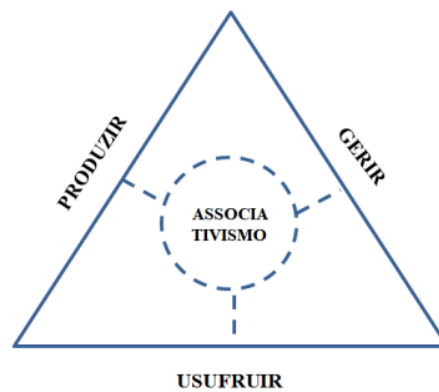
Na participação parcial não existe igualdade de poder. Aqui, dois ou mais grupos se influenciam no processo decisório, mas o poder de final de escolha cabe apenas a um desses grupos.

A participação plena, por sua vez, está baseada em um processo deliberativo em que todos os membros tem igualdade de poder no resultado final das decisões adotadas.

Já para Ammann (1977, p. 53) a participação social é um processo onde os “[...] membros de uma sociedade tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens dessa mesma sociedade”. Para que possa existir a participação, esses três componentes básicos são imprescindíveis, visto que, se uma parcela da população apenas produz, mas não usufrui desta ou não participa da gestão pode-se afirmar que participa verdadeiramente.

A relação estabelecida entre esses componentes básicos da participação direta é expressa da seguinte forma:

Figura 4- Participação Social



Fonte: Ammann, 1977.

Ammann (1977) esclarece que o associativismo não é um componente essencial ao processo participativo tendo em vista que pode existir participação social independente das associações do mesmo modo em que podem existir associações que não almejam a participação de forma ampla.

Na participação direta, a produção de bens e serviços, primeiro componente básico da participação social, está relacionada à satisfação das necessidades primárias e a produção da base material da sociedade. Agindo sobre a natureza através de sua capacidade teleológica o homem produz, por meio do trabalho, os bens materiais necessários à sua sobrevivência.

Com o desenvolvimento da divisão social e técnica do trabalho ao longo da história da humanidade o homem vai perdendo ao longo do tempo o controle e o domínio sobre o processo produtivo criando, assim, grupos que irão exercer a direção e o controle desse processo. Neste sentido, esta cooperação complexa gera a divisão dos trabalhadores em proprietários e não-proprietários dos meios de produção. Como resultado, os trabalhadores vão participando cada vez menos do processo produtivo.

Em um cenário de participação nesta produção, os trabalhadores devem tomar parte na propriedade dos meios de produção; na organização e no controle do trabalho; na geração dos produtos; e na propriedade do produto produzido (AMMANN, 1977).

A gestão, segundo elemento básico da participação social, é compreendida como a tomada de decisão, planejamento e administração da sociedade. As questões sobre este elemento estão relacionadas ao modo como os vários setores da sociedade tomam parte de sua gestão. Devemos nos indagar, no entanto,

Se os mecanismos que propiciam o acesso às decisões, tais como o voto, o plebiscito, a representatividade política, estão ao alcance de todos. Se os

sistemas político e organizacional garantem e mediatizam a contribuição real das diversas camadas à definição de metas, à elaboração e à execução de planos. Se existe uma circulação de sugestões, de proposições, o direito à crítica e ao protesto, tendo em vista a tomada de decisões, o planejamento e a administração com bases genuinamente democráticas (AMMANN, 1977, p. 53).

O terceiro elemento básico da participação social, o usufruto dos bens da sociedade, tem como pressuposto que todas as camadas da sociedade tem o direito de acesso aos bens materiais e materiais produzidos. O desafio posto para a efetivação deste direito está relacionado ao grande contingente de pessoas que são expropriadas de direitos básicos, tais como: habitação, saúde, educação, infraestrutura urbana, distribuição de renda, etc.

Os mecanismos estratégicos para a participação estão relacionados às condições subjetivas da participação social do indivíduo e como o nível de conscientização do grupo. Essas condições ocorrem em três momentos principais: a informação, a motivação e a educação para participar.

A informação está ligada ao nível de esclarecimento das pessoas sobre a necessidade, os objetivos e as funções de participação, ou seja, “[...] somente informada pode uma população fazer um julgamento claro sobre a validade das oportunidades e dos instrumentos postos à sua disposição, utilizá-los, ou, inclusive, rejeitá-los, se os considera ineficientes ou inadequados” (AMMANN, 1977, p. 25).

A motivação é considerada um elemento importante para a participação já que provoca nos indivíduos, no campo psicológico, a identificação dos motivos que levam os indivíduos a participarem. A motivação está vinculada a quatro elementos complementares: a natureza biológica (a necessidade de sobrevivência e domínio do mundo material.); a natureza ética (também chamada de motivo da participação onde o indivíduo interage com os outros através da comunicação); a natureza lógica (necessidade de apoio que gera a procura da verdade e à cognição); e a natureza amorosa (necessidade de libertação do indivíduo para o desenvolvimento de sua criatividade e originalidade). Estes motivos são fundamentais à geração e ao impulso do processo de participação.

Pelos motivos lógicos os indivíduos são movidos à informação sobre os mecanismos e formas de participação; o motivo biológico estimula os indivíduos à produção e usufruto dos bens da sociedade; mediante o motivo ético, eles buscam o contato e a associação com outros indivíduos; o ultimo, estimula a projeção e a interação do sujeito em seu meio ambiente, facilitando a gestão da sociedade (AMMANN, 1977, p. 29).

O terceiro momento, a aprendizagem, ocorre no exercício contínuo da práxis participativa. Esta aprendizagem surge a partir das reivindicações dos direitos, da admissão de responsabilidades, do exercício do voto, das atividades políticas e outros. Este processo educativo deve proporcionar aos homens uma educação contínua para o desenvolvimento de suas potencialidades, para permitir o alargamento de uma visão crítica da sociedade e da natureza dialética das relações sociais na perspectiva de transformá-las.

Neste contexto, a participação popular pode ocorrer a partir dos seguintes critérios: forma, grau, tipo e nível (DE LA MORA, 1997).

Quanto às formas de participação existem 04 modalidades: Imposta (neste caso, as pessoas se sentem obrigadas a participar. Este é considerado o tipo mais fraco de participação); Induzida (esta forma diz respeito à motivação, onde um grupo pode ser levado ou conduzido a participar mediante uma força que pode comprometer suas livres escolhas); Espontânea (é possível perceber o reconhecimento da liberdade em querer participar ou não); e Conquistada (esta forma de participação evidencia o reconhecimento da garantia dos direitos historicamente conquistados durante o processo de negociação em que a participação está ocorrendo).

No que se refere aos Graus de participação, de La Mora (1997) evidencia a existência de 07 graus classificados em uma escala de 0 a 6:

1. Ausente: neste caso há a recusa ou a não participação;
2. Omite: a participação pode ser resumida a presença física ou apenas a assinatura da ata de presença;
3. Informa: neste caso, a participação se resume apenas a oferta de informações e, por isso, existe pouca contribuição;
4. Opina: neste caso existe o interesse em colaborar com o processo através da fala para emitir uma dada interpretação do assunto em pauta em que a participação está ocorrendo;
5. Propõe neste caso, a pessoa que participa demonstra iniciativa e aponta possíveis encaminhamentos;
6. Exige: é possível perceber o conhecimento do assunto abordado em suas normas legais, sociais, econômicas, culturais e políticas; e
7. Decide: a colaboração no processo de tomada de decisão ocorre a partir da aceitação e através da negociação. Este é considerado o mais alto grau de participação.

Quanto ao Tipo de participação existem 03: Clientelista, Maniqueísta e Crítica. A participação Clientelista está relacionada à troca de favores. Por isso, esta participação ocorre a partir de uma visão funcionalista da sociedade, onde os representantes do poder local buscam legitimidade a fim de se manter na liderança almejando os benefícios políticos e econômicos decorrentes, ou seja, “[...] esta é a postura clássica do representante do poder local manipulador e do líder comunitário pelego. Trata-se de atitudes de articulação sem crítica” (DE LA MORA, 1997. p. 4).

A participação Maniqueísta é oposta a participação Clientelista podendo, assim, ser caracterizada como a crítica sem articulação. Neste caso, “[...] assumem esta atitude os representantes do poder local, que conhecendo os interesses politiqueiros dos líderes pelegos, numa atitude soberba, negam qualquer possibilidade de contribuição qualificada ou legítima por parte dos líderes” (DE LA MORA, 1997. p. 5).

Já na participação Crítica os representantes do poder local e a comunidade reconhecem as diferenças postas entre si e assumem sua identidade de forma crítica. Assim, neste tipo “[...] os representantes do poder local e da comunidade reconhecem a sua identidade diferente, logo a articulação não pode derivar para a integração e a assimilação, com perda da identidade e autonomia, e cultivando a crítica, esta não é tida como hostilidade permanente nem universal” (DE LA MORA, 1997. p.5).

Por fim, existem 03 níveis de participação: baixo (negação de uma discussão coletiva, onde um pequeno grupo decide e delibera em detrimento dos demais participantes do processo); médio (a tomada de decisão contempla a participação de todos os atores, onde apenas algumas decisões intermediárias seriam postas em debate); e alto (os atores envolvidos no processo participam da tomada de decisão de forma coletiva e democrática).

4.4 A PARTICIPAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE LUTA POPULAR EM PROL DO DIREITO A MORADIA

Historicamente, a participação social, no Brasil, tem sido conquistada arduamente devido à tradição de um Estado privatista que mantém relações simbólicas e corporativistas com as elites.

Sobre isto, Carvalho (1998) esclarece que a formação social brasileira se constituiu a partir de uma tradição autoritária e excludente, tendo como base a colônia portuguesa, a escravidão e o império. Esta realidade manteve o povo às margens da política, reprimindo e desqualificando a sua cultura que incorporou contribuições dos negros e dos índios.

Neste cenário, a participação, mesmo reprimida a caso de polícia, existe desde que os grupos sociais excluídos demandam ações e políticas do Estado. Assim, as mobilizações e movimentos sociais são expressões da participação que podem ser caracterizadas de diferentes formas, tais como: determinações históricas; questões reivindicadas; experiência política e histórica dos atores envolvidos; maior ou menor abertura ao diálogo junto ao Estado.

A história da participação no Brasil é marcada por diferentes fases e tipos de movimentos sociais que vão “[...] desde as primeiras resistências indígenas e negras como a Confederação dos Tamoios e os Quilombos, passando pelos chamados movimentos camponeses “messiânicos”, como Canudos, pelas lutas abolicionistas, pela Independência, pelas revoltas urbanas contra a carestia, as mobilizações de inquilinos, e tantas outras” (CARVALHO, 1998, p. 01).

O desenvolvimento do capitalismo na sociedade brasileira, a partir de 1930, promoveu o surgimento de novas formas de participação social e política das classes populares. Moisés (1985) explica que essas novas formas de participação nas problemáticas urbanas se deram durante o processo de formação dos grandes centros urbanos referindo-se a questão urbana como resultado das contradições geradas pelo desenvolvimento desigual do capitalismo diante das necessidades de produção e reprodução da força de trabalho, bem como diante de uma política urbana voltada à expansão da produção e do consumo coletivo.

A emergência dos movimentos sociais urbanos está relacionada a essas contradições postas nas cidades, a superexploração da força de trabalho, a minimização dos mecanismos de participação e a incapacidade do Estado em gerir os serviços de consumo coletivo privilegiando a criação da infraestrutura necessária ao desenvolvimento industrial em detrimento às necessidades da classe trabalhadora.

As funções do Estado, neste contexto estão destinadas a manutenção da coesão social e a garantia das condições econômicas e políticas gerais das classes dominantes, ou seja, o papel do Estado tem dupla determinação:

[...] tanto a intervenção na 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 o caso das condições urbanas da vida (MOISÉS, 1985, p. 16).

As expressões das contradições urbanas, no Brasil, estão baseadas na superconcentração das atividades produtivas em determinadas áreas, concentrando os trabalhadores nas periferias urbanas. Moises (1985) explica que a formação das principais áreas metropolitanas acompanhou o desenvolvimento de uma série de contradições sociais e políticas que resultam em distorções urbanas.

Desde 1940, com o desenvolvimento industrial e o aprofundamento da divisão social e técnica do trabalho, surgem novas demandas vinculadas as necessidades sociais e urbanas para a sobrevivência da classe trabalhadora nas cidades, das quais destacamos: serviços de infraestrutura urbana (abastecimento de água, rede coletora de esgoto, iluminação pública e pavimentação das ruas); sistema de transporte coletivo eficiente para viabilizar o deslocamento entre o local de moradia e o local de trabalho; sistema educacional para a formação, qualificação e especialização dos trabalhadores; serviços de saúde devido à complexificação da vida urbana que promovem doenças e epidemias e o aumento dos acidentes de trabalho; serviços e equipamentos culturais e sociais. Podemos observar, por isto, que as demandas da população eram geridas predominantemente pelo Estado.

Sobre a participação durante os anos do pós-guerra (1945 a 1964) Moisés (1985) destaca que a democracia brasileira apresentava uma série de restrições à participação. Nessa época, a sociedade brasileira saía de um período de repressão política e esboçava alguns esforços para a sua mobilização social através dos movimentos sociais.

Corroborando com esta perspectiva, Carvalho (1998) elucida que este período é caracterizado pelas relações autoritárias, clientelistas, paternalistas e de concessão de favores entre o Estado e a sociedade. Mesmo diante dessas relações, as décadas de 1950 e 1960 são marcadas por uma forte mobilização evidenciadas pelo movimento sindical, pelas Ligas Camponesas e nas reivindicações pelas Reformas de Base de caráter democrático, popular e nacionalista.

A implantação da ditadura, em 1964, promoveu um aumento da repressão com o fechamento dos sindicatos, tortura de lideranças políticas, censura de imprensa, fechamento do Congresso Nacional, destruição dos espaços públicos e da cidadania. Mas, é importante destacar que essa “[...] destruição da cidadania e da democracia não se dá, no entanto, sem a resistência e o enfrentamento de movimentos sociais, especialmente do movimento estudantil e dos grupos que optam pela luta armada, pelas guerrilhas urbanas e camponesas, inspiradas pelas Revoluções cubana e chinesa” (CARVALHO, 1998, p. 02).

Em decorrência do fechamento dos canais de participação e de negociação, no período ditadura, a década de 1970 é marcada pela emergência de novos movimentos sociais que se distinguiam dos sindicatos e dos partidos políticos que, devido à ausência de espaços de participação, sua ação política se dava nos espaços públicos, nas periferias, nos bairros, entre outros.

A atuação desses novos sujeitos, neste período, é marcada pelas influências do pensamento de Paulo Freire a partir da educação popular. Baseada na reciprocidade entre os sujeitos da ação, esta perspectiva abriu espaço para a reflexão crítica das classes populares para a elaboração coletiva de projetos de transformação social, promovendo a inclusão desses atores na esfera pública. São exemplos desses novos atores: os clubes de mães, as pastorais populares da igreja católica, a Oposição Sindical Metalúrgica de São Paulo e o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo (CARVALHO, 1998).

Corroborando com essa perspectiva, Gohn (1997) demonstra que esses novos movimentos sociais que surgiram na década de 1970, no Brasil, são identificados como movimentos populares urbanos articulados, em muitos casos, pela igreja católica através da Teologia da Libertação. Indo de encontro ao modelo clássico, esses novos movimentos sociais se distinguiam pelas formas de organização popular e pelas práticas sociais.

Podemos afirmar, diante disto, que as décadas de 1970 e 1980 são marcadas pela efervescência política caracterizada pela recusa à subordinação política, tutela e cooptação do Estado e outros grupos hegemônicos com a construção de uma cultura participativa de organização popular.

Carvalho (1998, p. 03) argumenta que

Se os anos 70 podem ser caracterizados pela disseminação de uma multiplicidade de organizações populares “de base”, nos anos 80 temos a sua articulação em federações municipais, estaduais e nacionais, entidades representativas desses movimentos, cujas expressões mais fortes são a construção da CUT (Central Única dos Trabalhadores) e do Partido dos Trabalhadores, um partido que, no dizer de Lula, seu fundador, nasce da

percepção de que os trabalhadores precisam também fazer política partidária, para garantir “na lei” as conquistas obtidas nas lutas reivindicativas. Um partido que se pensa como expressão, na política “maior”, de toda a mobilização social desse período, do espaço público construído pelas lutas dos trabalhadores.

O movimento de “Participação Popular na Constituinte” marca uma nova fase dos movimentos sociais. As experiências dos anos anteriores são traduzidas na sistematização de propostas e emendas populares à Constituição Federal de 1988. Este processo de constituinte contribuiu para a elaboração de uma Carta Magna que prevê a participação direta ou indireta dos indivíduos através do já supracitado plebiscito, referendo, projeto de lei de iniciativa popular, os conselhos, entre outros canais de participação.

Mas, para Gohn (1997), os anos de 1980 promoveram uma transformação nos movimentos sociais, no Brasil, que passaram do otimismo à descrença. Dentre os diversos fatores que contribuíram para essa mudança, a autora destaca: o crescimento do associativismo institucional; o surgimento de grandes centrais sindicais; e o surgimento das organizações não governamentais que aglutinavam os movimentos populares. Outro aspecto importante para essa mudança de paradigma faz referência à decepção da sociedade civil com as práticas políticas das elites e das classes políticas que, paulatinamente, perderam a capacidade de articular as demandas postas pelas classes populares.

O período pós-constituinte ao longo dos anos de 1990 é definido pela reinvidicação da participação nas definições e na gestão da sociedade. Tendo origem nas lutas pelas reformas de base, esse processo reivindicatório culminou em processo complexo que articulou diversos atores e promoveu, no que se refere à luta pela Reforma Urbana, a consagração da função social da propriedade e da cidade. Este capítulo da Constituição de 1988 “[...] prevê o planejamento e a gestão participativa das políticas urbanas e que, embora não tenha consolidado um sistema articulado de Conselhos, tem instituído diversos espaços de cogestão das políticas urbanas nas esferas estaduais e municipais (CARVALHO, 1998, p. 03).

Os Conselhos, no Brasil, surgiram em 1970 com os Conselhos Comunitários e os Conselhos Populares, e posteriormente, na década de 1980 são criados os conselhos gestores institucionalizados.

Os Conselhos Populares emergiram em oposição ao regime militar e tinham como núcleo central de atuação a participação popular. Esses Conselhos atuavam como organismos do movimento popular junto ao Poder Executivo, como organismo de luta e organização popular e como organismo de administração municipal, entre outros (GOHN, 2002).

Com a Constituição Federal de 1988, os Conselhos Gestores são criados tendo como atribuição principal a articulação e mediação entre a sociedade e o Estado. Neste contexto, a participação cidadã estava baseada na universalização dos direitos, na ampliação do conceito de cidadania e na redefinição do papel do Estado.

Em 2014, através do Decreto Nº 8.243 de 2014 foi instituída a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Esta Política tinha como objetivo o fortalecimento e a articulação dos mecanismos e instâncias democráticas a fim de fomentar o diálogo entre a sociedade e a administração pública federal.

No Art. 3 da PNPS são definidas as suas diretrizes gerais: reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia; complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta; solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social; direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige; valorização da educação para a cidadania ativa; autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e ampliação dos mecanismos de controle social.

A PNPS define, ainda, as diferentes instâncias de participação: a sociedade civil; os conselhos das políticas públicas; as comissões de políticas públicas; as conferências nacionais; a ouvidoria pública federal; a mesa de diálogo; o fórum interconselhos; a audiência pública; a consulta pública; e o ambiente virtual de participação.

A sociedade civil é definida como o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações. Os Conselhos das Políticas Públicas são instâncias colegiadas de diálogo entre a sociedade civil e o Estado para a promoção da participação no processo decisório e na gestão das políticas públicas. As Comissões, assim como os Conselhos, são instâncias colegiadas de diálogo, mas com prazo de funcionamento determinado ao cumprimento de suas finalidades estabelecidas.

As Conferências Nacionais são instâncias periódicas para o debate, formulação e avaliação acerca de tema específicos e de interesse público que contam com a participação de representantes do Estado e da sociedade civil.

A ouvidoria Pública Federal, por sua vez, é uma instância de controle e participação responsável pelo acolhimento e tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos.

A mesa de diálogo é um mecanismo de debate e de negociação com a participação para a prevenção, mediação e solução dos conflitos sociais. O fórum interconselhos é um mecanismo de diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, para o acompanhamento dessas políticas e dos programas governamentais, buscando aprimorar sua intersectorialidade e transversalidade.

A audiência pública é um mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto e com a possibilidade de manifestação oral dos participantes que tem por objetivo subsidiar decisões governamentais. Já a consulta pública é realizada em prazo definido, de caráter consultivo, aberto que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto. Por fim, o ambiente virtual de participação social é um mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.

Esta Política de Participação é um instrumento legal que garante os diversos mecanismos de diálogo e interação entre a sociedade civil e as diferentes instâncias do Estado. Mas, é importante destacar que esses instrumentos que garantem a participação estão sob ataque.

O atual governo, no dia 11 de abril de 2019, através do Decreto Nº 9.759 extinguiu e estabeleceu as diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Em suma, o Art. 10 deste Decreto revogou o Decreto Nº 8.243 de 2014 que instituía a PNPS e o Sistema SNPS.

De acordo com o Ministro da Casa Civil, Onix Lorenzoni, autor deste Decreto, a revogação do Decreto Nº 8.243 de 2014 se justifica na medida em que ficou conhecido como “Decreto Bolivariano” por utiliza uma linguagem imprecisa e que busca estimular a criação e o fortalecimento de colegiados integrados por grupos políticos que fazem oposição ao Poder Executivo e Legislativo. Caracterizando, ainda, como uma aberração cuja revogação é urgente.

Em nossas análises, o Decreto Nº 9.759 de 2019 é um ato inconstitucional já que a Constituição Federal de 1988 garante em vários artigos a participação da comunidade no planejamento das ações e controle dos serviços públicos. Esta revogação é, portanto, um retrocesso e uma tentativa de cerceamento da participação social nas diferentes instâncias e demonstra o caráter antidemocrático do atual governo brasileiro.

Capítulo 5

5 A OCUPAÇÃO VILA SUL NO RECIFE/PE COMO TESTEMUNHO DE LUTA PELO ACESSO À TERRA E À MORADIA

“Posso sair daqui pra me organizar. Posso sair daqui pra desorganizar. Da lama ao caos, do caos à lama. Um homem roubado nunca se engana” (SCIENSE, C. – Da lama ao caos).

Este capítulo aborda de modo específico a Ocupação Vila Sul, no Recife/PE, adotado como estudo de caso, por se constituir como testemunho de luta pelo acesso à terra e à moradia. Descreve a luta e a resistência da comunidade para ocupação e consolidação da vila sul no Pontal de Afogados; apresenta o projeto de urbanização da Vila Sul desenvolvido pela CIAPA, descrevendo suas etapas; e analisa as propostas de urbanização apresentadas pelo instituto Pelópidas da Silveira, da Prefeitura do Recife, como instrumento de mediação dos conflitos de interesses que se manifestam em torno do uso e da ocupação do Pontal de Afogados.

Para tanto está estruturado em 03 momentos: luta e resistência para ocupação e consolidação da Vila Sul no Pontal de Afogados; o projeto de urbanização da Vila Sul pela CIAPA; e propostas de urbanização como mediação do conflito de interesses para o uso e a ocupação do Pontal de Afogados.

O primeiro momento é dedicado à compreensão e análise da luta e resistência para ocupação e consolidação da Vila Sul no Pontal de Afogados. Para tanto, utilizamos como base os relatórios da extensão universitária da CIAPA; os Decretos, relatórios e processos da SPU, bem como o conjunto de legislações que regulamentam esta porção de terra da cidade do Recife e os registro dos processos do Ministério Público de Pernambuco.

No segundo momento, apresentamos o projeto de urbanização da Vila Sul desenvolvido pela Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem que foi resultado do assessoramento aos moradores da Ocupação. Para subsidiar nossas análises, foram utilizados os relatórios da extensão universitária da CIAPA e os dados do cadastramento realizado. O aparato teórico utilizado esteve baseado em Acselrad (2013), De la Mora (1997), Cavenaghi (2018) e Santos (1999).

Por fim, o terceiro momento apresenta as propostas de urbanização como mediação do conflito de interesses para o uso e a ocupação do Pontal de Afogados. Com esse intuito abordamos a proposta técnica apresentada pelo Instituto Pelópidas Silveira e pela Entre Rios. O aparato teórico utilizado esteve baseado Souza (2009), Santos (1984), Leal (2015) e Souza (2020).

5.1 LUTA E RESISTÊNCIA PARA OCUPAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA VILA SUL NO PONTAL DE AFOGADOS

A ocupação Vila Sul surgiu em 2014, às margens da linha férrea Sul, sob responsabilidade da Ferrovia Transnordestina Logística, no bairro de Afogados, situado na RPA (Região Político Administrativa) 5 na zona oeste do Recife, onde, de acordo com os moradores, cerca de 450 pessoas ocupavam o terreno.

Esta ocupação expressa à luta popular para a garantia do acesso à terra e a habitação. De acordo com entrevista realizada pela Revista Eletrônica LeiaJá, em 20 de maio de 2014, com um morador da ocupação consta que:

[...] Crianças, mulheres, idosos; todos ajudam de alguma forma, na construção de barracos erguidos em tábuas, cobertos muitas vezes apenas por lonas. A comunidade tem até nome: Vila Sul. Segundo o morador Marlon Macartny, também engajado no MLB, alguns espaços já estão direcionados para uma área de lazer, além de uma creche para as várias crianças da comunidade. O êxodo das famílias do Coque se deu, principalmente, pelo alto custo dos alugueis de barracos e casas: “No Coque está muito caro. Eu pagava R\$ 300 reais de aluguel num barraco. Agora minha mulher está grávida. Eu só quero ter um lugar para morar. Mesmo se não for aqui, que seja em outro local. O que eu não quero de jeito nenhum é auxílio-moradia. Um dia você recebe, no outro não. Eu quero ter garantia”, explicou Marlon.

Ainda no ano de 2014, foi registrada a ocorrência de um incêndio de pequenas proporções na Ocupação. A reportagem do dia 07 de maio de 2014 realizada pela Revista Eletrônica LeiaJá indica que esse incêndio foi criminoso, como pode ser verificado na afirmação a seguir:

Com a recorrência dos incêndios e as características de ações criminosas, as lideranças da comunidade afirmaram que, a partir de agora, todas as pessoas que se sentirem lesadas por este tipo de incidente irão prestar queixa na Polícia. “Não queríamos envolver a Polícia, mas não tem jeito. Já entramos em contato com o pessoal da Delegacia da Rio Branco, porque isso não pode ficar assim. São, claramente, incêndios criminosos que podem tirar vidas de pessoas daqui”, enfatizou Bernadete Oliveira, uma das representantes da ocupação. O Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) dá suporte aos moradores da região, que é uma área da União e está sob as responsabilidades da Ferrovia Transnordestina Logística. As famílias já foram cadastradas pela Prefeitura do Recife e o diálogo vem sendo feito, desde maio, para se chegue a um acordo sobre o destino das mais de 500 pessoas “acampadas” no terreno.

A época, os moradores desta ocupação respondiam a uma Ação de Reintegração de Posse movida pela Ferrovia Transnordestina Logística S/A por meio do Processo n.º 0802531 – 88.2014.4.4.05.8300.

Diante desse conjunto de fatores, cerca de 200 famílias articuladas pelo MLB e por autogestão decidiram, em agosto de 2015, ocupar outro espaço próximo à primeira ocupação nas margens da Linha do Metrô. Este novo terreno é de propriedade da União, cadastrado no SIAPA, sob o RIP n.º 2531 0019190 – 19, localizado na Av. Sul, 2.061, CEP: 51160-000, Recife/PE, com área total de 27.002, 28 m², em área de preservação ambiental adjacente ao Projeto Novo Recife e às margens do braço do Rio Capibaribe.

Sob a perspectiva social e urbanística, esta nova porção de terra ocupada pela Comunidade Vila Sul é segregada do restante do bairro de Afogados devido à barreira física representada pelo muro da linha Sul do Metrô do Recife, conforme podemos observar na figura a seguir:

Figura 5- Vista aérea da Vila Sul



Fonte: CIAPA, 2017.

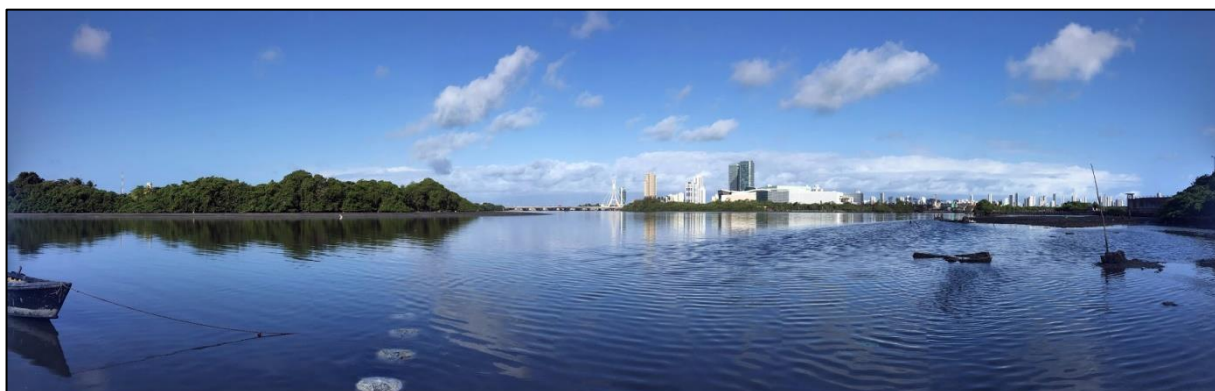
Para ocupar a terra de forma ordenada, os moradores realizaram o planejamento prévio da nova ocupação. As três ruas definidas têm o formato de “U”, no sentido de evitar o surgimento de becos, pontos escuros e inibir a venda de drogas. Os lotes foram definidos com

aproximadamente o mesmo tamanho a fim atender os parâmetros de área mínima estabelecido pelo PMCMV e para garantir a igualdade no uso da terra. Mas, atualmente, é possível observar que alguns desses lotes foram subdivididos dando origem a outros lotes menores.

Outra preocupação inicial dos ocupantes esteve relacionada à questões ambientais. Ficou estabelecido que os lotes localizados à margem do braço do Rio deveriam garantir a manutenção das áreas verdes conservando, assim, as casas distantes do espelho d'água para preservar a vegetação nativa do mangue.

Por estar à margem do espelho d'água do braço do Rio Capibaribe e em uma área central do Recife, a Ocupação Vila Sul está situada em uma posição estratégica da cidade e, por isso, a terra em questão é alvo dos interesses econômicos e imobiliários de diferentes atores.

Figura 6- Espelho d'água do braço do Rio Capibaribe sob a perspectiva da Vila Sul



Fonte: CIAPA, 2018.

Sobre isso, concordamos com Mendonça (2014, p. 94) quando a autora esclarece que

o processo de renovação urbana que vem ocorrendo na frente d'água da cidade do Recife tem suas peculiaridades, entre elas a elaboração de Grandes Projetos Urbanos – setor público, e de Empreendimentos Imobiliários – setor privado, sem articulação entre si, e que visam atender a uma nova demanda de usuários solventes e do turismo nacional e internacional.

Quando da ocupação, a terra não cumpria sua função social³⁰ e servia apenas como depósito de lixo produzido por galpões vizinhos. Para dar início à ocupação, toda a limpeza do

³⁰ A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade

terreno, divisão dos lotes, instalação de sistemas informais de abastecimento de água e energia elétrica foi realizada pelos próprios moradores da Vila Sul.

O nível de consolidação da Ocupação pode ser observado pelo padrão autoconstrutivo utilizado. É comum o uso de técnicas construtivas tradicionais e de soluções informais oriundas das experiências e conhecimentos dos próprios moradores. Mesmo que esse processo de autoconstrução ocorra, em sua maioria, com o uso de materiais adequados, podemos observar a existência de habitações erguidas com materiais precários, tais como: madeira ou lona. Podemos observar o nível de consolidação da ocupação na imagem a seguir:

Figura 7- Construções na Vila Sul



Fonte: CIAPA, 2017.

Este tipo de padrão construtivo utilizado na Vila Sul evidencia a solução de sobrevivência mais econômica disponível para a classe trabalhadora, a autoconstrução. Kowarick (1979) define a autoconstrução como uma fórmula magnífica deflagrada pelo capitalismo a fim de diminuir os custos oriundos da reprodução da força de trabalho, compatibilizando as altas taxas de acumulação capitalista com os baixos salários pagos.

Quanto à organização interna, a Ocupação conta com a atuação de 04 entidades: o MLB, a Associação de Moradores, o Centro Cultural das Artes e a Comunidade Evangélica Shekynah.

O MLB, Movimento Social nacional que surgiu no ano de 1999, tem lutado para a efetivação do direito à cidade e da reforma urbana impulsionando “sua luta em defesa da reforma urbana, através das ocupações de prédios e terrenos abandonados, na tentativa de exigir dos órgãos públicos a construção de moradias populares” (SILVA, 2012, p. 72). Na Vila Sul, o MLB tem atuado no suporte às famílias através da articulação e formação de parceria com outros atores, na mobilização social dos moradores, nas ações junto à Prefeitura do Recife, SPU, Ministério Público e na Justiça, além de prestar as orientações e encaminhamentos necessários.

A Associação de Moradores, ainda em processo de formalização, tem atuado no sentido de dar resposta as solicitações dos moradores e na mediação de conflitos. A sede desta Associação está sendo construída com a contribuição financeira dos moradores.

O Centro Cultural das Artes foi fundado em abril de 2015. A proposta de atuação deste Centro está voltada a arte, a educação, ao estudo e plantio de hortas urbana, mudas de mangue, além da bioconstrução de instrumentos musicais do Maracatu a partir da utilização de matérias reciclados.

A Comunidade Evangélica Shekynah, por sua vez, pode ser definida como organização cristã neopentecostal que tem atuado na ocupação sob uma perspectiva religiosa com a realização de cultos, reuniões e ações assistencialistas.

Desde o início da ocupação, os moradores sofreram Ações Judiciais de Reintegração de Posse impetradas pelos herdeiros da Empresa Herberto Ramos Indústria e Comércio S/A que são, atualmente, representantes da Empresa Entre Rios. Conforme a ata da audiência do inquérito civil 008-1/2017 da 12ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital do Ministério Público de Pernambuco, realizada no dia 12 de dezembro de 2017, a terra ocupada é de propriedade da União, pertencente à categoria “Terras de Marinha”³¹, mas o seu uso havia sido concedido a esta empresa circunvizinha a título precário³² podendo ser cancelado pela União a qualquer momento, caso não houvesse o aproveitamento adequado do terreno, o que de fato ocorreu em 2014.

A empresa Herberto Ramos foi notificada pela SPU em 06 de novembro de 2014, no Processo Administrativo Nº 10480.002861/86-47, para tomar ciência dos termos do

³¹ As denominadas “Terras de Marinha” pertencem ao Serviço de Patrimônio da União (SPU) e, por definição legal, possui um regime patrimonial diferenciado daquele que se aplica aos demais bens imóveis da União.

³² De acordo com Cretela Júnior (1970, p. 28), a expressão a título precário é empregada em dois sentidos: “por pouco tempo” e “revogável a qualquer tempo”. Para o autor, a “[...] permissão de uso é o ato unilateral, gratuito ou remunerado, discricionário, mediante o qual o Estado faculta ao particular a utilização privativa de bem público, superficial ou profundo, a título precário, revogável a qualquer tempo a critério da Administração”.

Cancelamento da Inscrição de Ocupação da RIP N° 2531.0019190–19 do imóvel localizado na Av. Sul, n.º 2.061, CEP N° 51.160-000, Recife/PE. Esta Notificação foi encaminhada via postal com AR N° 15325191-3 BR (SUP,2016).

O Superintendente da SPU, o Sr. Antonio Silvio De Barros Pêsoa, considerou infrutífera a Notificação enviada pelos Correios já que esta foi devolvida à sede da SPU/PE por motivo de "Mudou – se". Por isso, tornou público os termos desta Notificação por meio do Edital nº 02/2015 publicado no Diário Oficial da União em 22 de abril de 2015. Para efeitos legais, passou-se a considerar, então, o Cancelamento da Inscrição de Ocupação, da desocupação do imóvel e imissão de posse da área no prazo de 90 dias para destinação do imóvel à Regularização Fundiária de Interesse Social, conforme consta nos autos do Processo Administrativo N°10480.002861/86-47. Dando, ainda, a Empresa Herberto Ramos e seus representantes a possibilidade apresentar defesa administrativa no prazo de 10 dias já que a mesma detinha o direito de ocupação da área.

Historicamente, de acordo com a Nota Técnica N° 5272/2016-MP de 19 de abril de 2016 da SPU, a área original do imóvel sob RIP N.º 2513.0019190–19 era de 27.002,18 m² e estava ocupada desde 1948 por Aristides Bezerra Leite. Somente em maio de 1959, Aristides Bezerra solicitou a autorização para a venda do direito de Ocupação para Herberto Ramos Indústria e Comércio S/A.

Posteriormente, em janeiro de 1960, a Empresa Herberto Ramos solicitou a Inscrição de Ocupação da área alagada, o espelho d'água, anexa aos imóveis já aforados e ocupados para a construção de um estaleiro que possibilitaria o embarque e desembarque de materiais.

É importante observar, ainda de acordo com a Nota Técnica N° 5272/2016-MP, que este novo pedido esteve ligado à concessão de Inscrição de Ocupação a título precário e resolúvel, sem registro em Cartório de Imóveis e sem direito de preferência no aforamento. Esta Inscrição de Ocupação da área alagada de 18.038,00 m² foi concedida à Empresa Herberto Ramos em 09 de março de 1960 que passou a ocupar, a partir de então, uma área de total de 45.040, 18 m².

O processo referente a esta Inscrição de Ocupação ficou arquivado desde 1978, quando representantes da Empresa Herberto Ramos, foreiros do imóvel de RIP N.º 2531.0015597-21, área vizinha a atual ocupação, solicitaram uma cópia do Processo Administrativo, em abril de 2013.

No dia 30 de junho de 2014, representantes do MLB e da Central de Movimentos Populares (CMP) se reuniram na sede da SPU com o Superintendente e equipe técnica da SPU com o intuito de identificar possíveis áreas que poderiam ser destinadas à Habitação de

Interesse Social e, assim, atender à demanda por moradia dos ocupantes da Vila Sul que, diante da Ação de Reintegração de Posse, por meio do Processo N.º 0802531– 88.2014.4.4.05.8300 movida pela Ferrovia Transnordestina Logística S/A, deveriam desocupar a área ocupada às margens da rede ferroviária da Linha Sul, a primeira ocupação.

Em 29 de julho de 2014, o Secretaria de Habitação em nome do Município do Recife requereu a cessão da área da atual ocupação, sob regime de Aforamento Gratuito, para fins de Habitação de Interesse Social.

Em 11 de agosto de 2014, ainda de acordo com a Nota Técnica N° 5272/2016-MP, a SPU/PE se manifestou pelo cancelamento da Inscrição de Ocupação do imóvel de RIP N.º 2513.0019190–19 cedida a Empresa Herberto Ramos em 1960. Esta ação da SPU teve como objetivo destinar ao Município do Recife a área para a construção de Unidades Habitacionais e posterior alocação de parte das famílias da comunidade que ainda ocupava as margens Linha Férrea.

O início do processo de cancelamento da Inscrição de Ocupação do imóvel ocorreu em setembro de 2014 e foi publicado no Diário Oficial da União em 22 de abril de 2015, já supracitado.

Em agosto de 2015, como já dito anteriormente, aproximadamente 200 famílias migraram da ocupação às margens da Linha Férrea Sul para a área correspondente ao imóvel de RIP N° 2513.0019190–19, às margens do braço do Rio Capibaribe.

Ainda em agosto de 2015, o MLB manifestou o interesse no imóvel para a destinação ao PCMV-E. Posteriormente, em setembro de 2015, o município do Recife indica a possibilidade de construção de dois blocos de Unidades Habitacionais na área.

De acordo com a Nota Técnica N° 5272/2016-MP da SPU/PE, no dia 12 de fevereiro de 2016 foi publicada a Notificação n.º 19, de 16 de dezembro de 2015, para informar aos interessados os termos da decisão do cancelamento definitivo da Inscrição de Ocupação, cedida a Empresa Herberto Ramos e abrindo prazo para recurso administrativo.

Posteriormente, no dia 12 de abril de 2016, o superintendente da SPU destinou a área para o PCMV-E, conforme a Lei N° 11.977/09 e a Portaria SPU N° 45/2015.

Em primeiro lugar, a Lei N° n.º 11.977, de julho de 2009, dispõe sobre o PMCMV e sobre a Regularização Fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Este programa pode ser caracterizado pelos aspectos construtivos, produtivos e de inserção urbana destinada às populações mais pobres. Porém, está inserido em conjunto de contradições que podem ser observadas nas estratégias adotadas e no perfil distributivista por meio da qual o Estado

direcionou e concentrou os recursos para o setor privado, deslocando, assim a ação do mercado imobiliário para as faixas de renda mais baixas.

Nesse sentido, Camargo (2020, p. 02) argumenta que o Estado

Baseado em uma produção por oferta, e não por demanda, apostou na iniciativa privada como agente motora desse processo, subordinando as leis urbanísticas à produção direta promovida por empresas construtoras, para as quais foi destinada a maioria absoluta dos recursos (subprograma PMCMV Construtoras).

Esse circuito de financeirização da produção habitacional promoveu o alinhamento entre as legislações, as Instituições Públicas, o montante do recurso financeiro e a cadeia produtiva do mercado imobiliário. O principal produto resultado desse alinhamento foi a produção da “habitação social de mercado”, uma forma de produção habitacional híbrida entre a produção pública de Habitação de Interesse Social e a produção privada destinada ao mercado (CAMARGO, 2020).

O Programa PMCMV-E, por sua vez, é uma modalidade da Faixa 01³³ do PMCMV. A Resolução N° 200, publicada no Diário Oficial da União no dia 11 de agosto de 2014, aprova o PMCMV-E a partir das considerações:

Considerando que o acesso à moradia regular é condição básica para que as famílias de baixa renda possam superar suas vulnerabilidades sociais e alcançar sua efetiva inclusão na sociedade brasileira, e que o acesso ao financiamento habitacional para estas famílias que não têm capacidade de poupança exige condições especiais e subsidiadas; e Considerando que os estímulos ao regime de cooperativismo e associativismo habitacional e ao princípio de ajuda mútua e da autogestão são formas de garantir a participação da população como protagonista na solução dos seus problemas habitacionais comuns dentro das necessidades e características dos usos e costumes locais (RESOLUÇÃO N° 200, 2014).

Portanto, com recursos provenientes do OGU disponibilizados por meio do FDS, o PMCMV-E tem o objetivo de promover o acesso à moradia às famílias com renda familiar de até R\$1.800,00, organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais Entidades Privadas sem fins lucrativos, tendo em vista a produção, aquisição e requalificação

³³ A Faixa 01 do PMCMV é destinada a famílias com renda familiar bruta de até R\$ 1.800,00, concentra a maior nível de subsídio do Estado (90% do valor) e reúne 04 modalidades: o Programa Nacional de Habitação Urbana com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (PNH-FAR) que possibilita a contratação direta entre as construtoras e os beneficiários do Programa; o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-E); o PNHU-sub-50 que possibilita a construção de unidades habitacionais em Municípios com menos de 50.000 habitantes; e o PNHR-Grupo 01 destinado a agricultores e trabalhadores rurais, organizados em associações e com renda familiar bruta anual de até R\$ 17.000,00.

de imóveis urbanos para a população mais pobre em áreas urbanas dotadas de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos.

A Instrução Normativa Nº 14, de 22 de março de 2017, do Ministério das Cidades, regulamenta o PMCMV-E estabelecendo que este Programa está destinado à execução de duas modalidades operacionais: construção de unidades habitacionais urbanas datadas de padrões habitabilidade, salubridade e segurança definidos pelo Município; e requalificação de imóveis urbanos com a execução das obras e serviços necessários à recuperação e ocupação para que o imóvel em questão seja destinado para fins habitacionais.

A modalidade destinada à construção das unidades habitacionais pode ocorrer por meio da autogestão ou da cogestão. Enquanto a autogestão representa a utilização dos meios dos beneficiários ou da Entidade para a produção habitacional por meio da autoconstrução, do mutirão ou da administração direta. Já a cogestão se refere à contratação de Empresas de construção civil para execução total das obras.

Desta forma, as Associações, Cooperativas e Entidades Sociais podem se colocar como atores diretos da produção habitacional assumindo a gestão da obra, mobilizando e selecionando as famílias, criando os mecanismos de participação das famílias durante todo o processo, em articulação direta com as construtoras, dentre outros (CAMARGO, 2020).

Em segundo lugar, a Portaria Nº 45, de 06 de abril de 2015, da Secretaria de Patrimônio da União, estabeleceu todos os critérios para realização do chamamento público e a recepção das propostas das Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos, habilitadas no Ministério das Cidades para o desenvolvimento de projetos de provisão Habitacional de Interesse Social, com recursos dos Programas Habitacionais desse Ministério, em imóveis da União reservados para esta finalidade.

Com esta Portaria ficou definido, também, que os imóveis considerados aptos para a execução de projetos de provisão habitacional de interesse social devem ser considerados de interesse público por meio da Declaração de Interesse do Serviço Público (PDISP), de acordo com o Art. 5, parágrafo único, do Decreto Lei Nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987 e publicados no Diário Oficial da União.

O Decreto Lei Nº 2.398 considera

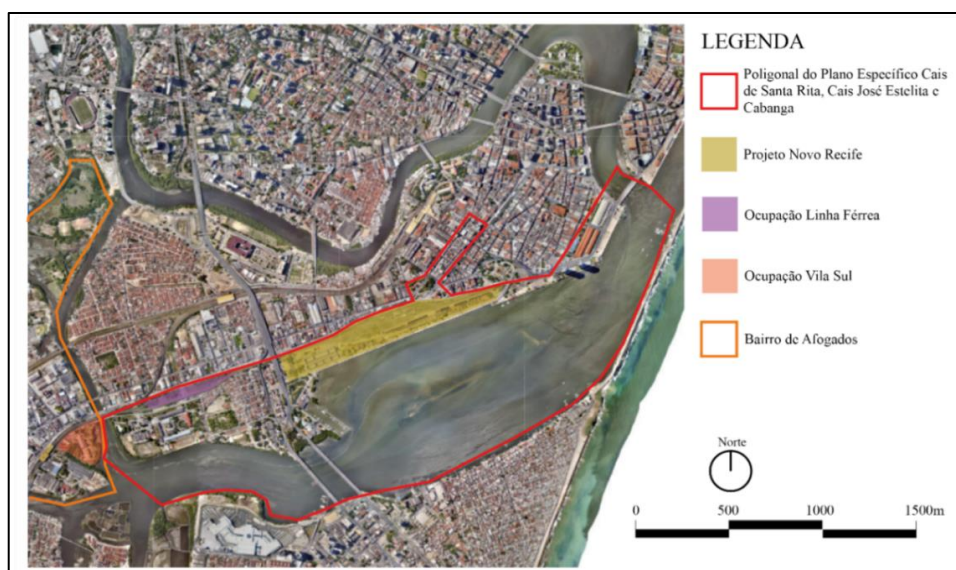
[...] de interesse do serviço público todo imóvel necessário ao desenvolvimento de projetos públicos, sociais ou econômicos de interesse nacional, à preservação ambiental, à proteção dos ecossistemas naturais e à defesa nacional, independentemente de se encontrar situado em zona declarada de interesse do serviço público, mediante portaria do Secretário do Patrimônio da União (ART. 5 PARÁGRAFO ÚNICO, LEI Nº 2.398, 1987).

Diante do que estabelece a Lei Nº 11.977/09 e a Portaria SPU Nº 45/2015, a decisão do superintendente da SPU, no dia 12 de abril de 2016, de acordo com a Nota Técnica Nº 5272/2016-MP da SPU/PE, foi baseada na necessidade de cumprir a função social da terra e no histórico do imóvel, tendo em vista que o antigo ocupante do terreno abandonou a posse da área por não apresentar os pré-requisitos necessários para a destinação correta do imóvel, além da inadimplência das receitas patrimoniais acumuladas desde a década de 1980. Portanto, diante desse conjunto de fatores, a SPU destinou o referido imóvel ao PMCMV-E.

Ainda no que se refere à área em que a Vila Sul está localizada, outro aspecto importante que deve ser observado é que em 2014, a Prefeitura da Cidade do Recife deu início ao já referido mapeamento das áreas pobres da cidade que resultou no “Atlas das Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife”. Quando da realização deste mapeamento e cadastramento das áreas pobres, em 2014, a área da Vila Sul ainda não havia sido ocupada. Por isso, a ocupação não consta e não está caracterizada, no âmbito da Prefeitura, nem como Comunidade de Interesse Social (CIS), nem como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), o que fragiliza ainda mais a consolidação e a permanência das famílias no terreno.

Por estar localizada em uma área contígua ao polígono do Plano Específico do Cais José Estelita, Santa Rita e Cabanga (Lei Municipal nº 18138/2015) e do Projeto Novo Recife, a Vila Sul sofre influência direta das discussões e desdobramentos da implementação deste Plano.

Figura 8- Mapa de localização Vila Sul



Fonte: CIAPA, 2018 (Montagem a partir ESIG Recife, 2018).

A Lei Municipal Nº18138/2015 institui e regulamenta o Plano Específico do Cais José Estelita, Santa Rita e Cabanga estabelecendo normas e parâmetros para o uso e ocupação das frentes d'água de uma grande de porção histórica e paisagística do centro do Recife. O Art. 4 esclarece que este plano é regido por oito princípios urbanísticos³⁴.

Diante dos desdobramentos das discussões para a implementação deste plano, segundo o Diário Oficial de Pernambuco publicado em 01 de maio de 2015, o Ministério Público de Pernambuco (MPPE) ajuizou ação civil pública contra o município de Recife para que o Plano Específico fosse encaminhado ao Conselho da Cidade do Recife para que sejam adequadas as irregularidades identificadas pelo MPPE.

Esta ação foi ingressada pelo conjunto de promotores de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital, com atuação, respectivamente, na Habitação e Urbanismo, Meio Ambiente e Patrimônio Histórico e Cultural, Patrimônio Público e Direitos Humanos: Áurea Rosane Vieira (43ª Promotora de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital); Bettina Estanislau Guedes (35ª Promotora de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital); Maxwell Anderson de Lucena Vignoli (8º Promotor de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital); e Ricardo V. D. L. Vasconcellos Coelho (12º Promotor de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital).

Conforme nota técnica do MPPE, no dia 11 de maio de 2015, elaborada para subsidiar a ação civil pública de declaração de nulidade com pedido de liminar disponibilizada pelo portal de notícias G1 Pernambuco, no dia 12 de maio de 2015, conta que desde 2008 existe um procedimento investigatório instaurado pelo 35º promotor de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital, convertido em Inquérito Civil Nº 30/2008 – 35ª JHU, em abril de 2010, para apurar as informações referentes à falta de aproveitamento e utilização do Cais José Estelita.

³⁴ I - Reabilitação de estruturas urbanas existentes, dando-lhes uso sustentável e reforço à sua identidade, de acordo com os conceitos da Conservação Integrada; II - Compatibilidade de novas ocupações com a morfologia e o tecido urbano adjacente de modo a valorizar a paisagem; III - Continuidade da malha viária da cidade histórica, em especial da Av. Dantas Barreto e ligações com o bairro da Boa Vista, garantindo integração e permeabilidade; IV - Escalonamento de gabaritos nas quadras com vistas a composições volumétricas que apresentem dinamismo na paisagem urbana e possibilitem condições de ventilação, considerando a variedade do perfil urbano da cidade histórica à contemporânea; V - Implantação de um sistema de espaços públicos, inclusive parques de borda, conectados à malha urbana preexistente, com garantia do acesso e uso público da frente d'água e assegurada a integração física e visual à Bacia do Pina, com vistas a dinamizar o fluxo de pessoas e a articular os elementos componentes do território; VI - Implantação de uso ativo e diversificado na escala do pedestre, com permeabilidade entre os espaços públicos e empreendimentos privados ao longo das quadras/faces de rua, aumentando a vitalidade urbana e as oportunidades de desenvolvimento de comércio e serviços de escala local; VII - diversidade de usos públicos e privados que assegurem utilização permanente da área nas diferentes horas do dia, visando a incrementar a segurança urbana, atendendo às demandas das populações atuais e futuras; VIII - promoção das condições de amenização e conforto ambiental, por meio da utilização de soluções volumétricas e técnicas que privilegiem a sustentabilidade das edificações e do espaço urbano como cobertura vegetal das edificações, arborização e solo natural, energias alternativas, tratamento, manejo e reuso de águas, inclusive pluviais, embutimento de fiações diversas por meio de galerias técnicas ou soluções análogas, dentre outras.

Em 2012, a Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital ingressou uma ação civil pública Nº 0195410-25. 2012.8.17.001 referente ao Projeto Novo Recife, diante das irregularidades identificadas no processo de análise e aprovação do projeto.

Em janeiro de 2015 foi iniciado o processo de análise do Plano Específico do Cais José Estelita, Santa Rita e Cabanga, para adequação aos artigos 193 e 194 do Plano Diretor da Cidade do Recife (Lei Nº 17.511/2008). Conforme a análise dos Promotores existe uma incompatibilidade entre o Plano Específico e o Plano Diretor, à medida que o Plano Específico não prevê o reassentamento das famílias ocupantes de terrenos de proteção ambiental ou em situação de risco e a inclusão socioespacial através da requalificação das áreas de urbanização precária, com a prioridade na melhoria da acessibilidade, mobilidade, condições de moradia e regularização fundiária para que estivesse em consonância com os incisos II e III do artigo 194³⁵ do Plano Diretor do Recife.

Diante disso, as análises do MPPE indicam a violação do direito à moradia das famílias residentes dentro do perímetro do Plano Específico. Tendo em vista que o imóvel em questão já se encontrava ocupado pela Ocupação Vila Sul quando da destinação para chamada pública para a construção de unidades habitacionais, o MLB foi notificado por meio do ofício Nº 69877/2016-MP, de 10 de novembro de 2016, que não teria prioridade sob o certame e que caso não fosse a Entidade vencedora do processo deveria contribuir para a desocupação da área.

No dia 07 de abril de 2017, a coordenação do MLB declarou ciência do referido ofício da SPU e dos seus termos.

Diante desse contexto e seguindo as mesmas diretrizes do MPPE, a SPU, que já havia destinado o terreno da Ocupação Vila Sul para a implementação de programas de habitação de interesse social, o PMCMV-E, declarou o interesse público neste terreno por meio da Portaria Nº 68, de 15 de maio de 2017, publicada no Diário Oficial da União no dia 23 de maio de 2017.

³⁵ Para as áreas destinadas à implantação de projetos especiais deverão ser elaborados planos específicos, considerando os seguintes objetivos: I - Promover a dinamização econômica, através do estímulo a atividades de comércio e serviços; de cultura e lazer; turismo e negócios, em função da vocação específica da área objeto de intervenção; II - Promover a inclusão socioespacial, através da requalificação de áreas de urbanização precária, com prioridade para a melhoria da acessibilidade, mobilidade, condições de moradia e regularização fundiária; III - Reassentar as famílias ocupantes das áreas de preservação ambiental ou risco; IV - Reabilitar e conservar o patrimônio histórico da cidade, potencializando a vocação do Recife para Patrimônio Histórico da Humanidade; V - Reabilitar e conservar o meio ambiente, promovendo a recuperação, a proteção, a conservação e a preservação das áreas de ambiente natural, garantindo o uso sustentável desse patrimônio para os presentes e futuras gerações; VI - Priorizar os investimentos em infraestrutura, principalmente de saneamento e sistema viário e de transporte; VII - Implantar mecanismos que viabilizem parcerias entre o poder público e a iniciativa privada; e, VIII - Promover a inclusão socioespacial da população local, através da dinamização econômica com alternativas de trabalho e renda e pela intervenção física nas áreas de urbanização precária.

De acordo com a Nota Técnica Nº 103/2020-MP da SPU, a Portaria Nº 68, de 15 de maio de 2017 foi averbada³⁶ na matrícula Nº 64.239 sob o Ato AV-3 em 17 de julho de 2017 do 4º Ofício de Registro de Imóveis do Recife, conforme informação cartorial do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) Nº 4300868.

O Art. 1 dessa Portaria evidencia o objetivo de

Declarar de Interesse do Serviço Público, para fins de provisão habitacional de interesse social, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - ENTIDADES, nos termos Portaria SPU n.º 45, de 6 de abril de 2015, publicada em D.O.U., em 8 de Abril de 2015, o imóvel da União, classificado como terreno de marinha e acrescidos, localizado na Av. Sul, no lugar Pilatos, freguesia dos Afogados, matrícula n.º 7.450 (do 1.º RGI), município do Recife, Estado de Pernambuco, com a capacidade para atendimento de aproximadamente 180 unidades habitacionais (Art. 1º da Portaria nº 68, 2017).

Assim, a destinação deste imóvel poderia ser feita a Entidade que apresentasse proposta que atendessem aos requisitos da Portaria Nº 45 de 06 de abril de 2015 da SPU. As Entidades interessadas em participar do chamamento público deveriam encaminhar a Carta-Consulta disponibilizada no *site* da SPU e entregue na Secretaria da SPU/PE, protocolando-a no Setor de Atendimento ao Público, situado na Av. Antônio de Góes, n.º 820, Pina, Recife/PE.

O período disponível para apresentação da Carta-Consulta das Entidades para a implementação do já referido Projeto Habitacional foi de 23 de maio a 07 de junho de 2017. No dia 27 de junho de 2017, o Município do Recife tomou ciência da Portaria Nº 68 por meio do SEI Nº 4083343.

Tendo em vista o prazo de apenas 15 dias entre a publicação da Portaria Nº 68 no Diário Oficial da União, no dia 23 de maio de 2017, e a publicação no *site* do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no dia 13 de julho de 2017, a Coordenação-Geral de Habitação e Regularização Fundiária (CGREF) sugeriu a reabertura do prazo para a apresentação das propostas já que somente uma Entidade apresentou Carta-Consulta atendendo ao chamamento público.

A Carta-Consulta apresentada pelo MLB atendeu aos critérios da Portaria Nº 45/2016 da SPU vencendo, assim, o processo seletivo. A seleção desta Entidade foi publicada no Diário Oficial da União no dia 27 de novembro de 2017. No dia 20 de fevereiro de 2018, foi

³⁶ Para Costa (2008, p. 252), a averbação é um ato de ofício praticado pelo Oficial de Registro que altera, cria ou extingue modificações no registro de imóveis ou nas pessoas mencionadas nele. “Portanto, a averbação publica uma mutação, seja do imóvel: demolição, construção, mudança de numeração, etc., seja do titular, certidão do casamento, separação judicial, divórcio, óbito, etc.”. A letra designativa para averbação é AV e para indicar o número de atos, ordem do lançamento e da matrícula são utilizados números (Ex.: AV2, AV-3).

elaborada a Carta de Anuência onde a SPU declara o compromisso em celebrar o Contrato de Destinação do imóvel a que se refere esta pesquisa ao MLB. Já esta Entidade se comprometeu em apoiar a SPU na conservação ambiental da área, além de prevenir ocupações irregulares que inviabilizem a execução do Projeto de Habitação de Interesse Social no local.

É importante observar que consta na Nota Técnica Nº 103/2020-MP da SPU que a referida Carta de Anuência atualmente não se encontra em vigor, pois sua validade esteve vigente até o dia 20 de fevereiro de 2019.

No dia 17 de abril de 2018, foi elaborado o Extrato de Dispensa de Licitação baseado no Art. 17 da Lei Nº 8.666 de 21 de julho de 1993. Esta Lei estabelece os critérios para licitações³⁷ e contratos administrativos relacionados a obras, serviços, até mesmo de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios.

No caso da Vila Sul, a dispensa da licitação prevista está fundamentada no Art. 17, inciso I, alínea "f" da Lei citada que garante

alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvido por órgãos ou entidades da administração pública.

No dia 17 de abril de 2018 foi encaminhado um ofício à Consultoria Jurídica da União (CJU) a fim de obter um pronunciamento oficial sobre a liberação das seguintes minutas: Portaria Autorizativa; Minuta de Contrato de Cessão; e Minuta de Extrato de Dispensa de Licitação. Posteriormente, A CJU opinou pela viabilidade jurídica da Cessão do referido imóvel desde que todos os critérios estabelecidos fossem cumpridos. Mas, devido ao período de vedação eleitoral de Cessão de bens, os tramites do processo foram suspensos. Assim, diante do contexto apresentado, para a execução do PMCMV-E com recurso do FDS, o MLB deve desenvolver um Projeto de Urbanização para a área, bem como os demais procedimentos necessários para obter o financiamento junto à CEF.

Para tanto, no mês de junho de 2017, uma comissão formada por moradores e lideranças do Movimento Social entrou em contato o Professor Luís de La Mora para verificar

³⁷ A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (ART. 3. LEI Nº 8.666/1993).

a possibilidade de estabelecer novamente³⁸ uma parceria com a Universidade, através da CIAPA. Desde então, para a elaboração deste Projeto, os moradores da ocupação e o MLB contam com a parceria da CIAPA que presta o apoio e a assistência técnica para que possam ser cumpridos os termos da Carta de Anuência em que a SPU declara o compromisso de celebrar um Contrato de destinação do Imóvel para a construção de Habitações de Interesse Social.

5.2 O PROJETO DE URBANIZAÇÃO DA VILA SUL PELA CIAPA

A CIAPA está vinculada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE e sua atuação está baseada na dimensão pedagógica das instituições públicas de ensino superior: ensino, pesquisa e extensão. Por estar vinculada a Comissão de Direitos Humanos Dom Helder Câmara da UFPE e a Rede Latino Americana de Cátedras de Vivendas são ministradas disciplinas sobre a produção social do habitat e suas ações buscam a articulação interinstitucional e internacional para a inclusão urbana, o direito à cidade e à cidadania, oferecendo o apoio técnico as famílias mais pobres que ocupam diversos assentamentos precários da cidade.

É importante destacar que, no que se refere à Vila Sul, a atuação da CIAPA não está centrada na tomada de decisões, mas no assessoramento e apoio técnico, cabendo assim, a participação dos moradores em todas as etapas do processo.

A primeira reunião geral entre a CIAPA entre os moradores e o MLB ocorreu no dia 06 de outubro de 2017 e foi realizada na Ocupação Vila Sul. O Professor Luís de La Mora (*in memoriam*) conduziu este momento apresentando o conjunto de ações que poderiam ser desenvolvidas na área e que teriam como resultado o Projeto Urbanístico e Habitacional necessário para cumprir o acordo firmado com a SPU.

³⁸ A primeira parceria formada entre o MLB e a CIAPA teve início nos anos 2000 durante o processo de implementação do Conjunto Habitacional Dom Hélder Câmara, no Recife. Na ocasião, cerca de 200 famílias assessoradas pelo MLB ocuparam um terreno subutilizado, no bairro da Iputinga, da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Com a promessa da Prefeitura do Recife em destinar a área para a construção de Unidades Habitacionais de Interesse Social e o contrato firmado com a Caixa Econômica para a destinação do recurso, o MLB constituiu a Associação de Habitação Popular do Nordeste, uma Organização Social com personalidade Jurídica para atender o rigor burocrático e jurídico que este contrato no valor de R\$ 3 milhões exigia. Assim, o movimento resolveu buscar apoio técnico entre rede de parceiros sensíveis às lutas populares. Com a parceria com a CIAPA foi possível desenvolver o Projeto de Trabalho Técnico Social, o cadastramento das famílias, a colaboração na discussão de um regimento do mutirão; as Propostas urbanísticas e as tipologias habitacionais, e na fase final da construção, o regulamento do condomínio (LIMA e RIBEIRO, 2019).

Figura 9- Prof. Luís de La Mora na apresentação das ações para o Projeto Urbanístico e Habitacional



Fonte: CIAPA, 2017.

Figura 10- Reunião entre a CIAPA, MLB e Moradores na Vila Sul



Fonte: CIAPA, 2017.

As primeiras propostas apresentadas nessa reunião visavam à elaboração de um Projeto que consolidasse a ocupação mantendo as casas já construídas, mas que promovesse as requalificações urbanas necessárias. Atendendo, assim, a solicitação dos moradores da Vila Sul.

Diante da articulação e da mobilização resultante dessa primeira ação, no dia 12 de novembro de 2017, professores, estudantes da Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE, integrantes e parceiros da CIAPA realizaram uma visita à Vila Sul com o objetivo de conhecer a área de intervenção. Esta aproximação permitiu conhecer o universo das famílias, realizar o cadastro físico e socioeconômico das famílias, produzir do diagnóstico social³⁹, bem como subsidiar a elaboração de estudos setoriais (BRASIL, 2010).

Para tanto, com a participação dos moradores e dos representantes do MLB as atividades desenvolvidas foram: o reconhecimento do território para a identificação da poligonal da intervenção; a setorização da área para organização dos dados; o levantamento dos dados físicos e de infraestrutura da ocupação; início da selagem dos imóveis; início do cadastramento das famílias.

Figura 11- visita à Vila Sul



Fonte: CIAPA, 2017.

³⁹ O diagnóstico social é [...] a principal ferramenta para delinear uma fotografia do território, da dinâmica social e das famílias que nele vivem. O diagnóstico é uma leitura da realidade, ponto de partida para o processo de planejamento do trabalho, considerado também como o marco zero para o monitoramento e avaliação dos resultados e dos impactos das ações (BRASIL, 2010.p. 87).

Para o desenvolvimento das atividades propostas, foram criados dois grupos compostos por integrantes e parceiros da CIAPA, comissão de moradores e representantes do MLB. Enquanto um dos grupos ficou responsável pelo cadastramento e selagem dos imóveis, o outro grupo realizou a checagem dos telhados usando como base as imagens aéreas da área disponibilizadas no *Google Earth* para viabilizar a aplicação da Cartografia Social.

A Cartografia Social pode ser entendida como o uso das técnicas e dos modos de representação cartográficos por grupos sociais historicamente excluídos dos processos de tomada de decisão no território. Por isso, apresenta uma interação entre diferentes formas de conhecimentos, promovendo o diálogo entre o saber local e o saber técnico que se expressam na relação entre os pesquisadores e a comunidade. Essa relação implica na necessidade de construção de um processo cartográfico com a participação direta da comunidade visando criar as condições necessárias para que os moradores produzam seu próprio mapa a partir da sua própria autodefinição (ACSELRAD, 2013).

É importante destacar que este tipo de Cartografia é marcado pela disputa epistemológica entre diferentes grupos sociais que utilizam as técnicas tradicionais da cartografia em sua ação política, reivindicando por autonomia para pensar o território e suas representações. Assim, no que se refere às comunidades,

[...] a legitimidade conferida ao processo de informação cartográfica e sua divulgação entre os diferentes atores sociais se constitui como um elemento importante para a ação política das comunidades, pois contribui de diversas maneiras: serve para dar visibilidade aos grupos sociais, seus territórios, territorialidades, representações, identidades, conflitos e lutas por reconhecimento de direitos; auxilia na ampliação do conhecimento dos grupos sociais sobre seus territórios, sobre suas histórias e sobre os usos que fazem de seus recursos naturais; contribui para os processos de reivindicação, de defesa e de proteção dos territórios e de seus recursos; fortalece organizações indígenas; e amplia o diálogo entre os povos indígenas e as instituições governamentais e não governamentais (ACSELRAD 2013 p. 17-18).

Na Vila Sul, a Cartografia Social foi inicialmente aplicada para identificar as problemáticas e potencialidades do território. A ideia inicial desse processo buscou identificar os seguintes aspectos: a estrutura de vias, rua, a possível existência de becos e vielas; as paradas de transporte público e os pontos de taxi existentes próximos; a iluminação pública e privada no local e os pontos escuros; os pontos de alagamento; a identificação de problemáticas internas relatadas pelos moradores; a identificar problemáticas relacionadas à infraestrutura (coleta de lixo, abastecimento de água e esgoto a céu aberto); e identificar a tipologia das moradias.

A partir dessa identificação foram elaborados 04 mapas do estado atual da ocupação no que se refere às vias, o uso do solo, as áreas alagáveis e a iluminação que podemos observar abaixo:

Figura 12- Mapa das vias



Fonte: CIAPA, 2017.

Figura 13- Mapa do uso do solo



Fonte: CIAPA, 2017.

Figura 14 - Mapa das áreas alagáveis



Fonte: CIAPA, 2017.

Figura 15- Mapa da iluminação



Fonte: CIAPA, 2017.

Em paralelo ao levantamento dos dados físicos, foram realizados o cadastramento dos moradores e a selagem dos imóveis. O cadastramento das famílias é um dos instrumentos que compõe o Diagnóstico Social que permite conhecer o perfil social, econômico, cultural e organizativo das famílias (BRASIL, 2014).

Já a selagem corresponde a

[...] um procedimento que ocorre no momento do cadastramento das famílias. Em cada visita de cadastramento, atribui-se uma marca a moradia que a identifique e localize nos mapas de cadastramento. O 'selo' pode ser um número pintado na casa, uma plaqueta pregada, um adesivo, ou qualquer outra forma definida pela equipe do projeto (BRASIL, 2010. p.90).

Para viabilizar o cadastramento dos moradores da Vila Sul, a ficha de cadastro foi previamente elaborada a fim de identificar o universo e o perfil e socioeconômico das famílias, além de questões relacionadas à infraestrutura da moradia e da ocupação; à composição familiar; à escolaridade; ao emprego e renda; e as vantagens e desvantagens de morar na Ocupação. O modelo do instrumental utilizado está disponível nos anexos desta pesquisa.

O cadastro e a selagem tiveram início no dia 12 de novembro de 2017 com a aplicação do questionário socioeconômico. Mas, coube à comissão de moradores a conclusão desta etapa, realizando a coleta de dados e o retorno às casas fechadas ou com chefes da família ausente no dia do início do processo.

Figura 16- início do cadastramento e selagem. Equipe da CIAPA, liderança do MLB e moradores



Fonte: CIAPA, 2017.

Figura 17- início do cadastramento e selagem. Equipe da CIAPA e comissão de moradores



Fonte: CIAPA, 2017.

Figura 18- Imóvel selado



Fonte: CIAPA, 2017.

Posteriormente, após a conclusão da aplicação dos questionários com o retorno às casas fechadas ou com chefes da família ausente, a comissão de moradores devolveu a CIAPA as fichas preenchidas para a sistematização dos dados coletado.

Após esta sistematização, 194 fichas foram aplicadas pela CIAPA e pela Comissão de Moradores para o cadastramento das famílias. Destas, 118 constam como “cadastro realizado”, 14 como “em construção”, 06 como “duplicidade de cadastro”, 03 como “terreno vazio” e 53 fichas não foram localizadas implicando, assim, na necessidade de revisão desse cadastro (CIAPA, 2017).

Tendo em vista o encerramento do semestre letivo da UFPE, em 2017, e o início de uma nova turma na disciplina ministrada pelos professores da CIAPA no Programa de Pós-graduação em 2018, no dia 07 de junho foi realizada uma reunião na Ocupação Vila Sul que teve os seguintes objetivos: a apresentação dos novos membros da equipe da CIAPA; a exposição e disponibilização dos dados do cadastro realizado em 2017; a necessidade de realização de um novo cadastramento diante das inconsistências apresentadas e a parceria estabelecida com a Empresa Go.Imagens Aéreas, no fim de 2017, para a viabilização desse novo cadastro e das imagens aéreas da ocupação (CIAPA, 2018).

Figura 19- Reunião com os moradores da Vila Sul para ações em 2018



Fonte: CIAPA, 2018.

A parceria firmada com a Go.Imagens⁴⁰ permitiu o desenvolvimento das ações na Ocupação e a realização do voo de drone para o mapeamento aéreo de precisão e georreferenciamento da área, no dia 12 de dezembro de 2017, que podemos observar a baixo:

Figura 20- Mapeamento aéreo da Vila Sul



Fonte: CIAPA, 2018.

⁴⁰ Empresa especializada em Aerofotogrametria e Georreferenciamento com foco na produção de mapas georreferenciados, mosaicos ortorretificados, modelos digitais de superfície (MDS) e de terreno (MDT), curvas de níveis e modelos de representação 3D.

Ainda em parceria com a Go.Imagens, o novo cadastro foi realizado a partir do uso de um questionário eletrônico por meio de um aplicativo para celulares e tablets, o “Survey123”, que possibilitou o georreferenciamento⁴¹ do cadastro, a criação do banco de dados e a fotografia do imóvel. A interface deste aplicativo está disponível nos a

Com base nos dados obtidos no primeiro cadastro, em 2017, foi possível realizar a análise dos conteúdos levantados e, assim, acrescentar novas questões referentes à participação⁴² no processo de ocupação e consolidação da Vila Sul.

Este novo cadastro foi realizado no dia 10 de junho de 2018. Para a sistematização do trabalho e viabilização do georreferenciamento, a área da ocupação foi dividida nas ruas “A”, “B” e “C”. Nesta ação, foram identificados 174 lotes, destes 151 são de uso residencial, 12 de uso misto e 11 outros tipos de ocupação, tais como Associação de Moradores e Igreja Evangélica. Quanto ao cadastramento, dos 174 lotes identificados, 135 foram “cadastros realizados” e 39 “não realizados”.

Figura 21- Início do novo cadastramento



Fonte: CIAPA, 2018.

⁴¹ O georreferenciamento é uma das etapas do processo de geoprocessamento de informações que permite uma maior precisão das informações, bem como a agilidade na coleta e análise dos dados. Sobre a Regularização fundiária rural e urbana, no Brasil, a Lei Federal nº 13.465/2017, em seu Art. 35, determina que o Projeto de Regularização deva incluir o georreferenciamento dos levantamentos planialtimétrico e cadastral como elemento obrigatório da etapa de demarcação urbanística.

⁴² [...] A participação não é somente um instrumento para a solução de problemas, mas, sobretudo, uma necessidade fundamental do ser humano, como a comida, o sono e a saúde. A participação é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo. Além disso, sua prática envolve satisfação de outras necessidades menos básicas, tais como a interação com os demais homens, a auto-expressão, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar as coisas, e, ainda, a valorização de si mesmo pelos outros (BORDANAVE, 1983, p. 16).

Visando a conclusão desta etapa, no dia 08 de junho de 2019, a equipe da CIAPA realizou uma nova visita a ocupação com foco nos cadastros não realizados em 2018. Dos 39 cadastros pendentes, apenas 17 foram finalizados devido à ausência dos responsáveis no momento do cadastro.

É importante destacarmos, ainda, que devido ao processo dinâmico da ocupação, novos imóveis foram construídos gerando novos cadastros. Portanto, ao fim do processo 179 lotes foram cadastrados. Podemos visualizar os cadastros realizados conforme mapa a baixo onde os vermelhos são os “cadastros realizados” e os amarelos são os “cadastros não realizados”, conforme podemos observar no mapa cadastral a seguir:

Figura 22- Mapa cadastral



Fonte: CIAPA, 2019.

Figura 23- Finalização do cadastramento. Equipe CIAPA e moradores da Vila Sul



Fonte: CIAPA, 2019.

Figura 24- Finalização do cadastramento. Equipe CIAPA



Fonte: CIAPA, 2019.

A partir desse processo de cadastro foi possível identificar o perfil dos moradores da ocupação a partir de diferentes critérios: família; uso e condições do imóvel; participação. Os gráficos gerados a partir dos dados obtidos neste cadastramento estão disponíveis nos anexos dessa pesquisa.

Sobre as famílias, na Vila Sul, dos 179 lotes cadastrados, 76 famílias são chefiadas por mulheres (42,5%); 67 são chefiadas por homens (37,4%); e 36 não informaram (20,1%). Esses dados nos ajudam a refletir sobre o crescimento gradativo do número de lares chefiados por mulheres. Essa realidade não é exclusiva da Ocupação Vila Sul.

A coleta de dados acerca da chefia das famílias brasileiras ocorre de forma sistemática desde 1940, mas, somente em 1980 a mulher pôde ser identificada como chefe de família. A partir da pesquisa que tem por título “Mulheres chefes de família no Brasil: avanços e desafios” que teve por base os dados disponibilizados pelo IBGE na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2001-2015), Cavenaghi (2018) demonstra que entre os anos de 2001 e 2015 as famílias chefiadas por homens diminuíram de 72,6% em 2001 para 59,5% em 2015, enquanto o percentual de famílias chefiadas por mulher cresceu de 27,4% para 40,5%.

A região Sudeste tem o maior número absoluto de mulheres chefes de família e apresentou um crescimento de 191%, passando de 6,5 milhões em 2001 para 12,3 milhões em 2015. A região Nordeste detém o segundo valor absoluto de famílias chefiadas por mulheres, com um crescimento de 213% no período, passando de 3,8 milhões em 2001 para 8,1 milhões em 2015. Em terceiro lugar vem a região Sul, com o número de famílias passando de 1,97 milhão em 2001 para 3,94 milhões em 2015, um crescimento de 200%. Na região Centro-Oeste havia 976 mil famílias chefiadas por mulheres em 2001, e passou para 2,1 milhões em 2015, um aumento de 218%. Porém, o maior crescimento relativo aconteceu na região Norte, um incremento de 273%, de 781 mil em 2001 para 2,1 milhões em 2015 (CAVENAGHI, 2018, p. 55).

Sobre a Inscrição no Cadastro Único (CADÚNICO) por meio do Número de Inscrição Social (NIS), na Vila Sul, 51 famílias (28,5%) informaram que estão cadastradas em Programas da Política de Assistência Social, o bolsa família, enquanto 128 famílias não possuem inscrição no CADÚNICO ou não souberam informar o NIS mesmo instando inscritas neste Cadastro (71,5%).

De acordo com o Decreto Nº 6.135, de 26 de junho de 2007 que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, o CADÚNICO é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda. Este instrumento é utilizado para seleção de beneficiários para a integração em programas sociais do Governo Federal.

A partir dessa normativa legal, podemos observar, então que as famílias da Vila Sul estão inseridas em um contexto de pobreza na medida em que a inscrição neste Cadastro é destinada às famílias de baixa renda.

Sobre o mês de chegada à ocupação, 81 famílias (45,3%) chegaram à Vila Sul no segundo semestre de 2015 (ano de início da ocupação); 18 famílias (10,1%) no primeiro semestre de 2016; 08 (4,5%) no segundo semestre de 2016; 08 (4,5%) no primeiro semestre de 2017; 04 (2,2%) no segundo semestre de 2017; 18 (10,1%) em 2018; 03 (1,7%) em 2019; e 39 (21,8%) não informaram.

Esse dado demonstra que mesmo que ocorra a um movimento de entrada e saída de pessoas da Ocupação, um número expressivo de famílias ocupam a Vila Sul desde sua fundação, mantendo assim, as mesmas relações de convivência comunitária.

Sobre o Local de origem das famílias ocupantes da Vila Sul, 56 famílias são oriundas da ocupação da linha férrea; 17 (9,5%) do coque; 09 (5%) de Joana Bezerra; 03 (1,7%) de afogados; 55 (30,7%) de outros bairros e 39 (21,8%) não informaram.

Assim, podemos observar que, mesmo com a migração desses moradores para a Ocupação Vila Sul, as relações de pertencimento ao território são mantidas já que a maioria dos ocupantes são oriundos de comunidades vizinhas à atual ocupação. Por isso, concordamos com Santos (1999, p. 08) quando ao autor afirma que

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.

Sobre o tipo de moradia, anteriormente à Ocupação Vila Sul, 58 moradias eram de alvenaria (32,4%); 18 de material reciclado (10,1%); 57 de madeira (31,8%); 06 eram palafitas (3,4%); 03 de outros materiais (1,7%); e 37 não foram informados (20,7%). Já na Ocupação, 30 imóveis possuem paredes de alvenaria com reboco (16,8%); 48 de alvenaria sem reboco (26,8%); 09 de materiais mistos (5%); 42 de madeira (23,5%); 07 com outros tipos de materiais (3,9%); e 43 não informados (24%).

Esses dados revelam que, mesmo que exista uma pequena melhora nas condições de habitualidade com a ida à Ocupação em relação aos materiais utilizados na construção das casas, ainda podemos encontrar pessoas que moram em habitações construídas com materiais precários ou inadequados. Esse cenário caracteriza a violação do direito à moradia.

Já sobre a situação da moradia anterior à Ocupação, 66 casas eram próprias (36,9%); 43 alugadas (24%); 11 emprestadas (6,1%); 05 compartilhadas (2,8%); 16 apresentavam outras situações (8,9); e 38 não foram informadas (21,2%). Com a vinda para a Ocupação, 135 casas foram informadas como própria (75,4%); 04 como alugadas (2,2%); 02 como emprestadas (1,1%); 01 compartilhada (0,6%).

Diante desses dados, é importante considerarmos que o ônus excessivo com aluguel é um dos componentes do déficit habitacional. Esse ônus é caracterizado quando uma família utiliza 30% da sua renda para o pagamento do aluguel. Ao destinar esse valor para este aluguel, as famílias deixam de investir em outros direitos básicos, tais como, alimentação adequada, lazer, etc.

De modo geral, as habitações da Vila Sul apresentam as seguintes características: 158 imóveis são de uso residencial (88,3%), 10 apresentam outros tipos de uso (5,6%) e 11 são de uso misto (6,1%). Destes, 36 imóveis utilizam fossa séptica (20,1%); 29 utilizam fossa rudimentar (16,2%); 32 a céu aberto (17,9%); 39 apresentam outros tipos de ligação (21,8%); 07 fossas seca (3,9%); e 36 não informaram (20,1%).

Sobre a quantidade de cômodos, 44 imóveis possuem entre 01 e 02 cômodos (24,6%); 37 possuem entre 03 e 04 cômodos (20,7%); 45 possuem de 05 a 06 cômodos (25,1%); 11 possuem de 07 a 08 cômodos (6,1%); e 42 não informaram (23,5%). Destes, 132 imóveis possuem entre 01 e 02 quartos (73,7%); 07 imóveis de 03 a 04 quartos (3,9%); e 40 não informaram (22,3%).

Além disso, 131 imóveis possuem 01 pavimento (73,2%); 02 possuem 02 pavimentos (1,1%); 01 possui 03 pavimentos (0,6%) e 44 não foram informados (24,6%). Sobre o telhado destes imóveis 09 são lajes (5%); 107 são de fibrocimento/amianto (59,8%); 04 são telha cerâmica (2,2%); 04 telhados mistos (2,2%); 12 são de outros tipos (6,7%); e 43 não informados (24%). Além de 17 possuírem piso de cerâmica (9,5%); 55 de terra batida (30,7%); 51 de cimento liso (28,5%); 02 são mistos (1,1%); 12 são de outros tipos de piso (6,7%); e 42 não foram informados (23,5%).

Sobre a participação, as questões constantes no instrumental utilizado no cadastramento buscaram identificar as condições de participação popular que dão suporte à ação coletiva da Comunidade Vila Sul, na sua luta pelo direito a terra e a moradia.

Para tanto, a identificação dessas condições se deu a partir da utilização da metodologia desenvolvida por De la Mora (1997), onde é possível avaliar a participação a partir dos seguintes critérios: forma, grau, tipo e nível.

Durante o cadastramento, quando questionados se participavam de alguma organização social na Ocupação, 62 entrevistados informaram que participam (34,6%); 76 informaram que não participam (42,5%); e 41 não informaram (22,9%).

Dentre as 04 Organizações Sociais existentes na Ocupação, 08 entrevistados informaram que participam apenas da Igreja Evangélica (4,5%); 13 participam apenas da Associação de Moradores (7,3%); 23 apenas do MLB; 02 do Centro Cultural (1,1%); 01 participa da Igreja e da Associação de Moradores (0,6%); 07 participam da Igreja e do MLB (3,9%); 03 da Associação e MLB (1,7%); 02 participam da Associação, do MLB e do Centro Cultural; 01 participa da Associação e do Centro Cultural (0,6%); 01 participa do MLB e Centro Cultural (0,6%); 117 não informaram (65,4%).

Quanto às formas de participação nas ações desenvolvidas por essas Organizações, 22 entrevistados informaram que vão as atividades da organização quando querem (12,3%); 20 quando são convidados (11,2%); 08 contribuindo financeiramente (4,5%); 12 informaram que dão sua opinião e participam (6,7%); e 117 não informaram (65,4%).

Sob a perspectiva da metodologia desenvolvida por De la Mora (1997), podemos considerar que a participação na Vila Sul ocorre para 12,3% dos entrevistados de forma espontânea. Na participação espontânea é possível perceber o reconhecimento da liberdade em querer participar ou não das atividades.

É importante destacarmos que não foi possível a utilização da metodologia de De la Mora (1997) para a verificação dos graus, tipos e níveis de participação na medida em que as respostas dos moradores as questões constantes no cadastramento não foram capazes de dar conta desses critérios. Outro fato importante que não permitiu a aplicação dessa metodologia em sua integralidade foi a não realização das entrevistas não-estruturadas junto aos moradores da Ocupação. Esta etapa estava prevista nos procedimentos metodológicos dessa pesquisa, mas devido a pandemia provocada pelo novo Coronavírus que estabeleceu o isolamento social não foi possível a sua realização.

Ao serem questionados sobre a participação nas atividades propostas pelo MLB, entidade que assessora os moradores da Ocupação, 41 entrevistados responderam que participam às vezes (22,9%); 89 responderem que sempre participam (49,7%); 02 responderam que participam raramente (1,1%); 07 que nunca participam (3,9%); e 40 não responderam (22,3%).

Fica clara, portanto, a capacidade de mobilização e organização deste movimento social nas ações na Ocupação, articulando e favorecendo a participação dos moradores. Esses dados indicam que quanto aos níveis, a participação nas ações promovidas pelo Movimento

ocorrem em um nível alto na medida em que os atores envolvidos no processo participam da tomada de decisão de forma coletiva e democrática.

Tendo em vista que a efetivação de políticas públicas destinadas à moradia requer diretamente a garantia da participação, através do exercício de um poder coletivo, os moradores da Vila Sul foram questionados sobre as formas e oportunidades de participação disponibilizadas pela Prefeitura do Recife e pelo Governo do Estado no planejamento e gestão da cidade.

Quando questionados se conheciam alguma forma de participação no planejamento da cidade, 82 entrevistados responderam que não tem conhecimento (45,8%); 15 responderam “audiências públicas” (8,4%); 05 responderam “fóruns” (2,8%); 11 responderam “conselhos” (6,1%); 20 responderam “eleições prefeito/vereador” (11,2%); e 46 não responderam (25,7%).

Quanto as oportunidades de participação oferecidas pela Prefeitura e pelo Governo do Estado no planejamento do bairro e da cidade, 11 entrevistados responderam que sim (6,1%); 106 responderam que não (59,2%); 18 não souberam responder (10,1%); e 44 não responderam (24,6%).

5.3 PROPOSTAS DE URBANIZAÇÃO COMO MEDIAÇÃO DO CONFLITO DE INTERESSES PARA O USO E A OCUPAÇÃO DO PONTAL DE AFOGADOS

No dia 12 de dezembro de 2017 ocorreu uma audiência referente ao já supracitado inquérito civil 008/2017 na 12ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital. Por tratar da área Vila Sul estiveram presentes, nesta audiência, os representantes dos diferentes setores: MPPE, Entre Rios, Instituto Pelópidas Silveira, CELPE, SPU, MLB e CIAPA.

Tendo como base os registros da Ata dessa audiência foi possível identificar os diferentes tensionamentos resultantes dos conflitos de interesses entre os diferentes atores para o uso e ocupação da área. Dentre esses, destacamos: ICPS, empresa Entre Rios, Companhia Energética de Pernambuco (CELPE), SPU e o MLB.

Na ocasião, o representante da Entre Rios solicitou que a Promotoria de Justiça demandasse do ICPS o Termo de Referência para o ordenamento da área. Manifestando, também, o interesse em participar das discussões e negociações relacionadas à Vila Sul tendo em vista que a referida empresa está instalada nos arredores da Ocupação.

O representante da CELPE, por sua vez, destacou que todas as ligações de energia elétrica das casas na Ocupação são irregulares e clandestinas, por isso geram perdas econômicas para a cidade na medida em que afetam diretamente no aumento das tarifas cobradas.

Em seguida, o representante do ICPS destacou que a Ocupação está localizada em uma área de preservação ambiental, por isso, a Prefeitura do Recife não prevê a construção de moradias no local. Ressaltou, ainda, que os moradores da Vila Sul deveriam interromper a construção e a ampliação das moradias a fim de evitar o avanço dos danos ambientais. Assim, devido sua localização, os interesses econômicos e ambientais na área devem ser harmonizados.

O representante da SPU explicou que o terreno em questão é de propriedade da União e que, inicialmente, a utilização desta área havia sido cedida, a título precário, as empresas vizinhas. Mas, devido falta de aproveitamento adequado da área, esta concessão foi cancelada. Informou, ainda que, em 2014, a Prefeitura do Recife demandou a área para a implantação de Programa habitacional destinado as famílias de baixa renda. Entretanto, devido a não continuidade desse processo e consequente falta de interesse e omissão do Município nesta implementação, a União disponibilizou a terra para a Ocupação popular.

O representante do MLB, por sua vez, informou que não tem interesse em participar das discussões urbanísticas relacionadas à Vila Sul, pois compreende que todo o conjunto de questões colocadas pelos atores presentes nesta audiência evidenciam interesses privados e econômicos no local. Explicou, ainda, que a Prefeitura já havia realizado um cadastramento das famílias da Ocupação e que os moradores da Vila Sul e o Movimento contam com a parceria da UFPE, através CIAPA, com a coordenação do Professor Luís de La Mora.

Diante desses desdobramentos, essa audiência foi encerrada com as seguintes deliberações: o Instituto Pelópidas Silveira deverá elaborar um plano urbanístico para a área e, em um prazo de 90 dias, deverá apresentar ao MPPE um relatório das reuniões realizadas com os moradores da Vila Sul, os representantes das empresas circunvizinhas, a SPU, o MLB e a CIAPA. Essas reuniões deveriam ocorrer para garantir a ampla negociação e a participação dos diferentes atores na elaboração do referido plano de urbanização.

Em junho de 2018, o Instituto Pelópidas Silveira, para atender as deliberações dessa audiência, apresentou um plano urbanístico para a Vila Sul denominado “Pontal de Afogados”. Essa proposta urbanística propõe uma intervenção em uma porção de terra maior que a da Ocupação.

Em nossas análises, o plano proposto pelo Instituto Pelópidas Silveira não atendeu as exigências da Promotoria de Justiça, pois além de extrapolar o prazo de 90 dias inicialmente estabelecido, foi elaborado sem a participação dos demais atores envolvidos no processo.

Durante o cadastramento realizado pela CIAPA, em junho de 2018, os moradores da Ocupação foram indagados sobre a proposta de urbanização elaborada pela Prefeitura para a área da Vila Sul: 47,5 % dos entrevistados informaram que nunca ouviram falar sobre essa proposta de urbanização feita e 54,7% informou que não se lembram de ter ocorrido alguma reunião ou assembleia sobre essa proposta.

Nesse contexto, é importante destacarmos, ainda, que para 59,2% dos entrevistados a Prefeitura do Recife e o Governo do Estado não oferecem oportunidades de participação no Planejamento da cidade.

Diante disso, a proposta “Pontal de Afogados” foi elaborada sem levar em consideração as demandas dos ocupantes e está baseada na metodologia de Reajuste de Terras. O reajuste de terras ou *Land Readjustment* é um método de desenvolvimento urbano cujo principal mecanismo de execução é o “reloteamento” ou o “reparcelamento” do espaço. Esse mecanismo propõe a mudança de localização, formato ou área por meio da divisão, subdivisão, relocação e troca dos lotes a fim de atingir o cenário previsto por meio de um projeto. A partir desse “reloteamento”, as parcelas de terra são transformadas, passando a apresentar uma localização, formato e características parcial ou totalmente diferentes do que dispunham inicialmente.

De acordo com Souza (2009, p.31) os projetos de Reajustes de Terra tem sua execução, financiamento e realização compartilhada entre os diversos atores inseridos no território, permitindo a gestão e reorganização territorial em áreas urbanas e rurais. “Ele é realizado de maneira voluntária ou compulsória, com o objetivo de melhorar produtividade, eficiência e economia de parcelas de terra, dotando-as da infraestrutura devida”.

Este método de planejamento urbano pode ocorrer por meio de 05 tipologias: o desenvolvimento de zonas rurais (tipo 01); o desenvolvimento de novas cidades (tipo 02); a renovação urbana (tipo 03); o desenvolvimento de novos centros e infraestruturas urbanas (tipo 04); e a reconstrução urbana (tipo 05).

A partir dessas tipologias, o “Pontal de Afogados” está relacionado ao desenvolvimento de novos centros e infraestruturas urbanas, pois esse tipo de projeto tem como objetivo central a implantação de uma infraestrutura urbana mais complexa em áreas já urbanizadas, em antigas áreas industriais ou destinadas ao uso ferroviário (SOUZA, 2009).

Diante disso, o “Pontal de Afogados” prevê o planejamento urbano de uma porção de terra maior que a da Ocupação Vila Sul, em uma área total de 123.438,87 m², conforme podemos observar na imagem abaixo:

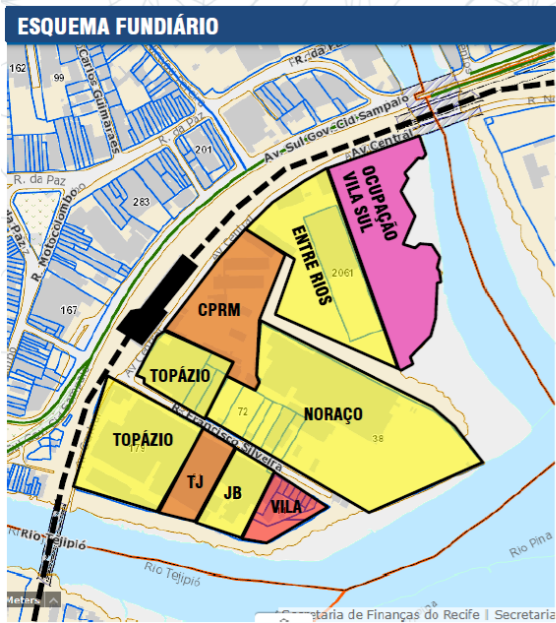
Figura 25- Pontal de Afogados



Fonte: Instituto Pelópidas Silveira, 2018.

O esquema fundiário atual do “Pontal de Afogados” demonstra a existência de lotes privados e públicos no local, em uma área total de 104.666,01 m² que podem ser observados a seguir:

Figura 26- Esquema Fundiário atual do Pontal de Afogados



DESCRIÇÃO IMÓVEL	NATUREZA	ÁREA GLEBAS/LOTES	% LOTES
Vila Sul	Ocupação	9.896,49	9,46
Entre Rios	Privado	15.458,42	14,77
CPRM	Público	12.120,33	11,58
Noraço	Privado	32.752,55	31,29
Topázio 01	Privado	13.432,51	12,83
Topázio 02	Privado	6.116,87	5,84
TJ	Público	4.453,27	4,25
JB	Privado	6.524,17	6,23
Vila	Vila	3.911,40	3,74
			100,00
	TOTAL IMÓVEIS	104.666,01	84,79
	ÁREA TOTAL PONTAL	123.438,87	100,00
	ÁREAS PÚBLICAS	18.772,86	15,21

* ÁREAS APROXIMADAS A CONFIRMAR

Fonte: Instituto Pelópidas Silveira, 2018.

Conforme a proposta apresentada pelo Instituto Pelópidas Silveira, o “Pontal de Afogados” tem as seguintes premissas:

1. O direito à moradia já que garante a permanência das 200 famílias da Ocupação Vila Sul dentro do Pontal;
2. A valorização e preservação do meio ambiente por meio da recuperação e preservação da Área de Preservação Permanente⁴³ (APP);
3. A criação de um parque linear em toda extensão da frente d’água preservando o interesse público no local;
4. Processo de construção coletiva por meio da pactuação entre o conjunto dos atores;
5. Plano urbanístico geral com a ampliação da infraestrutura, espaços e equipamentos públicos, além da viabilização de áreas verdes com ganhos públicos e com o limite do parcelamento limitado ao previsto no Plano Diretor da Cidade do Recife;
6. O financiamento nas infraestruturas necessárias por meio de investimentos privados.

Ante essas premissas, essa proposta prevê o reordenamento dos lotes a partir do seguinte esquema:

⁴³ De acordo com o Art. 3º da Lei Nº 12.651, a Área de Preservação Permanente é uma “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

Figura 27- Proposta de “reajuste de terras” do Pontal de Afogados



Legenda:

- Área destinada aos moradores da ocupação Vila Sul;
- Área destinada à iniciativa privada para habitação;
- Área destinada para comércio
- Área destinada à preservação ambiental
- Parque linear público na frente d'água;
- Vias públicas.

Fonte: Instituto Pelópidas Silveira, 2018.

Frente ao Plano apresentado para o “Pontal de Afogados”, em nossas análises, as ações do Instituto Pelópidas Silveira estão baseadas na destinação de uma região privilegiada da cidade do Recife aos interesses privados e econômicos. Este Instituto é um órgão da gestão municipal, vinculado à Secretaria de Planejamento Urbano da Prefeitura do Recife. Por isso, é o responsável pelo planejamento urbano da Cidade.

No caso da Vila Sul, as propostas apresentadas indicam uma ação do Estado, uma ação Estatal que condensa as contradições do modo capitalista de produção e as lutas sociais que essas contradições suscitam (SANTOS, 1984).

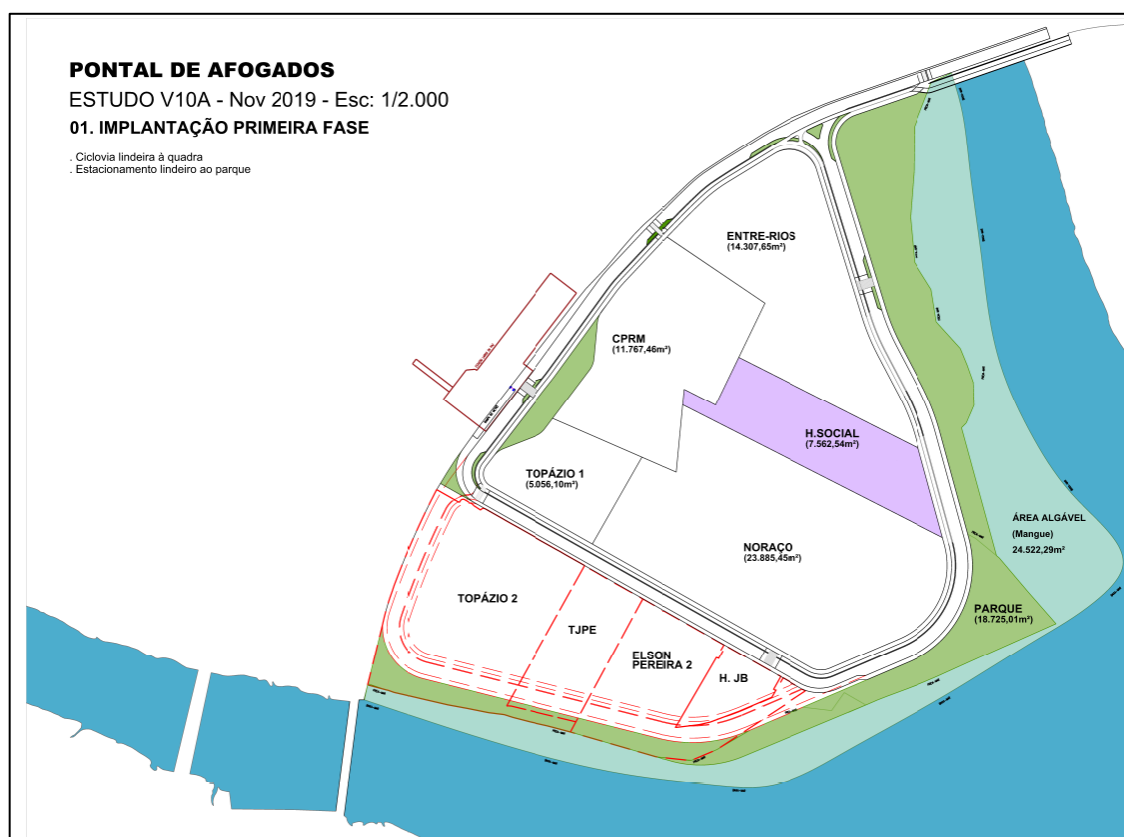
Ao destinar a maior parte dos lotes à iniciativa privada para habitação, este Plano desconsidera a luta histórica das populações mais pobres para o acesso à moradia. Além de não

prevê a permanência dos moradores da Vila Sul na área da atual ocupação, o “reajuste de terras” proposto não deixar claro qual o tamanho do lote que será destinado à moradia dessas pessoas. Devemos levar em consideração, ainda, que o direito à moradia não se resume à permanência das famílias, mas deve incluir o acesso à infraestrutura urbana necessária para o seu o pleno desenvolvimento.

Outra proposta de urbanização para a área da Vila Sul foi apresentada, em novembro de 2019, pelo conjunto formado pelas empresas circunvizinhas à Ocupação. Esse conjunto de atores é representado pelos responsáveis da Empresa Entre Rios que, historicamente, já obteve o direito de uso e ocupação da área, mas pela destinação inadequada, esta Cessão de Uso foi cancelada pela SPU.

Também baseada na metodologia de “reajuste de terras”, essa proposta pode ser analisada na imagem a seguir:

Figura 28- Proposta Entre Rios: Pontal de Afogados



Fonte: Entre Rios, 2019.

Mediante essa proposta, consideramos que esse Plano de Urbanização elaborado pelo conjunto de empresários circunvizinhos à Vila Sul evidencia os interesses privados e econômicos para o uso e ocupação desse espaço privilegiado do Recife.

Nesse contexto, podemos observar o cenário apresentado por Leal (2015) em que a autora considera que a atual fase de falência das políticas neoliberais e as mudanças estruturais do Estado se refletem na cidade, reduzindo a capacidade de financiamento Estatal, fortalecendo o papel do mercado e dos investimentos privados, criando um novo ciclo de acumulação urbana.

A criação de corporações e as fusões das empresas privadas são estratégias utilizadas para fortalecer sua capacidade concorrencial e enfraquecer as diferentes formas de regulação do Estado na mediação dos conflitos de interesse e a promover a diminuição dos espaços institucionais democráticos e a participação social.

Esses espaços democráticos são responsáveis por impedir os avanços do capital e suas ações no espaço urbano, mas com sua fragilização é possível perceber um movimento inverso, onde há uma baixa efetividade dos mecanismos de gestão democrática e uma fragilização do sistema de planejamento urbano frente às práticas de governança corporativa feita pelo mercado (LEAL, 2015).

Outro aspecto importante que devem ser considerado nessa proposta de planejamento urbano são as mudanças sugeridas para o lote destinado à Ocupação Vila Sul. Além de reduzir o tamanho da área destinada à moradia popular, a mudança de localização deste lote desconsidera o processo de luta e resistência dessa população para a garantia do acesso à habitação e o acesso à terra por meio da consolidação da autoconstrução realizada desde o início da Ocupação Popular.

Ainda sobre as propostas de urbanização para área, em outubro de 2019, foi realizada uma disciplina no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano com foco na requalificação do “Pontal de Afogados”. Como resultado dessa disciplina, foram elaborados, pelos estudantes, 04 Planos para o planejamento urbano da área. Cada uma dessas propostas apresentou uma leitura e conceito da localidade, visões e estratégias para a intervenção, além das oportunidades que podem ser geradas na localidade⁴⁴.

Diante desse complexo processo, Souza (2020) considera que a definição de conceitos e estratégias projetuais para uma possível intervenção no Pontal de Afogados necessita de um estudo que compreendam as questões institucionais e legais.

⁴⁴ Cada uma dessas propostas pode ser encontrada no E-book que foi publicado como resultado dessa disciplina em 2020. Esta publicação tem por título “Oficina HABITAÇÃO + CIDADE: Pontal de Afogados”.

Dentre essas questões devemos considerar que a referida área é caracterizada como “terreno de marinha”, por isso,

[...] o Portal de Afogados é terreno público – por pertencer a um ente público – por ser de propriedade pública e não por ter uso público e de livre acesso a todos. Não têm uma destinação pública formalmente definida, como as terras de livre acesso a todos, tais como praças, ruas, praias, etc., bem como as terras de uso especial, destinadas a atividades da administração pública, tais como escolas, hospitais, prédio de serviços públicos, etc. Assim, o Pontal pode ser utilizado para fins privados, sejam por parte do setor empresarial, com implantação de condomínios residenciais, hotéis, restaurantes, shopping centers, etc., mediante o pagamento de taxas; seja por parte da população mais carente, como espaço de moradia daqueles que utilizam essas terras como necessidade de sobrevivência. Para tais moradores a lei em vigor dispensa o pagamento de taxas, mediante o instrumento jurídico da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (SOUZA, 2020, p.35).

Sob a égide do capital financeiro, a ocupação desse tipo de terreno tem se colocado com uma estratégia para a maximização do lucro do setor de produção imobiliária do Recife. Mas, devemos ressaltar que o uso da área está regulamentado por um arcabouço legal que determinam as condições de ocupação desse território, definem os parâmetros urbanísticos e regulamentam a faixa da área de preservação permanente.

Capítulo 6

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como objetivo analisar os conflitos de interesse em torno da apropriação da terra urbana, no período recente, que envolve a Comunidade Vila Sul, na sua luta pela moradia; o empresariado local, na sua busca por mais espaços para viabilizar a realização de lucros; e o Estado, por meio da instância federal, com o proprietário da terra, bem como da instância municipal, como gestor, legislador e promotor de investimentos dos espaços da cidade.

Para atingir esse objetivo, foram abordadas, ao longo da pesquisa, as seguintes categorias de análise: o Direito à Cidade e à Moradia, com destaque para os tensionamentos decorrentes dos conflitos de interesses pela apropriação da terra urbana; a Ação Mediadora do Estado, com especial interesse na sua atuação por meio de programas de ação e de normatizações; e a Participação Popular, com foco no fortalecimento da ação coletiva na luta pela moradia.

Como hipótese inicial, consideramos que as tensões resultantes dos conflitos de interesse no uso e apropriação do espaço na Vila Sul fragilizam a consolidação da ocupação, dificultando a permanência dos moradores no local, na medida em que as ações de mediação do Estado têm privilegiado os investimentos e lucros do capital em detrimento da implementação de políticas de habitação de interesse social e da promoção da participação popular.

Compreendemos que mediante o objetivo proposto e as categorias de análises abordadas, o estudo alcançou seu propósito, restando-nos, a partir agora, apontar os principais pontos discutidos e resultados alcançados.

Outrossim, destacamos que a luta popular recente empreendida pela Vila Sul no intuito de garantir o direito à moradia e o acesso a terra urbana evidencia a luta histórica da população mais pobre da cidade do Recife. Por isso, o arcabouço já construído sobre o tema fundamentou nossas análises e permitiu compreender o conflito de interesses histórico para o uso e apropriação do espaço urbano na capital pernambucana.

Inicialmente, destacamos que as lutas e os conflitos que se desenvolvem no processo de produção da cidade capitalista se configuram como desafios ao direito à cidade e à moradia. Neste interim, podemos observar a existência de conflito de interesses entre os diferentes agentes produtores do espaço urbano. Cada um desses atores produz e consome o espaço a

partir de suas próprias necessidades e, por isso, promovem uma constante reorganização espacial.

Dentre esses atores, apontamos que o conjunto formado pelos proprietários de terra, as empresas imobiliárias e os intermediários financeiros vislumbra à cidade como uma mercadoria, buscando o aumento da apropriação da renda fundiária e da renda imobiliária visando o crescimento de suas taxas de lucro sobre essa mercadoria. Já os interessados na construção podem ser identificados como a fração do capital que busca sempre crescentes taxas de juros e de lucros por meio da construção de novos empreendimentos. O capital em geral é o ator que percebe a cidade como um lugar para expropriação do capital excedente e sua intervenção ocorre através da mediação do Estado. Outro ator importante é a força de trabalho que utiliza a cidade como valor de uso que permite sua produção e reprodução no espaço urbano, além de mecanismo para a efetivação de direitos.

Diante do comportamento e interesses conflitantes desses atores, agentes produtores do espaço urbano, o Estado tem por função a mediação desses conflitos. Porém, sua ação pode interferir na segregação residencial e socioespacial através do planejamento urbano na medida em que pode criar condições dispare de produção e reprodução da vida nas cidades das diferentes classes sociais.

No contexto da urbanização brasileira, podemos observar os conflitos de interesses por meio das condições de acesso à moradia nas cidades que cada classe social está submetida. Este cenário é marcado pelas formas dispare de acesso aos meios de consumo coletivo entre as diferentes classes sociais. Portanto, a urbanização no país é marcada pelo desequilíbrio regional e intensa desigualdade social como resultado do avanço do capitalismo que projetou no espaço a desigualdade social, a segregação socioespacial e as periferias urbanas.

Neste processo, a classe trabalhadora e a parcela mais pobre da população estão excluídas do mercado imobiliário e para terem acesso à moradia recorrem à autoconstrução em favelas ou em áreas que não são alvo do interesse do capital. Essa construção de moradias é feita pelos próprios moradores e ocorre durante seus horários de folga ignorando a legislação urbanística, mas respeitando a lógica da necessidade desta parcela da população. Destarte, a autoconstrução tem por finalidade a produção da moradia, elemento essencial para a subsistência e meio indispensável para a vida da classe trabalhadora nas cidades.

No Recife, também podemos observar as lutas e os conflitos que se desenvolvem no processo de produção da cidade, ao longo da história, na medida em que o crescimento e a expansão da cidade esteve baseada na concentração da riqueza socialmente produzida na mão de uma elite que não promoveu a distribuição dessa riqueza entre os demais grupos sociais.

Assim, podemos considerar que a questão da moradia sempre teve fortes rebatimentos para a população mais pobre do Recife e, por isso, se configura até os dias atuais, como um campo de luta e resistência para a permanência desta parcela da população na cidade. O aumento contínuo da precariedade das condições de habitação, no Recife, está relacionado a diversos aspectos, das quais destacamos: o empobrecimento da população; a ineficiência do Estado na regulação do desenvolvimento urbano da cidade; e a atuação do mercado imobiliário.

Porém, a história dessa cidade é marcada pela luta urbana e pela resistência para a permanência no espaço urbano. Essas formas de resistências podem ser observadas nas formas de ocupação que, nos momentos iniciais do desenvolvimento do Recife, se deu nos mocambos em áreas alagadas e nos mangues e, posteriormente, nas ocupações populares em áreas precárias e nas comunidades de interesse social.

Esse processo de luta popular foi responsável, também, pela regulamentação das Leis que foram responsáveis pela institucionalização das Zonas Especiais de Interesse Social, a criação do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social e a criação da Comissão de Urbanização e Legalização.

Sobre as ZEIS, consideramos que sua institucionalização evidencia a conquista mais significativa da luta pelo acesso à terra urbana no Recife já que promove o reconhecimento da diversidade das ocupações e possibilitou a permanência de comunidades pobres em seu local de moradia.

Ainda no que se refere ao Recife, segregação urbana e ambiental que fundamento o uso e apropriação do espaço na cidade, a Vila Sul pode ser identificada como uma das expressões da resistência popular pra o acesso à moradia e a permanência no espaço urbano nas áreas centrais.

Assim, como podemos observar em outras áreas do Recife, o padrão construtivo utilizado na Vila Sul evidencia a solução de sobrevivência mais econômica disponível para a classe trabalhadora: a autoconstrução com o uso de materiais precários que permite diminuir os custos oriundos da produção e reprodução da vida urbana.

Por estar localizada em “Terras de Marinha” propriedade do Serviço de Patrimônio da União, à margem do espelho d’água do braço do Rio Capibaribe e em uma área central do Recife, a Ocupação Vila Sul está situada em uma posição estratégica da cidade e por isso a terra em questão é alvo dos interesses econômicos e imobiliários de diferentes atores.

O conflito estabelecido para uso e ocupação da referida área se dá pela ação dos seguintes atores: os moradores da Vila Sul, na sua luta pela moradia; o empresariado local vizinhos à Ocupação, na busca para a viabilização a realização de lucros sobre a área; e o

Estado, por meio da instância federal, com o proprietário da terra, bem como da instância municipal, como gestor, legislador e promotor de investimentos dos espaços, no Recife.

Diante dessas diferentes possibilidades de ação, o Estado tem atuado como mediador desses conflitos, também, por meio da Política habitacional de urbanização de favelas. Porém, devido a atual fase de falência das políticas neoliberais, as mudanças estruturais do Estado se refletem na cidade, reduzindo a capacidade de financiamento Estatal, fortalecendo o papel do mercado e dos investimentos privados, transformando a habitação em uma mercadoria que viabiliza a acumulação urbana.

Desde o início do processo de urbanização do Brasil, o Estado tem atuado por meio de políticas compensatórios na mediação do conflito para o acesso à moradia. Porém, somente na década de 1980 foi criado o primeiro Programa de Urbanização de Assentamentos Precários, o PROMORAR.

Neste sentido, promoção pública de moradia é expressa pela intervenção do Estado no campo da habitação e pode ocorrer por ação direta do Estado através da promoção da autoconstrução, da autogestão individual ou da autogestão coletiva.

Outro aspecto relevante sobre o tema é que mesmo que a Constituição Federal Brasileira, em seu Art. 6, garanta um rol de direitos sociais a todo cidadão, é somente com a promulgação da Emenda Aº 26 em 14 de fevereiro de 2000 que a moradia passa a ser um direito constitucional. Porém, essa garantia legal não garante a efetivação desse direito.

Neste contexto, o Programa Minha Casa Minha Vida viabilizou os subsídios para promover o acesso à moradia a pessoas de menor renda, além de permitir o reassentamento de famílias oriundas de áreas que foram submetida a obras de urbanização de assentamentos precários, ou de projetos que geraram remoções.

No que se refere à Vila Sul, o Estado tem atuado por meio de duas instituições: a SPU e o ICPS. Por um lado, a SPU, na condição de proprietária da terra em que está localizada a Ocupação, tem atuado para a efetivação do direito à moradia e a permanência dos moradores no espaço por meio da Declaração de Interesse do Serviço Público que destinou a área para a construção de habitações de interesse popular através de um contrato firmando com o MLB, viabilizado pelo Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades.

Esta perspectiva está alinhada com o Estatuto da Cidade pois, está baseada na necessidade de cumprimento da função social da terra e na garantia do direito à cidade. A decisão da SPU levou em consideração, ainda, o histórico do imóvel já que o antigo ocupante do terreno abandonou a sua posse por não apresentar os pré-requisitos necessários à sua

destinação correta e a inadimplência das receitas patrimoniais acumuladas desde a década de 1980.

Já a ação do Estado por meio do ICPS está localizada na contramão da efetivação do direito à moradia e à cidade, podendo ser observada por meio da proposta de urbanização apresentada por este Instituto vinculado a Prefeitura da Cidade do Recife.

Essa proposta foi intitulada como “Pontal de Afogados” e está baseada na metodologia de Reajuste de Terras, um método de desenvolvimento urbano cujo principal mecanismo de execução é o “reloteamento” ou o “reparcelamento” do espaço. Mediante essa metodologia, este reparcelamento do solo privilegia a iniciativa privada para habitação em detrimento em detrimento ao pleito popular por moradia.

Sobre essa proposta, consideramos que foi elaborada sem atender as determinações do Ministério público que exigia a participação de todos os atores envolvidos no conflito, além de não levar em consideração as demandas dos ocupantes da área.

Mediante essa ação contraditória que pode ser expressa por meio da dialética negativa do Estado que não supera as contradições sociais estabelecidas mas, as mantêm em um nível de latência funcional a sua legitimação, a participação popular e social surge como mecanismo de enfrentamento as desigualdades sociais postas no espaço urbano e como instrumento de luta para a efetivação dos direitos sociais historicamente conquistados.

Mesmo diante de suas contradições estruturais, o Estado brasileiro é definido como um Estado Democrático de Direito e, por isso, deve estar pautado na ampliação dos espaços de discussão e de participação de todas as pessoas em todos os processos políticos. Assim, a Democracia Participativa surge como uma forma de exercício do poder coletivo fundamentado na participação social e popular dos cidadãos na tomada de decisão, exercendo o controle social sobre as ações do Estado.

Mediante essa forma de exercício do poder coletivo, a participação pode ser definida como instrumento de luta para o acesso à moradia, à terra e para a efetivação do direito à cidade, além de demonstrar a resistência das comunidades de menor renda na ocupação do espaço urbano.

A efetivação do direito à cidade, à moradia e à terra tem figurado, hoje, como um desafio tanto para a população quanto para o Estado. O conceito de direito à cidade abordado nessa pesquisa se constitui diante da problemática urbana que tem como ponto de partida o processo de industrialização e surge como um direito coletivo sobre o processo de urbanização e sobre o modo com as cidades são feitas e refeitas.

Para a efetivação desse direito no que se refere a Ocupação Vila Sul, a ação da CIAPA tem sido fundamental para o apoio técnico e assessoramento à comunidade, com vistas ao direito à cidade e à moradia, levando em consideração a luta dos moradores. A partir desse assessoramento foi possível desenvolver as seguintes ações: mapas do estado atual da ocupação no que se refere às vias, o uso do solo, as áreas alagáveis e a iluminação; identificar o perfil dos moradores da ocupação a partir de dos critérios família, uso e condições do imóvel e participação; realizar o cadastramento dos moradores e dos imóveis; e elaborar o Mapa cadastral georreferenciado. Essa assessoria busca elaborar o projeto de urbanização requerido pela SPU para a efetivação da destinação da área ao Programa Minha Casa Minha Vida-Entidade.

Podemos considerar, portanto, que a Ocupação Vila Sul é um retrato do cenário da desigualdade estrutural sob a qual a cidade do Recife está fundamentado, onde as parcelas mais pobres da população estão excluídas do espaço urbano e por meio das ocupações populares, da autoconstrução e da participação popular tem lutado, ocupado e resistido no Recife.

A hipótese inicial dessa pesquisa foi parcialmente comprovada na medida em que o Estado tem atuado de duas formas diferentes no que se refere a Vila Sul. Enquanto a SPU, instância federal, tem legitimado o direito das famílias em permanecerem no local, o ICPS, órgão da instância municipal, têm privilegiado os investimentos e lucros do capital em detrimento da implementação de políticas de habitação de interesse social e da promoção da participação popular.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H; VIÉGAS R. N. Cartografias sociais e território – um diálogo latino-americano. In: ACSELRAD, H (org.) **Cartografia social, terra e território**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013. Pp: 15-40.
- AMMAMM, S. B. **Participação social**. São Paulo: Editora Cortez e Moraes, 1977.
- BERHING, E.R; BOSCHETTI, I. **Política Social: Fundamentos e história**. 9ª Edição. Editora Cortez. São Paulo, 2011.
- BERNARDES, D. **Recife, o caranguejo e o viaduto**. 2 Ed. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2013.
- BORDENAVE, J.E.D. **O que é Participação?** São Paulo: Ed. Brasiliense, 6 ed. 1983.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei Nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em 19.10.2020
- _____. **Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4380.htm Acesso em: 19.08.2019.
- _____. **Constituição da república Federativa do Brasil**. Brasília: 1987. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 23.11.19.
- _____. **Decreto-Lei Nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987**. Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del2398.htm. Acesso em 26.06.2020.
- _____. **Decreto Nº 103, de 22 de abril de 1991**. Autoria o Fundo de Desenvolvimento Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D103.htm. Acesso em 13/02/2020.
- _____. **Lei Nº 8.666 de 21 de julho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 07.07.2020.
- _____. **Emenda Constitucional Nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm. Acesso em 26/03/2019.

_____. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 19.08.2018.

_____. **Lei Nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em 06.08.2020.

_____. **Decreto Nº 8.243 de 2014.** Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em 03.12.19.

_____. **Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em 13/02/2020.

_____. **Decreto Nº 9.759, de 11 de abril de 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em 03.12.19.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10683-28-maio-2003-496772-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 14.02.2020.

_____. **Lei Nº 13.465 de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09.07.2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2004.

_____. **Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social**. Brasília, 2010.

_____. Diagnóstico Social. In: **Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social**: curso à distância, módulo III, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/evento/207/trabalho-social-em-programas-de-habitacao-de-interesse-social---curso-a-distancia>. Acesso em 24.03.2019.

_____. **Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em 03.12.19.

_____. **Portaria Interministerial Nº 96, de 30 de março de 2016**. Dispõe sobre as operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), para os fins que especifica. Disponível em: https://www.lex.com.br/legis_27112145_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_96_DE_30_DE_MARCO_DE_2016.aspx. Acesso em 13/02/2020.

_____. **Portaria 326, de 18 de julho de 2016**. Diário Oficial Da União. Publicado em: 19/07/2016. Nº 137. Disponível em: <https://cartorios.org/wp-content/uploads/2016/08/portaria-mc-326-2016-gt-rf.pdf>. Acesso em 13/02/2020.

_____. **Resolução Nº 214, de 15 de dezembro de 2016**. Diário Oficial Da União. Publicado em: 23/02/2017. Edição: 39. Seção: 1. Página: 51. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20812007/do1-2017-02-23-resolucao-n-214-de-15-de-dezembro-de-2016-20811829. Acesso em 13.02.2020.

_____. **Portaria 326, de 18 de julho de 2016**. Diário Oficial Da União. Publicado em: 19/07/2016. Nº 137. Disponível em: <https://cartorios.org/wp-content/uploads/2016/08/portaria-mc-326-2016-gt-rf.pdf>. Acesso em 13.02.2020.

_____. **Portaria Interministerial Nº 96, de 30 de março de 2016**. Dispõe sobre as operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), para os fins que especifica. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22559076/do1-2016-03-31-portaria-interministerial-n-96-de-30-de-marco-de-2016-22558953. Acesso em 19.10.2020

BRAVO. M. I. O Trabalho do Assistente Social nas Instâncias Públicas de Controle Democrático no Brasil. In: XX **Seminário Latinoamericano de Escuela de Trabajo Social**. 2012. Disponível em <http://www.ts.ucr.ac.cr/>. Acesso em 26.03.2019.

BRITO, F. A.; PINHO, B. A. T. D. **A dinâmica do processo de urbanização no Brasil, 1940-2010**. Minas Gerais: CEDEPAR/UFMG, 2012.

CAMARGO, C.M. Minha Casa Minha Vida – Entidades: novos arranjos para a operação da política habitacional no Brasil. São Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Sociais** - Vol. 35 Nº 102. Março, 2020.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, A.T.; ARAUJO, F. de S. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos Sobre a Construção do Espaço Metropolitano. In: **XIV Encontro Nacional Da ANPUR**. Rio de Janeiro, 2011.

CARLOS, A. F. A. **A Cidade**. 9ª ed. São Paulo: Editora Contexto, 2015.

CARVALHO, C. D. A. A. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Instituto Pólis, 1998.

CASTELLS, M. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1983.

CFESS. CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Atuação do Assistente Social na Política Urbana**: subsídios para reflexão. Brasília, 2016.

CÉSAR, C; Coruja BC1; GAMA, L. F; DALASAM, R; BARBOSA, D; GABRIEL, L. **Golpe Não**. 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=E1TqPcLh4TY>. Acesso em 24.08.2020.

CIAPA. Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem. **Relatório Final do grupo Ocupação Vila Sul**. Trabalho apresentado ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

_____. **Relatório Final do grupo Ocupação Vila Sul**. Trabalho apresentado ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.

CORRÊA, G. H. Fundamentos que norteiam a construção do Estado Democrático de Direito à luz da revolução do constitucionalismo. Rio de Janeiro: **Revista SJRJ**, v. 09, n. 35, dez/2012. Pp: 191-203.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

COSTA, S. R. **Registro de Imóveis**: roteiro registral imobiliário – comentários a Lei 6. 015/73. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CRETELA Júnior, J. Regime Jurídico das Permissões de Uso no Brasil. **Revista Administrativa**. Rio de Janeiro, 1970. Jul./set. P.p 24-43. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/34429/33234>. Acesso em 23.03.2019

CUNHA, A. Comunidade é erguida em área ferroviária do Recife. **Revista Eletrônica LeiaJá**. Publicada em 20/05/2014. Disponível em:

<http://www.leiaja.com/noticias/2014/05/20/comunidade-e-erguida-em-area-ferroviaria-do-recife/>. Acesso em 29.10.2017.

_____. Moradores dizem que incêndios na Vila Sul são criminosos. **Revista Eletrônica LeiaJá**. Publicada em 07/08/2014. Disponível em: <http://www.leiaja.com/noticias/2014/08/07/moradores-dizem-que-incendios-na-vila-sul-sao-criminosos/>. Acesso em 29.10.2017.

DE LA MORA, L. A aferição da qualidade da Participação Popular dos agentes envolvidos em mecanismos de gestão democrática do desenvolvimento local: uma proposta metodológica. In: **VII Colóquio Sobre Poder Local**. Universidade Federal da Bahia, 1997.

_____. A Produção Social do Habitat: estratégias dos excluídos para a conquista do direito à cidade e à moradia. In: LEAL, S; LACERDA, N (Org.) **Novos Padrões de Acumulação Urbana na Produção do Habitat: olhares cruzados Brasil – França**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. **Instrução Normativa Nº 14 de 22 de março de 2017**. Regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV-E. Publicado em 24 de março de 2017. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/03/2017&jornal=1&pagina=108&totalArquivos=336>. Acesso 29.06.2020.

_____. **Portaria Nº 68, de 15 de maio de 2017**. Publicado em 23 de maio de 2017. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20229580/do1-2017-05-23-portaria-n-68-de-15-de-maio-de-2017-20229542. Acesso 30.06.2020.

_____. **Edital Nº 2/2015/SPU/PE-SEREF**. Publicado em 20 de agosto de 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/98233203/dou-secao-3-20-08-2015-pg-140>. Acesso 24.06.2020.

_____. **Portaria Nº 45, de 06 de abril de 2015 da Secretaria de Patrimônio da União**. Publicado em 08 de abril de 2015. Disponível em: <http://editor.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/portarias/portarias-arquivos-pdf/portaria-45-2015-mcmv-entidades.pdf>. Acesso 26.06.2020.

_____. **Nº 200, de 05 de agosto de 2014**. Aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV - E. Publicada em de 11 de agosto de 2014. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=53&data=11/08/2014>. Acesso 24.06.2020.

ENGELS, F. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1984.

_____. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo: Editora Boitempo, 2015.

ENTRE RIOS. **Estudo V10A - Pontal de Afogados**. Recife, 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOHN, M. G. **Teoria dos movimentos sociais paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

_____. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole** n. 7, 1º sem. 2002. Pp. 9-31.

HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Revista Espaço e Debates**. São Paulo: Editora Cortês, n.6, jun./set. 1982. Pp: 06-35.

_____. A teoria marxista do Estado. In: HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005, p.75-94.

_____. O Direito à Cidade. **Revista Lutas Sociais**. São Paulo: NEILS, PUC-SP, n. 29, jul./dez. 2012. Pp. 74-89.

_____. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA -IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em 11.09.2020.

_____. **Aglomerados Subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19**. Rio de Janeiro:2020. Acesso em 11.09.2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_apresentacao.pdf

INSTITUTO PELÓPIDAS SILVEIRA. **Projeto Urbano Consorciado Pontal de Afogados**. Recife, 2018.

KOWARICK, L. **Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979.

LEAL, S.M.R. A Veias Abertas do Planejamento Urbano e a Avalanche da Governança do Mercado. In: FERNANDES, A. C; LACERDA, N; PONTUAL, V (Orgs.) **Desenvolvimento, Planejamento e Governança: expressões do debate contemporâneo**. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2015. Pp. 161-179.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2001.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. 16ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

LIMA, R. M. C. **A cidade autoconstruída**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2012.

_____. **Política Habitacional e Questão da Habitação: em tempo de dissolução de políticas públicas.** In: **Revista de Políticas Públicas**, V. 22, 2018. Pp:1292-1310. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/9866>. Acesso em 11.09.2020.

LIMA, B. A. F; RIBEIRO, T.A.S. Assistência aos movimentos sociais em tempos de incertezas: os efeitos na parceria da CIAPA (MDU/UFPE) com a ocupação da Vila Sul. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. XVIII ENANPUR, 2019. **Anais**. Natal, 2019.

LIPIETZ, Alain. **Miragens e Milagres: problemas de industrialização do Terceiro Mundo**. São Paulo, Nobel, 1989

LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1997.

MARICATO, E. Metrôpole, Legislação e Desigualdade. **Revista Estudos avançados**. 2003, Pp: 151-166.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2011.

_____. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015.

_____. **Cortes no Minha Casa, Minha Vida vão estimular precarização da moradia**. Revista Carta Capital. Publicado em 08 de junho de 2016. Disponível em: <HTTPS://www.cartacapital.com.br/revista/903/cortes-no-minha-casa-minha-vida-va-estimular-precarizacao-da-moradia>. Acesso em 13.02.2020.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARX, K. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. **O Capital: Livro 3**. 1ª Ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2017.

MARX, K; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009.

MELLO, H. H. S. Terrenos de marinha. **Revista de informação legislativa**. Out/dez, 1966. Pp: 240-248. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180687/000347604.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 20.10.2020.

MENDONÇA, A. S; **Grandes projetos urbanos e gestão pública: a renovação da área portuária do Recife**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação. Mestrado em Desenvolvimento Urbano, 2016.

MINAYO, M. C. S; DESLANDES, S. F; NETO, O. C; GOMES, R. (Org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 21ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Plano Específico do Cais José Estelita, Santa Rita e Cabanga: MP ajuíza ação para que projeto volte a ser debatido no Conselho das Cidades. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Ano XCII, Nº 79. Companhia Editorial de Pernambuco, 2015.

_____. 12ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL. **Ata da Audiência do inquérito civil Nº 008/2017**, 2017.

MOISÉS, J. A. O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais. In: MOISÉS, J. A. et al. (org.) **Cidade, povo e poder**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1985.

MONTE- MÓR, R. L. O que é o urbano, no mundo contemporâneo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 111, jul./dez. 2006. Pp:09-18.

OLIVEIRA, F. **Crítica a Razão Dualista: o ornitorrinco**. 1ª Ed, 4ª reimpressão. São Paulo: Ed. Boitempo, 2013.

OLIVEIRA, H. M. J. A democracia em suas versões elitistas e participativa e o modelo de autonomia democrática. Florianópolis: **Revista Katálysis**. v. 6. n.1,jan/junho, 2003. Pp: 21-27.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. UNIC/RIO, 2009.

_____. **Ficha informativa N.º 21: o direito humano a uma habitação condigna**. Lisboa: Textype, 2002. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/colecoes/dht/mundo/dht07_habitacao_digna.pdf. Acesso em: 09/09/2020.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, P. A. P. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: BRAVO, M. I. S; PEREIRA, P. A. P. (Org.) **Política Social e Democracia**. 5ª Editora São Paulo: Ed. Cortês; Rio de Janeiro: UERJ, 2012. Pp: 221- 237.

PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE. **14,511, 1983**. Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1983/1451/14511/lei-ordinaria-n-14511-1983-define-diretrizes-para-o-uso-e-ocupacao-do-solo-e-da-outras-providencias>. Acesso em 20.10.2020.

_____. **Lei 14.947, de 30 de março de 1987**. Cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1987/1494/14947/lei-ordinaria-n-14947-1987-cria-o-plano-de-regularizacao-das-zonas-especiais-de-interesse-social-prezeis>. Acesso em 20.10.2020

_____. **Lei Nº 17.511, 2008**. Promove a revisão do Plano Diretor do Município de Recife. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-recife-pe>. Acesso em: 20.02.19.

_____. AUTARQUIA DE SANEAMENTO (SANEAR). **Atlas das infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife**. Recife, 2014. Disponível em: <http://mundosafari.com.br/projetos/2015/prefeitura-atalas/>. Acesso em 02.03.2019.

_____. **Lei Nº 18.138, de 24 de junho de 2015**. Institui e Regulamenta o Plano Específico para o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga e Dá Outras Providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/2015/1814/18138/lei-ordinaria-n-18138-2015-institui-e-regulamenta-o-plano-especifico-para-o-cais-de-santa-rita-cais-jose-estelita-e-cabanga-e-da-outras-providencias?q=18138>. Acesso em 27.06.2018.

RIBEIRO, L.C.Q; CARDOSO, A.L. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, L.C.Q; PECHMAN, R. **Cidade, Povo e nação**: Gêneses do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p.53-80.

RIBEIRO, L. C. Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados**: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

ROLNIK, R. É Possível uma Política Urbana Contra a Exclusão? **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Ed. Cortês. N.72, ano XXIII. Pp.53-61. Nov./2002.

_____. Política urbana no Brasil. Esperança em meio ao caos? **Revista da ANTP**. São Paulo, 2003.

_____. Direito à Moradia. In: **Revista Desafios do Desenvolvimento**. Ano 6. Edição 51. Brasília: 2009.

_____. **O que é a cidade?** 4ª Ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2015.

ROUSSEAU, J.J. **Do contrato social**. São Paulo: Martins Fonseca, 1999.

SANTOS. B.S. O Estado, o Direito e a Questão Urbana. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 9. 1982. Pp: 9-86.

_____. O Estado, o Direito e a Questão Urbana. In: FALCÃO, J. A. **Conflito de Direito de Propriedade**: invasões urbanas. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1984. Pp: 01-78.

SANTOS, B. S; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S (Org.). **Democratizar a democracia**: caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SCIENTE, C. Da lama ao caos. In: **Da lama ao caos**. 1994. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WVT1XskxUZk>. Acesso: 24.08.2020.

_____. A Cidade. In: **Da lama ao caos**. 1994. Acesso: 24.08.2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pCZqi1EUxW0>

_____. Manguetown. In: **Afrociberdelia**. 1996. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=vx9w1OP9V_g. Acesso: 18.10.2020.

SMOLKA, M. O. O Capital Incorporador e seus Movimentos de Valorização. **Cadernos do IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, 1 (3): 41-77, 1987.

_____. O nexu urbano-imobiliário e a política habitacional: repensando as alternativas. **Cadernos do IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, 3 (Ed. especial): 9-23, 1989.

SECRETARIA DE PRATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU). **Nota Técnica nº 5272/2016-MP**. Assunto: Portaria de Declaração de Interesse do Serviço Público - PDISP, nos moldes da Portaria n.º 45, de 06/04/2015, publicada em D. O. U. em 08/04/2015. Imóvel RIP n.º 25310019190 – 19.

_____. **Nota Técnica Nº 103/2020-MP**. Assunto: Sugestão de continuidade dos tramites processuais do presente processo a fim de realizarmos regularização fundiária in loco.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e urbanização**. 16ª ed. São Paulo: Editora Contexto, 2005.

SOUZA, F. F. **Métodos de Planejamento Urbano**: Projetos de Land Readjustment e Redesenvolvimento Urbano. 1ª Ed. São Paulo: Paulo's Comunicação, 2009.

_____. Pontal de Afogados: questões institucionais. In: BRANDÃO, Z; LAPROVIETA, E (Org.). **Oficina Habitação + cidade: Pontal de Afogados**. E-book, Recife, 2020. Pp.: 35-40. Disponível em: https://issuu.com/forumarqsocial_pe/docs/forum_arq_social_pe_oficina_habita_o_cidade_-_e. Acesso em 07.08.2020.

SOUZA, M. A. A; LIMA, R. M. C; ANJOS, K. L; SILVA, A. As Formas de Provisão de Moradia na configuração socioespacial da Região Metropolitana do Recife. In: SOUZA, M. A. A; BITOUN, J. (Org.) **Recife: transformações na ordem urbana**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SOUZA, M.A.A. Lutas (e conquistas) em torno da moradia nos espaços de pobreza do Recife In CORTÊS, R.; MELO, D.; SOUZA, M.A. (orgs.) **Moradia Popular no Recife. Trajetórias, lutas e conquistas**. Recife, CEPE/Arquivo Público Estadual Jordão Emereciano, no prelo.

SOUZA, M.A.A. Políticas públicas de habitação popular no Recife: Uma trajetória de oito décadas In MELO, D.; CORTÊS, R.; SOUZA, M.A. (orgs.) **Moradia Popular no Recife. Políticas públicas**. Recife, CEPE/Arquivo Público Estadual Jordão Emereciano, no prelo.

THEODORO FILHO, W. R. A crise da Modernidade e o Estado Democrático de Direito. Brasília: **Revista de Informação Legislativa**. 42 n. 165 jan./mar. 2005.

YAZBEK, M.C. Estado e Políticas Sociais. **Revista Praia Vermelha**. 18ª edição. UFRJ. Rio de Janeiro, 2005.

WEBER, Max. **Ciência e Política**. São Paulo: Pensamento, 2011.

ANEXOS A – MODELO DO CADASTRO APLICADO

CIAPA - Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizado/UFPE, Parceria CMP/MLB, Habitat para Humanidade, Caritas NE-2

PROJETO DE REQUALIFICAÇÃO URBANA E HABITACIONAL DA OCUPAÇÃO VILA SUL - Cadastramento dos moradores

Pesquisador(a)

Residência () Misto () Outros: _____

Material reciclado () Alvenaria () Apartamento () Outros: _____

Situação da moradia atual: () Própria () Alugada () Emprestada () Compartilhada () Outra: _____

RG: _____ Órgão expedidor: _____ CPF: _____

Nome do respondido(a)

Data da vinda para a ocupação: _____

Situação da antiga moradia: () Própria () Alugada () Emprestada () Compartilhada () Outra: _____

NIS: _____

Local moradia anterior: _____

Local moradia anterior: () Própria () Alugada () Emprestada () Compartilhada () Outra: _____

Chefe do domicílio: _____

Nascimento: _____

Estado Civil: _____

Etnia: _____

Casa nº _____

Contato: _____

Contato: _____

Perfil dos habitantes (algumas questões se aplicam apenas aos adultos):

Nome:	Relação com Chefe da Família:	Idade:	Sexo:	Ocupação: o que faz?	Escolaridade:	Renda mensal aproximada:	Bolsa família, valor:	Profissão. Tem alguma formação profissional, qual?	Bairro onde estuda ou trabalha:	Portador de deficiência qual?

Qual é a maior vantagem de morar aqui? _____

Qual é o maior problema? _____

O que acha do espaço público? _____

Participa de alguma atividade na comunidade para a geração de renda (Artesanato, agricultura, etc.)? Qual? _____

Está disposto a colaborar para melhorar a vida na ocupação? _____

O que você gostaria de fazer? _____

Participação comunitária: () Associação comunitária, () Grupo religioso, () Grupo cultural, ou esportivo () , Outro: _____

Esgotamento Sanitário: () Ligado à rede de esgotos ou pluvial, () A céu aberto, () Fossa séptica, () Fossa rudimentar, () Outro: _____

Abastecimento de água: () Rede pública com medição, () Rede sem medição, () Poço/cacimba, () Chafariz, () Compra a terceiros, () Outro: _____

Situação do terreno: () Plano seco, () Em declive, () Aterro de mangue, () Alaga com chuva, () Sempre alagado, () Outro: _____

Nº de cômodos: _____; Paredes: () Alvenaria com reboco, () Alvenaria sem reboco, () Madeira, () Taipa, () Misto, () Outro: _____

Telhado: () Fibrocimento/amianto, () Telha cerâmica, () Laje, () Misto, () Outro: _____

Tipo de piso: () Cerâmica, () Cimento liso (queimado), () Misto, () Terra batida, () Outro: _____

Instalações sanitárias: () Banheiro interno, () Banheiro externo, () Coletivo, () Não tem banheiro, () Outro: _____

Estado de conservação do imóvel: () Ótimo, () Bom, () Regular, () Precário sem risco, () Precário com risco

ANEXO B - INTERFACE DO “SURVEY123” PARA CADASTRAMENTO NA VILA SUL

The image displays four screenshots of the 'Coletor Vila Sul' mobile application interface, arranged in a 2x2 grid. Each screenshot shows a different screen of the survey form, with a blue header bar containing the app name and a hamburger menu icon.

Top Left Screenshot: The screen is titled 'ENDEREÇO'. It contains the following fields:

- 3. Logradouro:** A dropdown menu with options 'Rua A', 'Rua B' (selected), and 'Rua C'.
- 4. Número do Lote:** A text input field.
- 5. Complemento:** A text input field.
- 6. Bairro:** A text input field with 'Vila Sul' entered.
- 7. Uso do Imóvel:** A section header with a blue bar and a checkmark icon.

Top Right Screenshot: The screen is titled '8. Marque no Mapa o Local da Edificação:'. It shows a map with a red pin and the coordinates '8.081°S 34.903°W'. Below the map is a photo of the building, labeled '9. Foto da Edificação:'. The photo is titled 'Foto-20180610201518.jpg'.

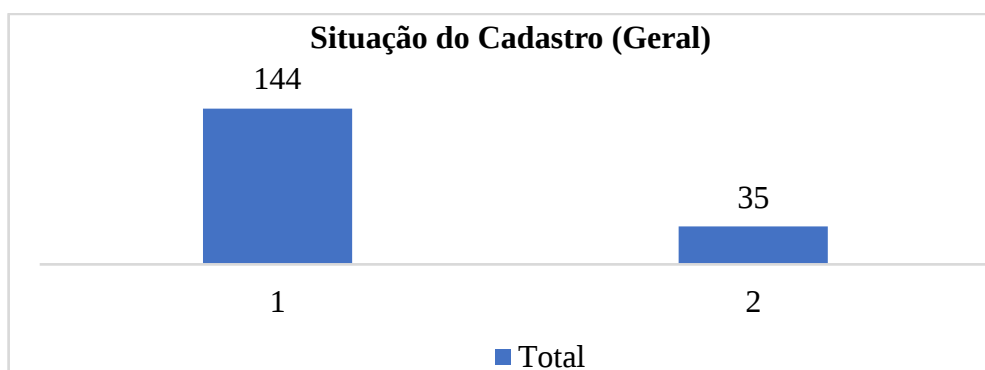
Bottom Left Screenshot: The screen contains the following fields:

- 11. Nome do Entrevistado:** A text input field.
- 12. Número de Contato:** A text input field.
- 13. Data da vinda para a ocupação:** A date picker.
- 14. Local da Moradia Anterior:** A text input field.
- 15. Tipo da Moradia Anterior:** A dropdown menu with options 'Alvenaria', 'Madeira' (selected), 'Material Reciclado', 'Palafita', and 'Outro'.

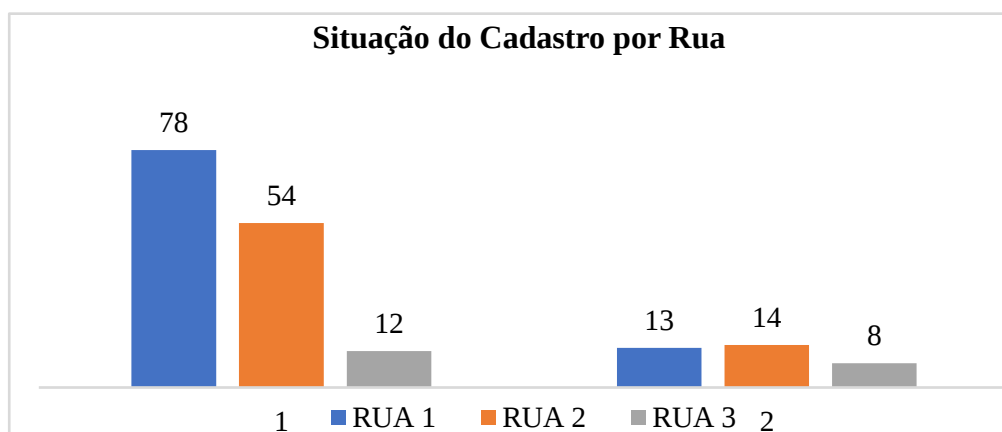
Bottom Right Screenshot: The screen is titled 'PERFIL DO CHEFE DO DOMICILIO'. It contains the following fields:

- 18. Nome do Chefe do Domicílio:** A text input field.
- 19. Telefone do Chefe do Domicílio:** A text input field.
- 20. RG:** A text input field.
- 21. Orgão Expedidor:** A text input field.
- 22. CPF:** A text input field.
- 23. NIS:** A text input field.

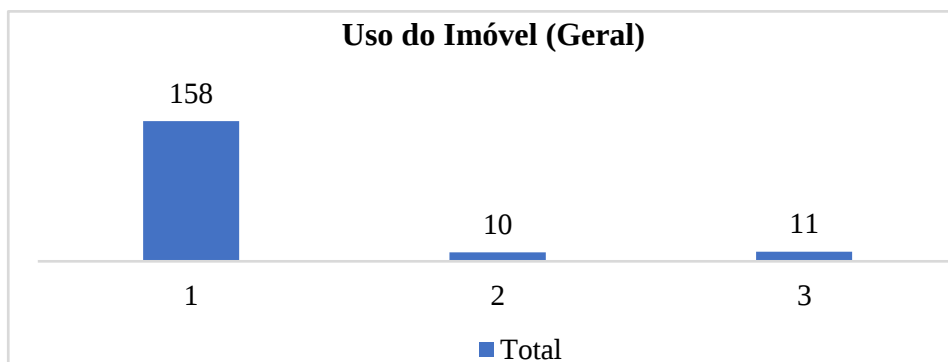
ANEXO C – GRÁFICOS DO CADASTRO



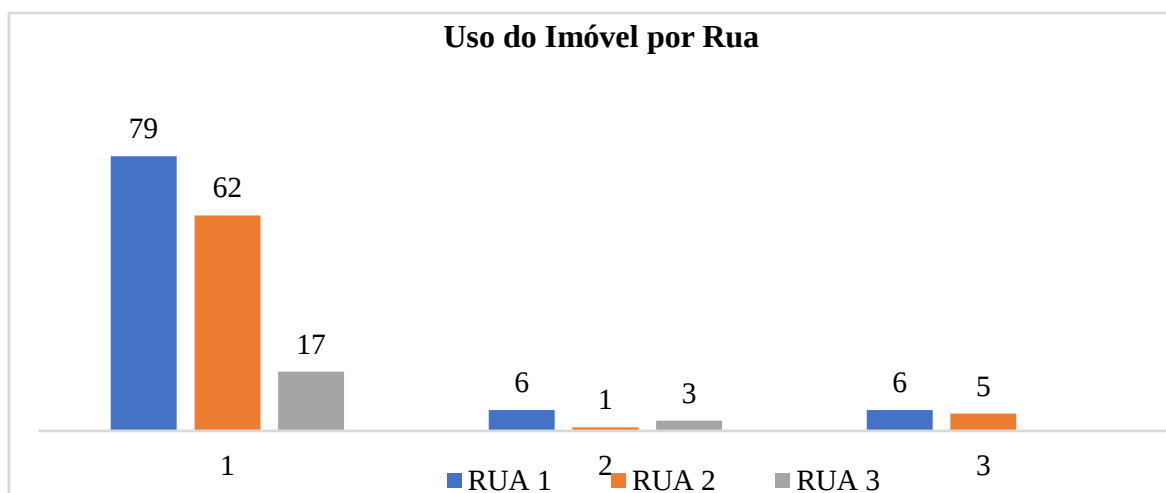
Rótulos de Linha	Contagem	Situação do Cadastro
Realizado: 1	144	80,4%
Não Realizado:2	35	19,6%
Total Geral	179	100%



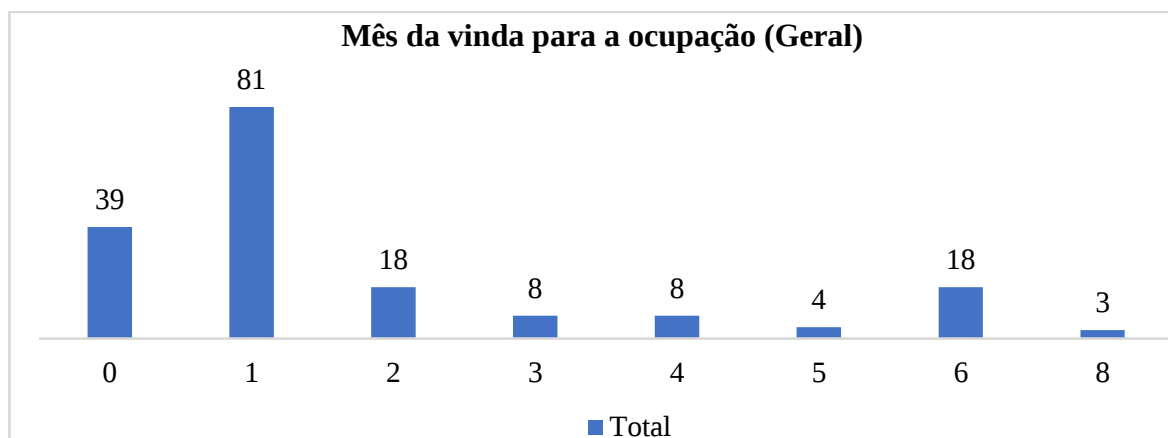
Rótulos de Linha	RUA 1	RUA 2	RUA 3	Total Geral
Realizado: 1	78	54	12	144
Não Realizado:2	13	14	8	35
Total Geral	91	68	20	179



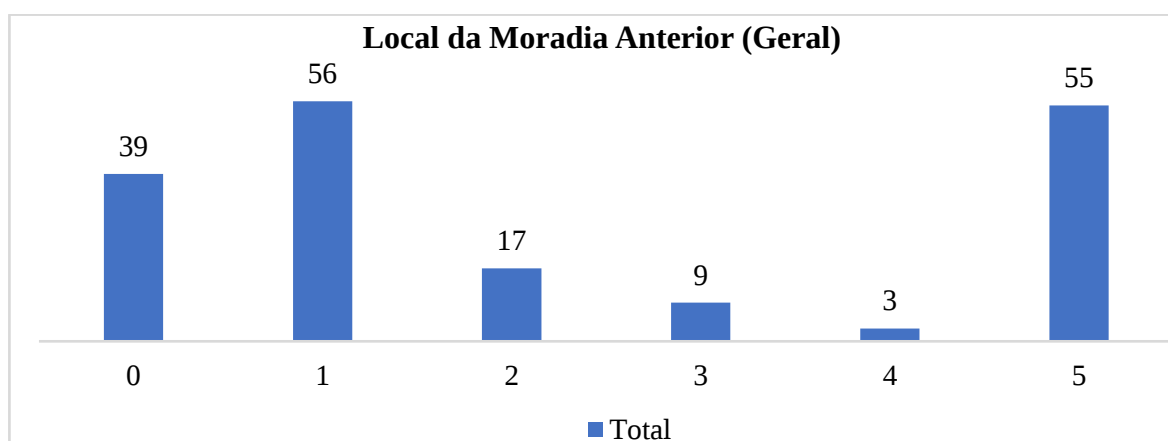
Rótulos de Linha	Contagem	Uso do Imóvel
Residencial: 1	158	88,3%
outro: 2	10	5,6%
Misto: 3	11	6,1%
Total Geral	179	100%



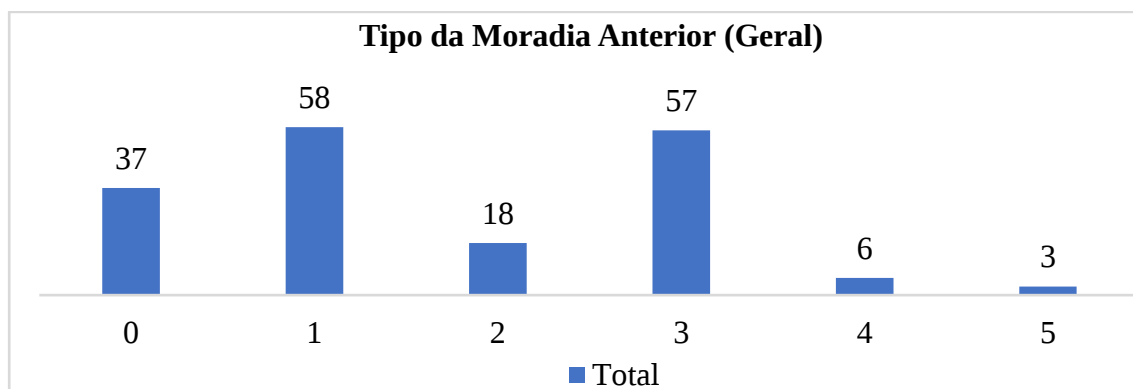
Rótulos de Linha	RUA 1	RUA 2	RUA 3	Total Geral
Residencial: 1	79	62	17	158
outro: 2	6	1	3	10
Misto: 3	6	5	0	11
Total Geral	91	68	20	179



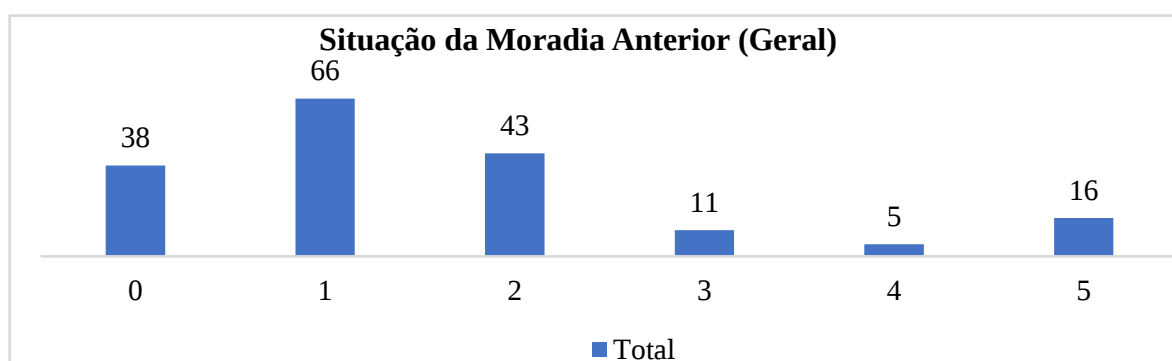
Rótulos de Linha	Contagem	Mês da vinda para a ocupação
data não informada: 0	39	21,8%
2º semestre de 2015 (jun/15 - dez/15): 1	81	45,3%
1º semestre de 2016 (jan/16 - jun/16): 2	18	10,1%
2º semestre de 2016 (jul/16-dez/16): 3	8	4,5%
1º semestre de 2017 (jan/17-jun/17): 4	8	4,5%
2º semestre de 2017 (jul/17-dez/17):5	4	2,2%
2º semestre de 2018 (jul/18-dez18):7	18	10,1%
2019: 8	3	1,7%
Total Geral	179	100%



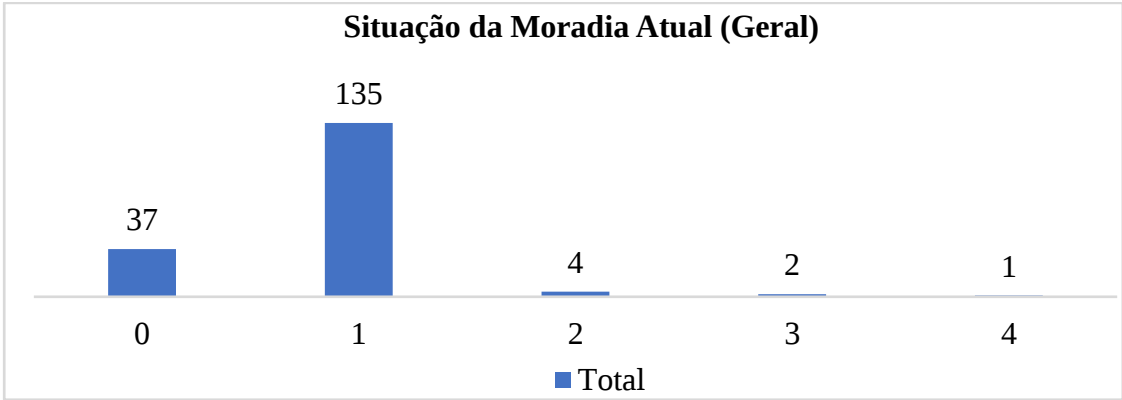
Rótulos de Linha	Contagem	Local da Moradia Anterior
Linha Férrea: 1	39	21,8%
Coque: 2	56	31,3%
Joana Bezerra: 3	17	9,5%
Afogados: 4	9	5,0%
outros: 5	3	1,7%
Linha Férrea: 1	55	30,7%
Total Geral	179	100%



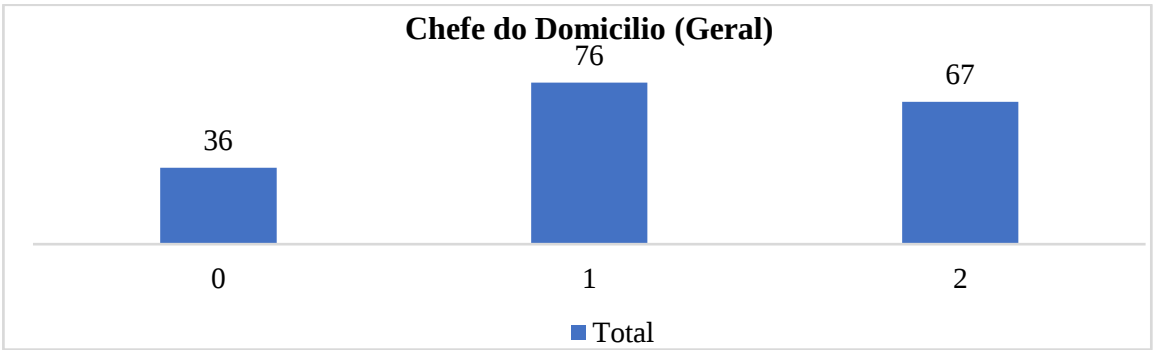
Rótulos de Linha	Contagem	Tipo da Moradia Anterior
Não info: 0	37	20,7%
alvenaria: 1	58	32,4%
material reciclado: 2	18	10,1%
madeira: 3	57	31,8%
palafita: 4	6	3,4%
outros: 5	3	1,7%
Total Geral	179	100%



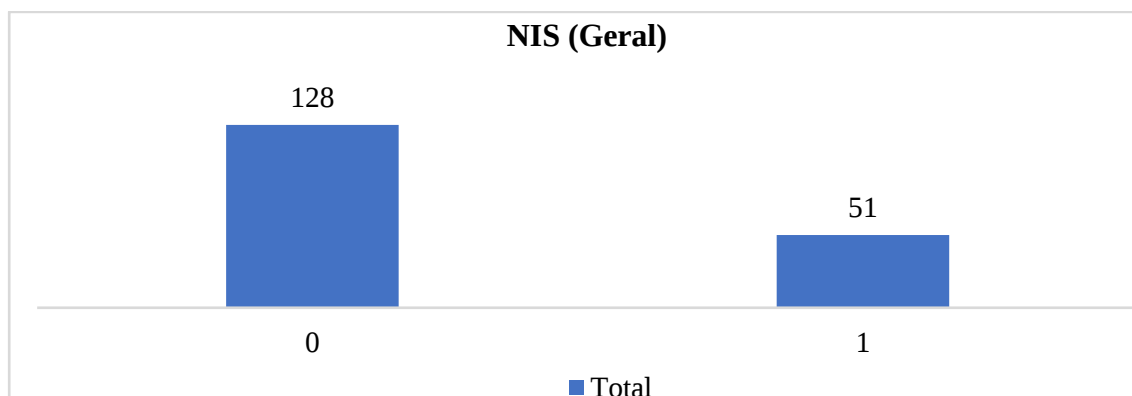
Rótulos de Linha	Contagem	Situação da Moradia Anterior:
Não info: 0	38	21,2%
própria: 1	66	36,9%
alugada: 2	43	24,0%
emprestada:3	11	6,1%
compartilhada:4	5	2,8%
outras: 5	16	8,9%
Total Geral	179	100%



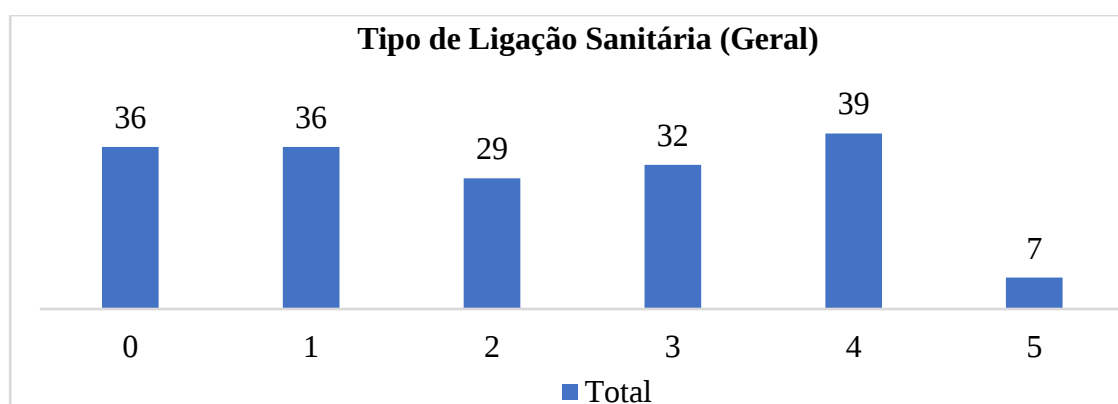
Rótulos de Linha	Contagem	Situação da Moradia Atual
Não info: 0	37	20,7%
própria: 1	135	75,4%
alugada: 2	4	2,2%
emprestada:3	2	1,1%
compartilhada:4	1	0,6%
Total Geral	179	



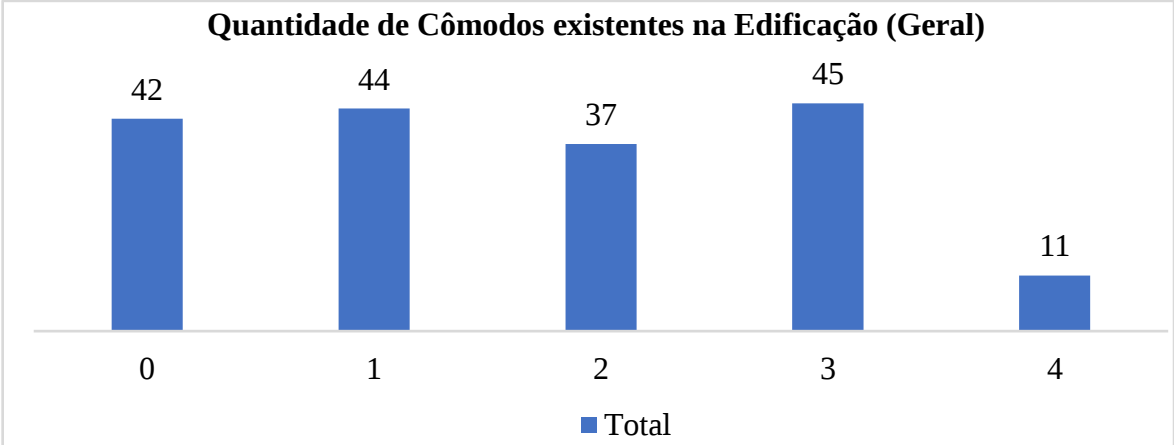
Rótulos de Linha	Contagem	Chefe do Domicílio
não info:0	36	20,1%
mulher: 1	76	42,5%
homem: 2	67	37,4%
Total Geral	179	100%



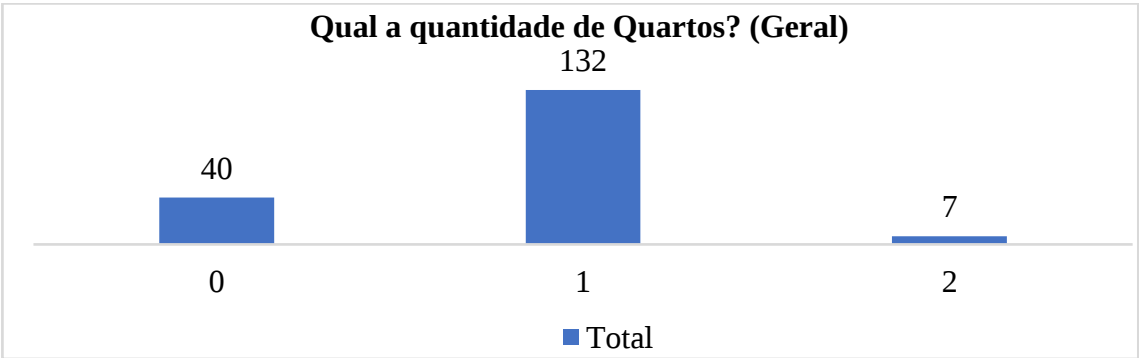
Rótulos de Linha	Contagem	NIS
Não inf: 0	128	71,5 %
inf: 1	51	28,5 %
Total Geral	179	100 %



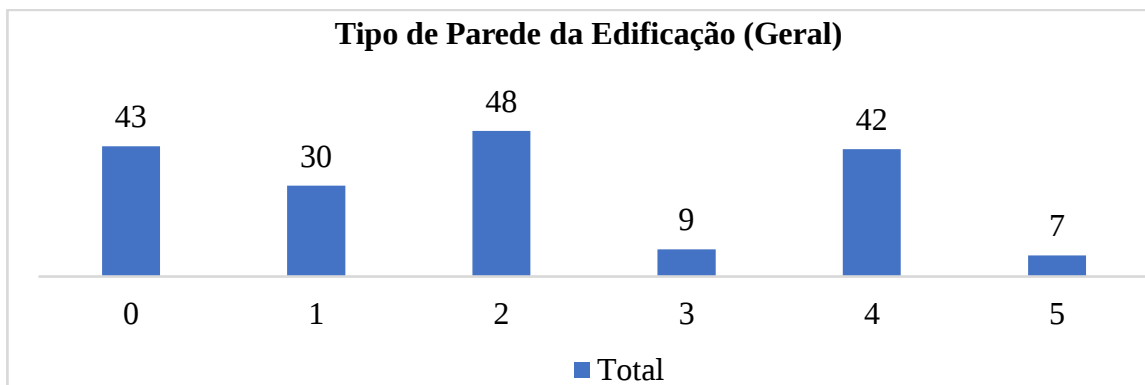
Rótulos de Linha	Contagem	Tipo de Ligação Sanitária
Não inf: 0	36	20,1%
Fossa séptica: 1	36	20,1%
Fossa rudimentar: 2	29	16,2%
céu aberto: 3	32	17,9%
outro: 4	39	21,8%
fossa seca: 5	7	3,9%
Total Geral	179	100%



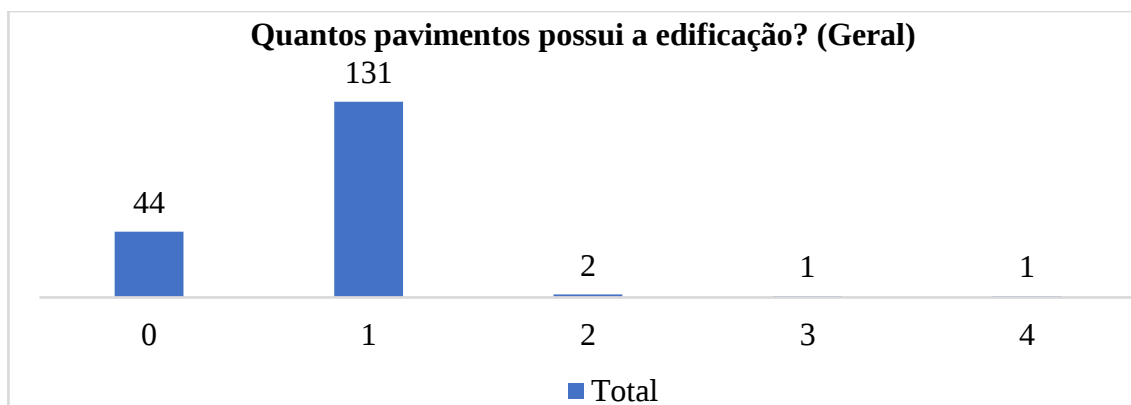
Rótulos de Linha	Contagem	Quantidade de Cômodos existentes na Edificação
Não inf: 0	42	23,5%
1 a 2: 1	44	24,6%
3 a 4: 2	37	20,7%
5 a 6: 3	45	25,1%
7 a 8: 4	11	6,1%
Total Geral	179	100%



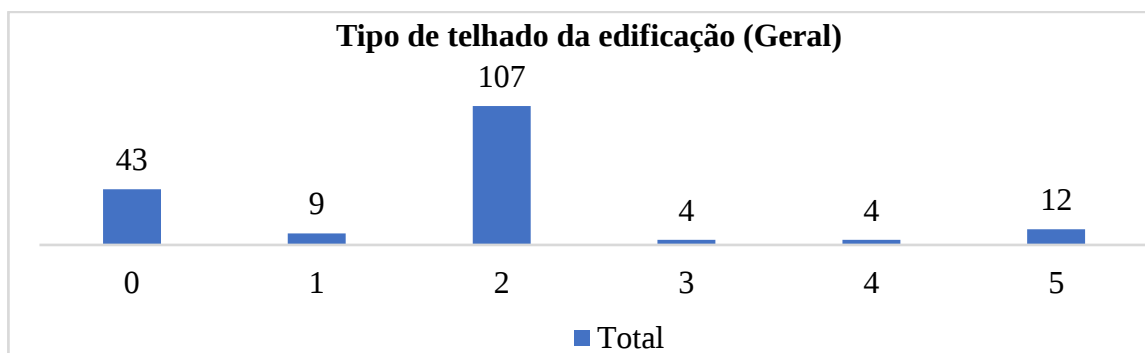
Rótulos de Linha	Contagem	Qual a quantidade de Quartos?
Não inf: 0	40	22,3%
1 a 2: 1	132	73,7%
3 a 4: 2	7	3,9%
Total Geral	179	100%



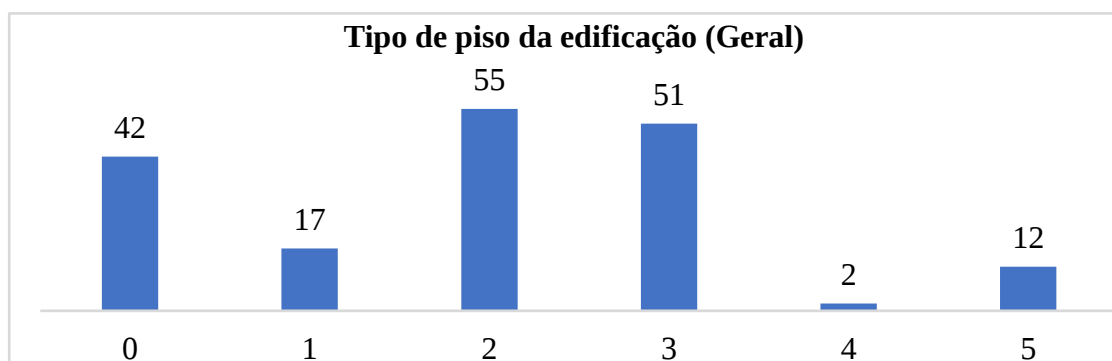
Rótulos de Linha	Contagem	Tipo de Parede da Edificação
Não inf: 0	43	24,0%
Alvenaria c/ reboco: 1	30	16,8%
alvenaria s/ reboco: 2	48	26,8%
misto: 3	9	5,0%
madeira: 4	42	23,5%
outros: 5	7	3,9%
Total Geral	179	100%



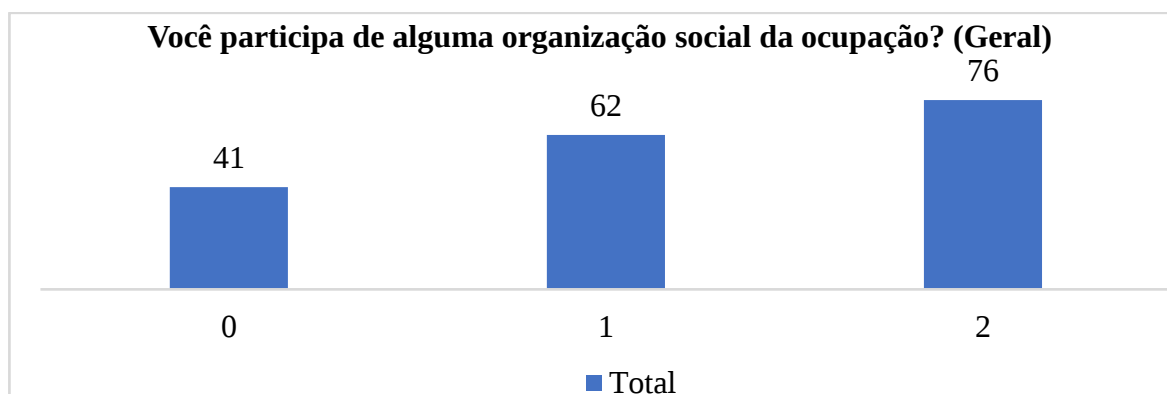
Rótulos de Linha	Contagem	Quantos pavimentos possui a edificação?
Não inf: 0	44	24,6%
térreo: 1	131	73,2%
térreo+1: 2	2	1,1%
térreo+2: 3	1	0,6%
outros: 4	1	0,6%
Total Geral	179	100%



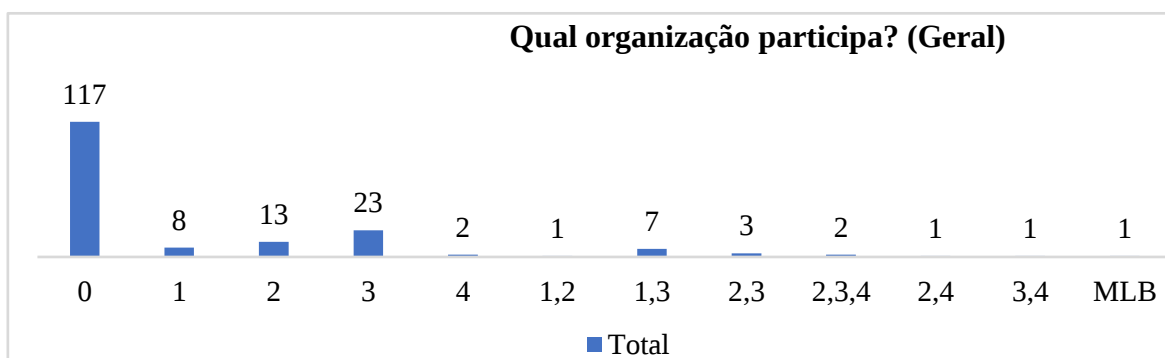
Rótulos de Linha	Contagem	Tipo de telhado da edificação
Não inf: 0	43	24,0%
laje: 1	9	5,0%
Fibrocimento/amianto:2	107	59,8%
telha cerâmica: 3	4	2,2%
mista: 4	4	2,2%
outros: 5	12	6,7%
Total Geral	179	100%



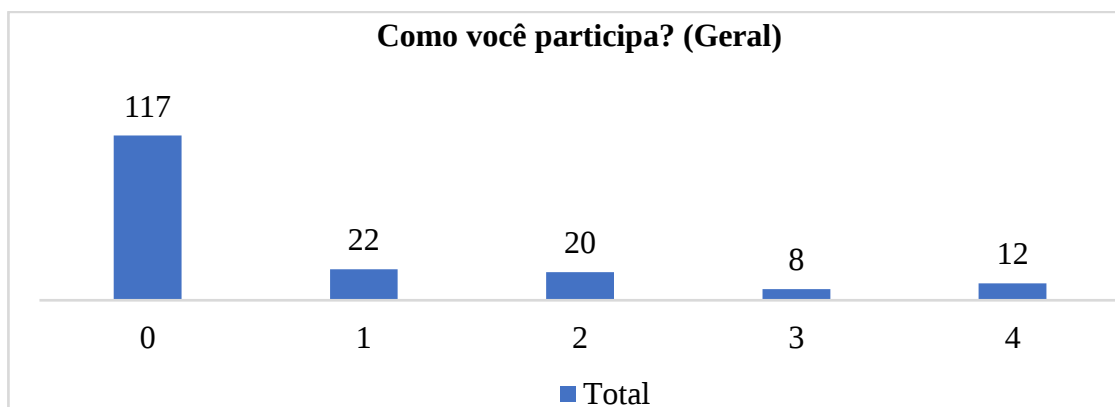
Rótulos de Linha	Contagem	Tipo de piso da edificação
Não inf: 0	42	23,5%
cerâmica: 1	17	9,5%
terra batida: 2	55	30,7%
cimento liso: 3	51	28,5%
misto: 4	2	1,1%
outros 5	12	6,7%
Total Geral	179	100%



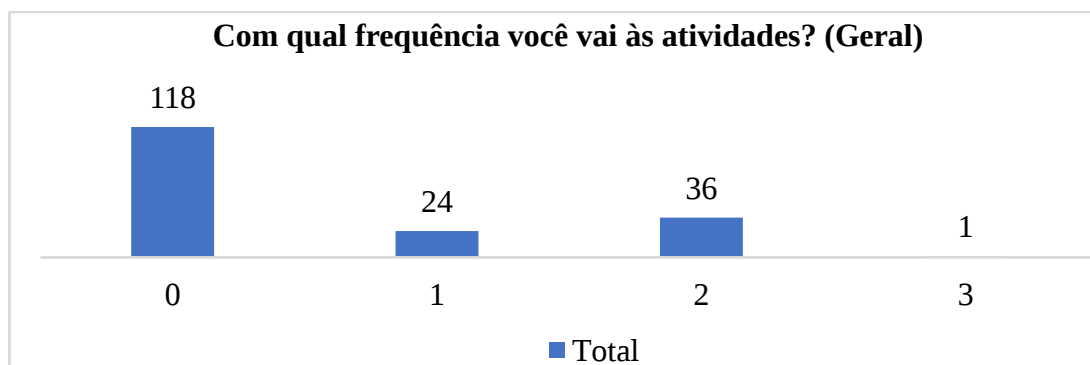
Rótulos de Linha	Contagem	Você participa de alguma organização social da ocupação?
Não inf: 0	41	22,9%
sim:1	62	34,6%
não:2	76	42,5%
Total Geral	179	100%



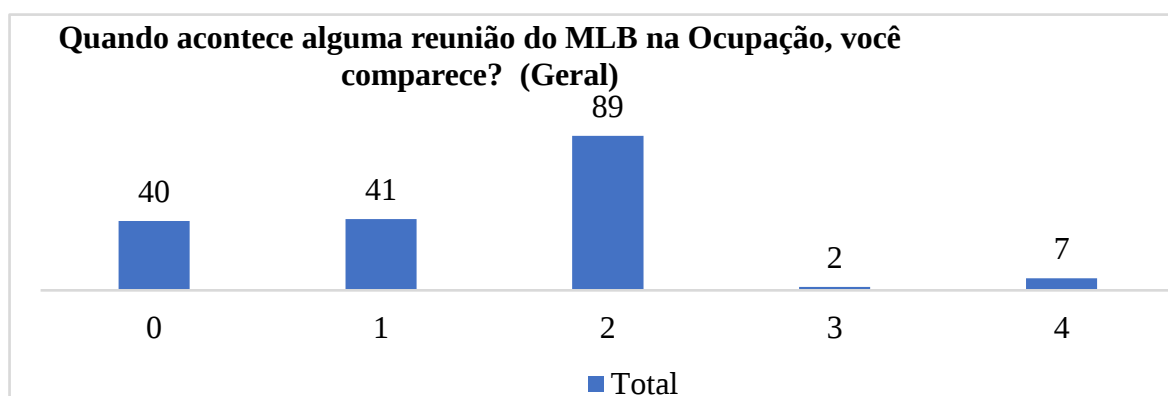
Rótulos de Linha	Contagem	Qual?	Legenda
0	117	65,4%	Não inf: 0
1	8	4,5%	igreja: 1
2	13	7,3%	Ass. Moradores: 2
3	23	12,8%	MLB:3
4	2	1,1%	Centro cultural:4
1,2	1	0,6%	
1,3	7	3,9%	
2,3	3	1,7%	
2,3,4	2	1,1%	
2,4	1	0,6%	
3,4	1	0,6%	
Total Geral	179	100%	



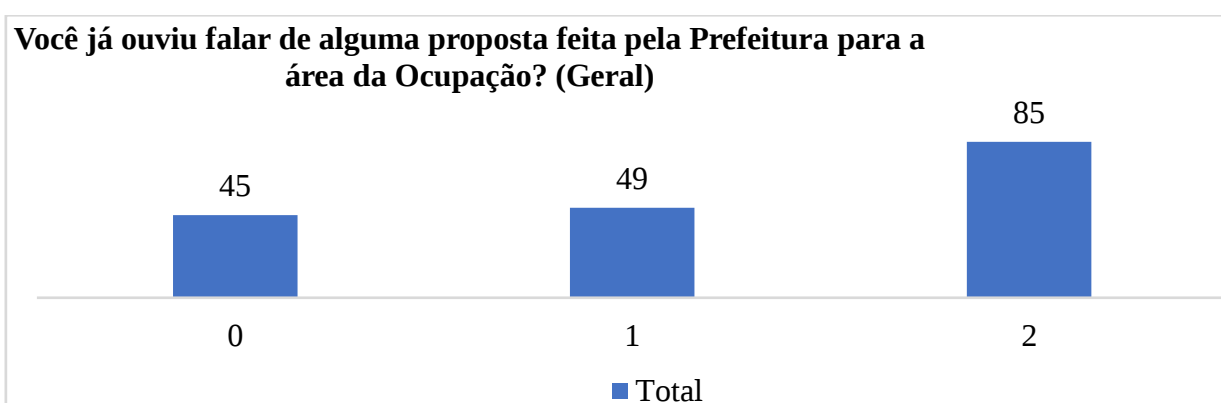
Rótulos de Linha	Contagem	Como você participa?
Não inf: 0	117	65,4%
indo quando quero: 1	22	12,3%
indo quando me convidam: 2	20	11,2%
contribuindo financeiramente: 3	8	4,5%
dou minha opinião e participo: 4	12	6,7%
Total Geral	179	100%



Rótulos de Linha	Contagem	Com qual frequência você vai às atividades?
Não inf: 0	118	65,9%
às vezes: 1	24	13,4%
sempre: 2	36	20,1%
raramente: 3	1	0,6%
Total Geral	179	100%

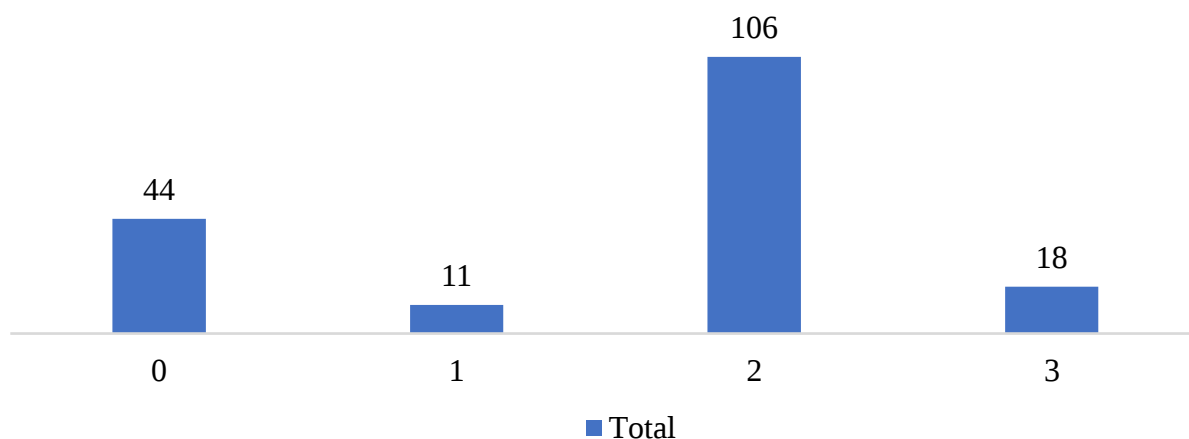


Rótulos de Linha	Contagem	Quando acontece alguma reunião do MLB na Ocupação, você comparece?
Não inf: 0	40	22,3%
às vezes: 1	41	22,9%
sempre: 2	89	49,7%
raramente: 3	2	1,1%
nunca: 4	7	3,9%
Total Geral	179	100%



Rótulos de Linha	Contagem	Você já ouviu falar de alguma proposta feita pela Prefeitura para a área da Ocupação
Não inf: 0	45	25,1%
sim:1	49	27,4%
não:2	85	47,5%
Total Geral	179	100%

Para você, a Prefeitura do Recife e o Governo do Estado oferecem oportunidades de participação no planejamento do seu bairro ou da sua cidade? (Geral)



Rótulos de Linha	Contagem	Para você, a Prefeitura do Recife e o Governo do Estado oferecem oportunidades de participação no planejamento do seu bairro ou da sua cidade?:
0	44	24,6%
1	11	6,1%
2	106	59,2%
3	18	10,1%
Total Geral	179	100%