



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**ÉRIKA DYANE DOS SANTOS
MARIANA RUTE FRANCISCO DA SILVA**

**A QUESTÃO DA HABITAÇÃO NO RECIFE: UMA ANÁLISE DO DÉFICIT
HABITACIONAL E OS MARCOS LEGAIS**

RECIFE

2024

ÉRIKA DYANE DOS SANTOS
MARIANA RUTE FRANCISCO DA SILVA

**A QUESTÃO DA HABITAÇÃO NO RECIFE: UMA ANÁLISE DO DÉFICIT
HABITACIONAL E OS MARCOS LEGAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do Curso de Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Dr^a Juliane Feix Peruzzo.

RECIFE
2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Santos, Érika Dyane dos.

A questão da habitação no Recife: uma análise do déficit habitacional e os marcos legais / Érika Dyane dos Santos, Mariana Rute Francisco da Silva. - Recife, 2024.

74 p. : il., tab.

Orientador(a): Juliane Feix Peruzzo

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Serviço Social - Bacharelado, 2024.

1. Déficit Habitacional. 2. Desigualdades Socioespaciais. 3. Direito à Moradia. 4. Questão Habitacional. 5. Urbanização. I. Silva, Mariana Rute Francisco da. II. Peruzzo, Juliane Feix. (Orientação). III. Título.

360 CDD (22.ed.)

ÉRIKA DYANE DOS SANTOS
MARIANA RUTE FRANCISCO DA SILVA

**A QUESTÃO DA HABITAÇÃO NO RECIFE: UMA ANÁLISE DO DÉFICIT
HABITACIONAL E OS MARCOS LEGAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do Curso de Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

Aprovado em: 27 de março de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Juliane Feix Peruzzo (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Rosa Maria Cortês de Lima (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Primeiramente ao meu Deus, pela oportunidade de fazer essa graduação tão maravilhosa, e por ter me proporcionado chegar até aqui. Por ter me dado forças no momento em que pensei que não teria. Considero que, fazer esse curso foi um presente mais que especial na minha vida, quando poucos da família possuem essa oportunidade. Foram vários desafios enfrentados, e mesmo não merecendo, mas graças ao meu Senhor, tive esse privilégio de chegar até onde cheguei, pois sabemos que a caminhada foi e é árdua, mas estamos aqui contando vitória.

Aos meus pais Elisabete Santos e Amâncio Santos, que mesmo não tendo as mesmas oportunidades na vida, me ensinaram e me ajudaram a ser a pessoa que sou hoje. Obrigada por toda dedicação e paciência, amor e carinho. E tudo que eu fizer, vai ser pensando neles, para retribuição do amor e de todo esforço por tudo que fizeram por mim Amo muito vocês.

Também ao meu amado David Costa, pela paciência, compreensão, pelo carinho, apoio, pelas palavras de ânimo, por todo incentivo, pela paciência, pelos momentos de companheirismo. Que Deus te abençoe muito, meu amor.

Aos meus professores, que sempre estiveram dispostos a ajudar e a contribuir para um melhor aprendizado de forma facilitada, e que sempre estiveram dispostos a passar o conhecimento com muita dedicação. E em especial à professora e orientadora, Juliane Peruzzo, por toda orientação, dedicação e tempos dispensados para iluminar o nosso trabalho. Além disso, não poderia deixar de agradecer à Universidade Federal de Pernambuco, por ter nos dado a chance e todas as ferramentas que permitiram chegar hoje ao final desse ciclo de maneira satisfatória.

À minha colega, Mariana Rute, com quem pude compartilhar essa jornada acadêmica, e por ter deixado esse TCC de forma mais leve e tranquila. Sua colaboração e parceria foram essenciais para o sucesso do nosso trabalho. Que Deus continue te abençoando.

Enfim, só tenho a agradecer por esta oportunidade, por todo conhecimento, embora não sendo merecedora, mas estou aqui usufruindo das bênçãos que o nosso Deus nos proporcionou. E sou grata a todos que de alguma forma, direta ou indiretamente, contribuíram e participaram para a realização deste trabalho.

Érika Dyane dos Santos

AGRADECIMENTOS

É chegado o fim de uma longa etapa, e a palavra em que posso resumir o misto de sentimentos que esse ciclo me proporcionou, é gratidão. Gratidão por todo aprendizado, e todo o conhecimento que levarei para sempre por toda minha trajetória profissional. Entretanto, mesmo sendo essa uma experiência individual, ela não seria possível sem a participação de pessoas a quem eu gostaria de agradecer. Primeiramente eu agradeço a Deus, por ter me permitido chegar até aqui, e porque eu sei que me permitirá chegar ainda mais longe.

Agradeço a paiinho e a mainha, Seu Juarez e Dona Marli, respectivamente, que lutaram e lutam incessantemente por mim durante toda a minha vida, e me ensinaram o poder de transformação que só a educação pode proporcionar. obrigada por me permitirem “só” estudar durante todo o curso, e por investirem no meu futuro. Essa luta é por vocês.

Agradeço, também, ao meu noivo, Keven, que tem estado ao meu lado durante esses anos de graduação, obrigada por todo apoio emocional, e por me fazer acreditar que eu seria capaz de chegar até o fim.

E a minha parceira nessa etapa final, Erika, eu agradeço por aceitar esse desafio comigo, não foi fácil mas conseguimos! E por fim, a todo o corpo docente do curso de Serviço Social, que tem a grande responsabilidade de nos oferecer uma formação de qualidade em meio aos desafios da educação pública.

E a toda Universidade Federal de Pernambuco, Muito obrigada!

Mariana Rute Francisco da Silva

RESUMO

O trabalho de Conclusão de Curso tem a finalidade de apresentar reflexões relacionadas à questão habitacional e as dimensões dos marcos legais para a garantia do direito à moradia na Cidade do Recife. Buscamos apontar que mesmo com as políticas existentes voltadas para resolver o problema habitacional, ainda há muito o que melhorar. A metodologia utilizada para atingir os objetivos do estudo foi a pesquisa bibliográfica e documental, considerando os dados sobre a temática partindo do período do processo de urbanização e industrialização no Brasil até os dias atuais. A sistematização dos resultados foi estruturada em três capítulos, além de introdução e considerações finais. O primeiro capítulo trata sobre breves considerações sociohistóricas do processo de urbanização no país e em Recife, trazendo alguns dados sobre desigualdades sociais e condições de habitação e necessidades da população. O segundo capítulo discorre sobre necessidades habitacionais e as condições de moradia, e no terceiro capítulo adentra-se no direito à moradia e os marcos legais da habitação, após o advento da constituição. Ao final, nas considerações, realizamos uma reflexão sobre a questão habitacional na cidade do Recife, seus marcos legais, sobre o ao direito da moradia, e os desafios para enfrentar a problemática da questão habitacional na Cidade do Recife.

Palavras-chave: Déficit Habitacional; Desigualdades Socioespaciais; Direito à Moradia; Questão Habitacional; Urbanização.

RESUMEN

El trabajo de Finalización del Curso tiene como objetivo presentar reflexiones relacionadas con la cuestión de la vivienda y las dimensiones de los marcos legales para garantizar el derecho a la vivienda en la ciudad de Recife. Buscamos señalar que incluso con las políticas existentes destinadas a resolver el problema de la vivienda, todavía hay mucho margen de mejora. La metodología utilizada para alcanzar los objetivos del estudio fue la investigación bibliográfica y documental, considerando datos sobre el tema desde el período del proceso de urbanización e industrialización en Brasil hasta la actualidad. La sistematización de resultados se estructuró en tres capítulos, además de una introducción y consideraciones finales. El primer capítulo aborda breves consideraciones sociohistóricas del proceso de urbanización en el país y en Recife, proporcionando algunos datos sobre las desigualdades sociales y las condiciones y necesidades de vivienda de la población. El segundo capítulo analiza las necesidades y condiciones de vivienda, y el tercer capítulo profundiza en el derecho a la vivienda y los marcos legales para la vivienda, luego de la llegada de la constitución. Al final, en las consideraciones, reflexionamos sobre la cuestión de la vivienda en la ciudad de Recife, sus marcos legales, sobre el derecho a la vivienda y los desafíos para enfrentar el problema de la vivienda en la ciudad de Recife.

Palabras clave: Déficit Habitacional; Desigualdades Socioespaciales; Derecho a la Vivienda; Cuestión de Vivienda; Urbanización.

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

FIGURA 1 - I Índice de Bem-Estar Urbano

FIGURA 2 - Condições Habitacionais Urbanas

FIGURA 3 - Infraestrutura urbana

FIGURA 4 - Renda Média per Capita

FIGURA 5 - Renda Média Por Bairro

FIGURA 6 - Fluxo Simplificado dos Componentes do Déficit Habitacional

TABELA 1 - Componentes e subcomponentes do déficit habitacional

TABELA 2 - Dados do déficit habitacional do Recife

TABELA 3 - Síntese de inadequação de domicílios urbanos

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF - Constituição Federal
CMP - Central de Movimentos Sociais
Fipe - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FJP - Fundação João Pinheiro
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBEU - Índice de Bem-Estar Urbano
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
ONU - Organizações das Nações Unidas
ONGs - Organizações Não Governamentais
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida
PCVA - Programa Casa Verde e Amarela
PlanHab - Plano Nacional de Habitação
PUCRS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RedOsal - Rede de Observatório de Dívidas Social da América Latina
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STF - Supremo Tribunal Federal
PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social
SIMHIS - Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social
ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 12 |
| 2. DO BRASIL AO RECIFE: PROCESSO HISTÓRICO DE URBANIZAÇÃO DA CIDADE..... | 15 |
| 2.1 Breves Considerações Sobre o Processo de Urbanização no Brasil e em Recife... 16 | |
| 2.1.1 Recife e a Questão da Urbanização..... | 22 |
| 2.2 Desigualdades Socioespaciais no Brasil e no Recife..... | 23 |
| 2.3 Condições de Habitação: Precariedades e Riscos..... | 30 |
| 3. HABITAÇÃO COMO NECESSIDADE SOCIAL..... | 35 |
| 3.1 Reflexões Sobre a Necessidade Social..... | 35 |
| 3.1.1 Déficit Habitacional e as Contradições na Política Habitacional..... | 37 |
| 3.2 O Déficit Habitacional e a Inadequação..... | 39 |
| 3.2.1 Inadequação de Domicílios Urbanos..... | 44 |
| 4. DIREITO À HABITAÇÃO E MORADIA..... | 46 |
| 4.1 Direito à Moradia: Marcos Legais no Brasil e em Recife..... | 47 |
| 4.1.1 Marcos Legais da Moradia no Recife..... | 57 |
| 4.2 Política Habitacional do Recife: Resposta às Necessidades da População..... | 58 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 62 |
| REFERÊNCIAS..... | 66 |

1. INTRODUÇÃO

Esta monografia tem como tema a questão habitacional e os marcos legais da moradia. Buscamos realizar estas reflexões que têm como ponto de partida os estudos e debates sobre o processo de urbanização no Brasil e em Recife.

A aproximação com a temática da questão habitacional surge a partir das experiências das estudantes que compõem o grupo, seja a partir dos campos de estágios ou a partir da aproximação com o tema ao longo da graduação, tendo em vista a recorrência em que a temática proposta aparece em discussões e debates, nas mais diversas formas de expressão, visto que a mesma destaca-se como um traço da questão social, produto da sociedade capitalista em que estamos inseridos.

É bem sabido que a questão da habitação e moradia nas suas mais diversas formas de expressões e rebatimentos é algo recorrente na sociedade capitalista. A história da urbanização brasileira é marcada pela desigualdade social, pelo desequilíbrio e segregação socioespacial produzidas pelo modo capitalista de produção.

No tocante ao Recife, a história não é muito diferente, pois o Recife foi construído através de muita luta e conflitos por moradia, a expansão da cidade esteve desde muito cedo baseada na concentração de riqueza, e seus rebatimentos direcionados para a população de baixa renda, que passaram a se desenvolver como sociedade no território que lhes era “oferecido”, dando início aos mocambos e favelas.

O presente Trabalho de Conclusão teve como pressuposto de que a problemática da habitação é agravada mesmo com os marcos legais do direito à moradia. O objetivo principal deste trabalho é trazer reflexões sobre os conflitos de interesses que permeia a cidade do Recife e região metropolitana, e de modo geral no Brasil, que consiste em conflitos sobre a apropriação da terra, déficit habitacional, direito à moradia, bem como sobre o Estado, tanto em âmbito federal quanto municipal, como agente responsável por gerir, legislar e promover o desenvolvimento e investimento nos espaços da cidade através das políticas públicas para garantia do direito à moradia. Além disso, pretendemos trazer como resposta que mesmo com o direito à moradia, não garantem o direito à moradia digna para a população.

Como ponto de partida utilizamos as tensões resultantes do conflito de interesses de apropriação e ocupação do espaço urbano, e como o Estado tem beneficiando os interesses da iniciativa privada em razão das políticas públicas habitacionais, e em razão disso o constante enfraquecimento do pleno direito a cidade, e principalmente do direito à moradia, com a elevação dos índices de Déficit habitacional, em contrapartida a elevação do valor de locação

e venda de imóveis em várias áreas da cidade, resultando no despejo de inúmeras famílias enquanto a iniciativa privada lucra.

Para contextualizar esse problema, na realidade brasileira, em especial, na cidade do Recife, são utilizados artigos, sites, documentos, bem como dados do Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Índice de Bem-Estar Urbano, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, etc. Além disso, trouxemos os principais autores como Bonduki, Cabral, Maricato, Rolnik, Santos, dentre outros.

A exposição das nossas reflexões sobre a temática estão estruturadas em três capítulos, além da introdução e considerações finais. E para dar início à nossa discussão, começaremos trazendo breves considerações sobre o processo de urbanização no Brasil e em Recife. Abordamos como se iniciou o processo de urbanização e a forma de ocupar do homem em meio àquele processo que estava surgindo em nosso país e, conseqüentemente, os rebatimentos desse processo na população resultando em desigualdades socioespaciais e as precárias condições habitacionais da população que oferecem riscos para as famílias.

No segundo capítulo faremos reflexões sobre a habitação como fator de necessidade social e uma necessidade humana e a sua aproximação com o direito à moradia, uma vez que a habitação é um direito básico do ser humano, bem como trazer informações sobre o déficit habitacional.

No terceiro capítulo, listamos os marcos legais da moradia após o advento da Constituição Federal, Pretendemos trazer as principais leis, programas que normatizam o direito à moradia e arcabouços legais para garantir o direito para a população brasileira e em Recife. E se tais garantem o direito à moradia digna para os moradores dessa cidade.

A forma de abordagem do estudo foi o método de pesquisa bibliográfica, que segundo Minayo (2007), é a origem de toda pesquisa, pois se baseia em fontes bibliográficas, ou seja, dados obtidos de fontes escritas, um tipo particular de documento escrito por especialistas da área, com respaldo científico e, portanto, com credibilidade acadêmica. A pesquisa bibliográfica, para Minayo (2007), possui um fundamento teórico bem delineado, além de permitir desvelar processos sociais ainda pouco conhecidos referentes a grupos particulares, propicia à construção de novas abordagens, revisão e criação de novos conceitos e categorias durante a investigação. Caracteriza-se pela empiria e pela sistematização progressiva de conhecimento até a compreensão da lógica interna do grupo ou do processo em estudo.

Ainda para Minayo (2007) *apud* Fonseca (2002), a pesquisa bibliográfica é importante, pois se apresenta a partir de livros e artigos de referência. Ela é feita por meio

de um levantamento de referências teóricas que foram analisadas e publicadas por meio escrito e eletrônico, por exemplo, livros, artigos científicos, páginas de sites de qualquer trabalho, etc. A pesquisa científica inicia-se com a pesquisa bibliográfica, pois esta etapa possibilita aos pesquisadores compreender o que já foi desenvolvido sobre o tema.

Sendo assim, diante desse contexto optou-se por elucidar a realidade da política habitacional com destaque para a garantia do direito à moradia. A discussão da temática trará maior compreensão do debate em questão cooperando com a sociedade acadêmica e o público em geral, e com isso contribuir para disseminação do conhecimento e para que o direito à moradia seja acessado e garantido por toda a população.

Para elucidar a problemática da pesquisa, delimitamos como objetivo geral, compreender a questão habitacional e o acesso às políticas habitacionais em Recife/PE. O objetivo da pesquisa se desdobra com propostas específicas que demonstram os processos que contribuem para a compreensão da questão levantada e permitem o alcance do objetivo geral apresentado. Dessa forma, procedemos com a decomposição dos objetivos específicos os quais se estruturam em três eixos fundamentais: sintetizar os processos sócio-históricos de ocupação da cidade, desigualdades e precariedades da população Brasileira e em Recife; Entender a necessidade da habitação e o déficit habitacional de Recife/PE, e por fim, listar e analisar os marcos legais pertinentes à temática habitacional, avaliando sua efetividade e capacidade de resposta frente aos desafios da questão da moradia no Recife.

Seguindo essa ação, buscamos estabelecer caminhos metodológicos que permitam um diálogo com a realidade, de modo a captar, nas dimensões propostas, a situação de pandemia mundial que ainda vivenciamos, bem como o movimento exigido pela particularidade dos sujeitos em questão, a saber: governos locais, estrutura da cidade do Recife/PE e as ocupações urbanas.

2. DO BRASIL AO RECIFE: PROCESSO HISTÓRICO DE URBANIZAÇÃO DA CIDADE

Antes de falarmos sobre esse assunto, torna-se necessário apresentar o conceito acerca da urbanização. De acordo com Veras e Monteiro (2002), a urbanização é o processo de transformação de uma sociedade ou região para urbano, por conseguinte, não representa somente o crescimento da população das cidades, mas também a um conjunto de técnicas e de obras que permitem dotar uma cidade ou área da cidade de condições de infraestrutura, planejamento e organização administrativa. Assim, para que ela ocorra é necessário um conjunto de mudanças que irão se expressar tanto na paisagem urbana da cidade como no comportamento e estilo de vida das pessoas (Veras e Monteiro, 2002).

Isto é, o conjunto de mudanças referem-se aos contrastes que são vivenciados em meio a um modelo econômico que se baseia na exploração de uns pelos outros apoiados pelo Estado. Esse processo vai resultar na transformação social, econômica e política do Brasil, que vai de agroexportador para o industrial. As cidades brasileiras são marcadas pelas desigualdades sociais e contradições, bem presentes no cotidiano, que recaem sobre a população mais pobre. E muitos acontecimentos ocorridos influenciaram na configuração das cidades, incluindo a questão habitacional.

Para falar da questão habitacional na cidade do Recife, e a fim de compreendermos um pouco mais sobre a complexa questão da moradia e do setor habitacional, torna-se essencial explorar o contexto urbano, seus eventos e os processos históricos que culminaram em sua formação.

É necessário trazer informações sobre a questão urbana, que engloba a ocupação das cidades, a escassez de moradias, habitações precárias e desigualdades socioespaciais, as quais estão intrinsecamente relacionadas ao sistema de produção capitalista, independentemente de seu estágio inicial ou avançado. Isso porque, esse sistema exerce influência direta sobre as condições de trabalho e moradia da classe trabalhadora, visto que “a questão da habitação popular pode ser apreendida à luz do desenvolvimento capitalista que materializa no espaço da cidade os processos de trabalho” (Lefebvre, 1999 *apud* Cabral, 2005).

Sendo assim, nesse contexto, este capítulo busca trazer breves considerações sobre o processo histórico da urbanização e ocupação urbana, sua trajetória no Brasil e dados sobre desigualdades socioespaciais e condições das habitações em Recife e suas repercussões na população recifense.

2.1 Breves Considerações Sobre o Processo de Urbanização no Brasil e em Recife

Sabemos que o processo de Urbanização não ocorreu de forma simultânea em todos os lugares. No caso do Brasil, esse processo demorou três séculos para acontecer. A urbanização teve início no século XVIII, estendendo-se ao longo dos séculos XIX e XX, moldando as características urbanas que persistem até os dias atuais, sendo consolidada a partir das décadas de 1940 e 1950 (Santos, 2009).

Isso é, na passagem do final do século XIX e início do século XX com a crise cafeeira (Cabral, 2005). E com o fim da escravidão no século XIX desencadeou um significativo movimento de migração do campo para as cidades, com muitos negros sendo expulsos das áreas rurais e imigrantes europeus chegando ao país, atraídos pelas oportunidades na agricultura e na crescente indústria. Esse processo resultou no aumento exponencial da população nas cidades brasileiras e, como consequência, gerou uma demanda por moradia e outros serviços públicos. Essa transformação representou um marco sem precedentes na história do país.” (Maricato, 1997).

A partir desse contexto, a cidade mudou de forma muito rápida correspondendo às exigências do novo processo que estava começando com o grande movimento imigratório, e a nova forma de organização econômica crescente no país como diz Gomes:

O processo de urbanização que se deu de forma acelerada muda o cenário urbano: o traçado de velhas cidades já não corresponde às exigências da nova indústria nem ao seu grande movimento. As ruas, sem uma infraestrutura necessária são alagadas, abrem-se novas vias de acesso e novas formas de transporte com os trens e bondes. Isto é, a cidade passa a refletir não só as transformações que se realizam no âmbito do capitalismo mundial, mas também se preparam para oferecer as condições necessárias para o desenvolvimento industrial. Nesse contexto, destaca-se a precariedade das habitações, sobretudo das classes subalternas (Gomes, 2005, p. 1).

Como dito acima, todo aquele movimento migratório, aliado ao crescimento populacional, expansão das cidades, ao forte movimento de urbanização, em virtude do intenso fluxo migratório rural-urbano, aglomeração populacional na área urbana, causou a ampliação da rede urbana de modo geral (Veras e Monteiro, 2002). Percebe-se que a população brasileira passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana em menos de 40 anos Rolnik (2006). A urbanização passou a atrair mão de obra para as cidades e, em especial “mão -de- obra estrangeira, por estarem acostumados à disciplina da indústria” (Cabral, 2005). Portanto, provocando novas configurações no espaço urbano.

E em poucos anos, vastas áreas rurais foram rapidamente transformadas em terrenos e edifícios na zona urbana, impulsionando uma intensa produção habitacional voltada para o

mercado de locação Bonduki (1982) *apud* Bonduki (1994). Tendo em vista essa demanda, diversas soluções habitacionais para aluguel foram desenvolvidas para atender a diversas faixas de renda, reconfigurando a paisagem urbana. Esse provimento habitacional ficava a cargo da iniciativa privada, visto que o Estado recusava a intervenção direta no âmbito habitacional (Bonduki, 1994).

E em meio às demandas da população, foram construídos loteamento de luxo para atender às classes mais abastadas, enquanto outras construíram edifícios residenciais coletivos que se tornaram a principal alternativa para a população urbana de baixa renda permanecer nas cidades (Bonduki, 1994). Dessa forma, percebe-se a diferença entre classes ao que se refere na forma de organização social, mais especificamente, na condição de moradia, que remota a exclusão social e a desigualdade socioespacial bastante visível, “desde o crescimento urbano, a emergência do trabalhador livre na sociedade brasileira, que é quando as cidades tendem a ganhar nova dimensão e a partir de então, tem início o problema de habitação. Isto é, quando o trabalho se torna mercadoria, a reprodução do trabalhador deveria, supostamente, se dar pelo mercado (Maricato, 2008).

Classes mais abastadas, enquanto outras construíram edifícios residenciais coletivos que se tornaram a principal alternativa para a população urbana de baixa renda permanecer nas cidades (Bonduki, 1994). Dessa forma, percebe-se a diferença entre classes ao que se refere na forma de organização social, mais especificamente, na condição de moradia, que remota a exclusão social e a desigualdade socioespacial bastante visível, como no que diz em Maricato.

A urbanização trouxe problemas financeiros, tendo em vista a precariedade financeira dos moradores, isso porque a ausência de renda suficiente dos trabalhadores, que os impossibilitava de resolver a questão da habitação pela via do mercado. Nesse contexto, as habitações foram construídas visando otimizar o uso do solo, de acordo com a capacidade de pagamento do aluguel. A exemplo dos Cortiços, representando pequenas moradias insalubres, sem instalações hidráulicas adequadas, eram destinados às classes mais desfavorecidas. Essa era a forma mais viável, el, de acordo com Gomes (2005), era a única opção possível de moradia.

Enquanto que, por outro lado, para a classe média, eram construídos palacetes, casas modestas, porém mais bem construídas, muitas vezes em vilas ou ruas privadas, devido à valorização do solo e à intensa especulação imobiliária (Bonduki, 1994). Dessa forma, o cortiço passou a ser uma nova forma de provisão habitacional e uma atividade de grande

rentabilidade para o especulador, visto que a maioria da população empobrecida a tinha como única opção possível de moradia. Além disso, as favelas também aparecem como forma mais viável para o capital de reproduzir a classe trabalhadora (Cabral, 2005). Isto é, a urbanização trouxe consigo os traços da desigualdade sociais, socioespacial, como diz Veras e Monteiro:

Pode-se dizer, então, que nas últimas décadas do século XX, o espaço nacional conheceu transformações profundas associadas às desigualdades sociais. A crescente urbanização aliada a falta de investimentos necessários, trouxe, porém, juntamente com o crescimento das cidades, a ampliação dos assentamentos habitacionais precários. Todo esse processo resultou em mudanças na estrutura urbana das cidades e em transformações no modo de morar da população, pois essas pessoas, chegando à metrópole, muitas vezes se inseriram de forma precária e mal remunerada nas atividades produtivas e, na maioria das vezes, resolviam os problemas de moradia através da autoconstrução, ou seja, habitações, em geral, informais, precárias e autoconstruídas em etapas que compõem as favelas e os loteamentos irregulares ou passavam a habitar cortiços (Veras e Monteiro, 2002, p. 5).

Mas os cortiços passaram a ser considerados como locais degradantes, imorais e prejudiciais à saúde, sendo inimiga número 1 da saúde pública. Isso porque esses lugares eram insalubres e com pouca circulação de ar, águas estagnadas, sem esgotamento e limpezas adequadas, que se tornaram lugares propícios para propagação de epidemias que assustavam a classe dominante, pois as doenças eram transmitidas pelo ar. E justamente os cortiços apresentavam habitações com essas características alvo das políticas saneadoras na cidade.

Como resultado, no início do século XX, uma reforma urbana foi iniciada no Rio de Janeiro com o objetivo de melhorar a circulação de mercadorias, serviços e pessoas na cidade, envolvendo a demolição de 590 prédios para a construção de 120 novos edifícios. A respeito dessa política urbana, Cabral destaca que:

Nesse momento, a política urbana, no Rio de Janeiro, enquanto capital da República, implementada na administração Pereira Passos e inspirada no modelo de Haussemann, em Paris, coloca-se como um tipo de intervenção estatal com um caráter muito mais urbanístico e de embelezamento da cidade. Essa política foi implementada com legislação urbana repressiva condensada no Código de Obras de 1937, que visava a proibição de cortiços infectados. Essa legislação combinada com a intervenção urbanística visava expulsar a população pobre para a periferia da cidade (Cabral, 2005, p. 1).

Essa ação resultou na expulsão de diversas famílias pobres de suas moradias, levando à ocupação de subúrbios e à formação de favelas. Nesse período, outras cidades, como o caso de Belo Horizonte, seguiram um modelo semelhante de planejamento inspirado em Paris, que incluía medidas de saneamento, embelezamento, ordenamento do espaço e segregação territorial. Conforme apontado por Le Ven (1977), adotou-se um projeto de segregação que determinava quais espaços poderiam ser ocupados por determinados grupos sociais.

A solução encontrada foi a criação de vilas operárias pela indústria, destinadas a abrigar seus empregados. Essas vilas consistem em conjuntos de casas construídas para oferecer aluguéis acessíveis e, em alguns casos, até mesmo moradia gratuita aos operários. Essa iniciativa marcou o início da construção de conjuntos habitacionais de grande porte no país.

De certa forma, a construção das vilas operárias tinha como estratégia manter os trabalhadores sob controle político e ideológico, criando um ambiente de trabalho cativo. Isso se justificava pela necessidade crítica desses trabalhadores na manutenção de máquinas e equipamentos essenciais para o funcionamento da indústria, devido à falta de trabalhadores qualificados. Além disso, visava manter os operários sob controle para evitar greves e paralisações, dadas as condições precárias de emprego e moradia (Blay, 1982).

A ideia do Estado e da elite dominante considerava as vilas operárias como a melhor forma de moradia em comparação com os cortiços. Isso porque não exigia uma intervenção direta do Estado e, ao mesmo tempo, permitia um controle ideológico, político e moral sobre os trabalhadores, com o intuito de evitar revoltas operárias (Bato, 1985).

A maioria das empresas simplesmente procurava manter os trabalhadores indispensáveis próximos a elas, buscando rentabilizar suas capitais com a locação de casas. Essa era a lógica predominante na construção da habitação popular durante a República Velha.

No período que se estende do início do século XX até a década de 1930, muitas cidades brasileiras enfrentam um agravamento do problema habitacional, com a atuação do poder público sendo pontual e ineficiente. No entanto, a partir do final da década de 30, após o golpe conhecido como a Revolução de 30, a industrialização e urbanização do país ganharam impulso, e uma política habitacional começou a se esboçar como diz Maricato, 2008:

A partir de 1930, o Estado passa então a investir decididamente em infra-estrutura para o desenvolvimento industrial visando à substituição de importações. A burguesia industrial assume a hegemonia política na sociedade sem que se verificasse uma ruptura com os interesses hegemônicos estabelecidos. Essa ambigüidade entre ruptura e continuidade, verificada em todos os principais momentos de mudança na sociedade brasileira, marcará o processo de urbanização com raízes na sociedade colonial, embora esse ocorra em pleno século XX (Maricato, 2008, p. 17).

Com a revolução de 30, o Estado mudou sua base de sustentação política e o investimento no desenvolvimento industrial do regime teve que ser modificado, isso porque

foram incorporados novos setores sociais emergentes à classe popular urbana (Bonduki, 1994).-Dessa vez o Estado pós 30 pode formular políticas econômicas e sociais, que embora às vezes contraditória e descontínua, apresenta certas características bem definidas. Isso é, foi necessário suscitar uma política mais dirigida aos trabalhadores. Se por um lado o Estado passa a ter um compromisso de desenvolvimento econômico baseado na indústria, por outro lado isso iria implicar uma série de intervenções de Vargas no campo trabalhista (Bonduki, 1994).

No entanto, no governo de Vargas não houve efetivamente nenhum tipo de estratégia para enfrentar o problema habitacional, nem mesmo a delegação de um órgão encarregado de realizar a coordenação e a implementação de de uma política habitacional quanto à regulamentação de locação, financiamento habitacional, gestão de empreendimentos ou até mesmo política fundiária, muito menos houve a articulação de órgãos e ministérios para interferirem nessa questão (Bonduki, 1994).

De acordo com Bonduki (1994), Uma das formas de sanar a problemática da habitação foram a criação das carteiras prediais pelos Institutos de Aposentadoria e Previdência, uma intervenção bastante limitada, a qual vai abranger os setores mais organizados da classe trabalhadora, isto é, aquela instituição cobria apenas os trabalhadores que estavam inseridos no mercado formal de trabalho excluindo uma boa parte da população em relação a uma forma de provisão habitacional focalizada. Contribuindo mais ainda para o aumento das favelas e cortiços concomitantemente ao crescimento industrial (Cabral, 2005). Tal medida, ainda que com boas intenções, foi insuficiente para melhorar a situação da moradia no Brasil.

Ainda de acordo com Bonduki (1994), uma outra solução para sanar a questão habitacional foi a fundação da Casa Popular, a qual, de acordo com Cabral (2005), tinha como objetivo centralizar a política de habitação. E foi a principal marca da política habitacional com resultados modestos e o primeiro órgão a nacional criado para prover residências para a população pobre, dessa forma, podemos afirmar que a Fundação Casa Popular foi a primeira instituição pública pioneira no país em sua missão específica de produzir habitações com caráter social. Isso demonstra que Pernambuco se destacou na intervenção estatal na produção habitacional.

A única proposta de intervenção como resposta à crise da moradia, como dito anteriormente, a exemplo de ausência de forma direta na política, continua sendo a Fundação Casa Popular, construída em 1924. A qual tinha a proposta de financiar, moradia,

infraestrutura, saneamento, indústria de material de construção e também a formação de pessoal técnico dos municípios.

Entretanto, essa fundação apresentava carência de recursos e de desarticulação com outros órgãos que tratavam sobre a questão da habitação, e até mesmo não havia a existência de ação coordenada para enfrentar o problema habitacional. E além disso, apesar de ter recebido diversas funções relacionadas à política urbana em geral, essa fundação se tornou inoperável, devido ao acúmulo de atribuições e de força política legal, como também estava longe de constituir uma política efetivamente (Bonduki, 1994).

Embora a fundação não tenha sido um sucesso para resolver o problema da habitação, foi um ponto inicial que fez com que o Estado brasileiro tivesse a obrigação de intervir diretamente no grave problema da falta de moradia. Mas apesar disso, o processo de criação dessa fundação foi ambicioso e exigia os recursos dos Institutos de aposentadorias e pensões (IAPS), o governo propôs o financiamento por meio desse instituto de aposentadoria e pensão, em detrimento de um órgão de grande porte para formular e implementar a política nacional de habitação.

No entanto, essa instituição não era destinada especificamente voltada para enfrentar esse tipo de problema, senão para investir na reserva da previdência social. Além disso, essa medida foi insuficiente para modificar a situação da moradia, pois essa medida atendia apenas aos que eram associados dos institutos. Naquela época uma grande repercussão da sociedade sobre a questão da moradia e o fato sobre os trabalhadores não se enfrenta através do livre mercado, mas através da intervenção do Estado, e em decorrência de ressaltar a incapacidade e até mesmo desinteresse da iniciativa privada quanto a produção da moradia, isso é, fica evidente que o setor privado não seria capaz de resolver o problema da habitação para as camadas populares, e que tal tarefa teria que ser assumida pelo Estado.

Dessa forma, o governo passou a tomar iniciativas como resposta à gravidade do problema. E assim o Estado assume o problema da habitação como uma questão social, embora as iniciativas tomadas sejam desarticuladas e de diferentes órgãos e interesses políticos ressurgindo uma intervenção política centralizada sem desconsiderar a ação do Estado como uma ação que deu início a ideia da habitação social no Brasil.

2.1.1 Recife e a Questão da Urbanização

O processo de urbanização do Recife, bem como o processo de urbanização do Brasil, em linhas gerais, seu deu no século XX, entretanto, é notório que sua formação socioeconômica são marcados pela herança colonialista, sendo o centro do Nordeste açucareiro até os anos 1650, se inicia o seu processo de ocupação. Mesmo com o declínio da economia açucareira, cresce no Recife a produção comercial, dando segmento para o crescimento da indústria têxtil, em seguida, e no final do século XIX, a construção da primeira refinaria da América Latina, que levará o crescimento para o século seguinte. Esse foi um momento de grande crescimento populacional nas metrópoles, pois a expansão comercial impulsionou a massa operária para os centros urbanos, essa fase de transição do campo para a cidade coincidiu com o fim da era escravocrata no Brasil, o que não significa o fim das desigualdades socioespaciais oriundas da escravidão, mudou-se apenas de roupagem, a senzala, tonou-se os mocambos e sobrados. (Santos, 2022) De acordo com o recenseamento realizado em 1923¹, constata que o percentual de mocambos no Recife era de 51,1%, número que se elevou para 63,7% até 1939².

Simultaneamente com o novo ritmo de expansão na cidade, surgem em territórios que antes eram de engenhos, os novos bairros, tais como: Várzea, Engenho do Meio, Iputinga, etc. Com isso surge a necessidade de um plano de saneamento, que foi feito através do Plano de Saneamento Saturnino de Brito³ para urbanizar a cidade, entretanto, não foi o suficiente para a velocidade em que foi crescendo, principalmente para áreas de morro, e áreas de rio.

De acordo com Santos (2022), com o crescimento urbano e comercial do Recife, passa a ser mais evidente a dualidade existente nas configurações de ocupação da cidade e do processo produtivo, em meio a crise econômica no país entre as décadas de 1980 e 1990. Enquanto a parte detentora do capital dilatava seu potencial de acumulação, com a modernização do setor terciário e do varejo, com aberturas de grandes centros comerciais como shopping e hipermercados, em contrapartida, a crise econômica afetava os trabalhadores, com altas taxas de desemprego, pois o avanço das grandes empresas afetou os comércios locais.

¹ FREYRE, Gilberto et al. Livro do Nordeste. Comemorativo do primeiro centenário do Diário de Pernambuco, 1825-1925. Recife, 1925, p. 154-165 (apud SOUZA, 2022, p.52)

² COMISSÃO CENSITÁRIA DOS MUCAMBOS. Observações estatísticas sobre os mucambos do Recife. Recife: Imprensa Oficial, 1939 (apud SOUZA, 2022, p.52)

³ O plano Saturnino de Brito foi um projeto do engenheiro Saturnino de Brito, que buscava expandir e modernizar as cidades através do saneamento, urbanismo e paisagismo nas cidades brasileiras durante o século XX.

A Região Metropolitana do Recife registra nos anos 1980 e 1990 as maiores taxas de desemprego e níveis de informalidade entre as metrópoles brasileiras e acumula déficits habitacionais, ao mesmo tempo que sua elite e parte da classe média se deleitam com as novidades da modernidade no varejo e nos serviços e estimulam a expansão de um setor imobiliário de alto padrão construtivo (Santos, 2022. p. 25).

Desde então, o Recife é marcado pelas consequências da dominação do sistema de produção capitalista sobre os meios de trabalho, ocupação das metrópoles, e pelas recorrentes crises do sistema capitalistas que atingem a classe trabalhadora com desemprego e o empobrecimento da população, rebatendo nas mais diversas questões sociais, principalmente na questão da moradia, a problemática apontada por nós.

Dessa forma, podemos identificar que, mesmo com todas as iniciativas voltadas para sanar a questão habitacional, não foram suficientes para resolver essa problemática ao longo do tempo. Pelo contrário, a desigualdade socioespacial ainda é bastante visível. As respostas do Estado à questão habitacional têm sido insuficientes, levando a população pobre a buscar alternativas para resolver tal problema. Dentre as soluções encontradas, estão moradias em mocambos, favelas, palafitas, vilas populares e moradias autoconstruídas em subúrbios. A partir de agora, vamos dar continuidade à problemática, dando foco para as desigualdades socioespaciais no Brasil e no Recife.

2.2 Desigualdades Socioespaciais no Brasil e no Recife

Em torno dos anos 60 e 70 do século XX, com o advento da expansão industrial, comercial e da urbanização das cidades brasileiras, foram levantadas discussões em torno da “Questão Urbana”. A perspectiva era compreender o processo de urbanização dos centros urbanos brasileiros e como esse processo de incorporação dos aglomerados urbanos na estrutura social, e da própria questão social. Dentre essas análises, havia a nítida relação entre a inserção dos grupos populacionais que migraram para os centros urbanos no mercado de trabalho, e as condições de moradia que iam se criando, como os cortiços, casas de cômodos e até mesmo o desenvolvimento de periferias, que além da precária infraestrutura, também estavam atrelados à esses modelos de habitação, a ausência de serviços básicos, como saneamento, pavimentação, coleta de lixo, sistema de água e eletricidade, e o problema do transporte público, visto que as áreas reprodução eram distantes da concentração dos postos do trabalho (Ribeiro, 2016).

A expansão das periferias cresceram mais que os núcleos urbanos centrais das cidades e municípios, desde 1980, e tem seu crescimento dentro da perspectiva de segregação espacial e ambiental, onde grandes áreas são disseminadas pela pobreza.

Pela primeira vez na história do país registram-se extensas áreas de concentração de pobreza, a qual se apresentava relativamente esparsa nas zonas rurais antes do processo de urbanização. A alta densidade de ocupação do solo e a exclusão social representam uma situação inédita (Maricato, 2003, p. 152).

A questão urbana brasileira passou por várias interpretações a fim de esclarecer os fenômenos políticos, sociais e econômicos que estruturaram a formação das cidades brasileiras sob configurações que expressavam as desigualdades sociais e urbanas e geográficas (Ribeiro, 2016).

Buscando compreender se as configurações em que foram formadas as cidades brasileiras mantêm-se até os dias de hoje, faremos a análise de dados das condições habitacionais urbanas, bem estar urbano e infraestrutura urbana, retirados do Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) de 2010, apresentado pelo Observatório das Metrôpoles, que tem como objetivo apresentar dados sobre o bem estar urbano nas metrôpoles brasileiras, esse índice coleta dados de várias dimensões, como mobilidade urbana, meio ambiente, infraestrutura, habitação, etc. para comparar os níveis de bem estar a níveis territoriais, nacional e regional.

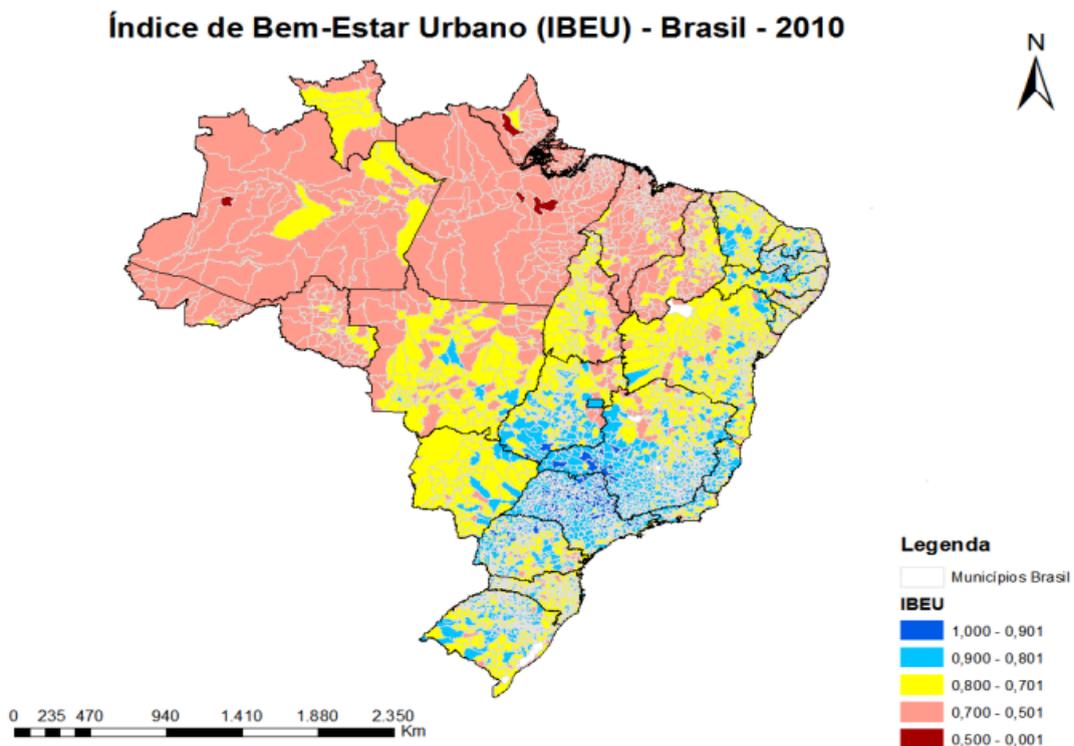


FIGURA 1 - ÍNDICE DE BEM-ESTAR URBANO

De acordo com IBEU, esse é o nível de bem-estar urbano do Brasil, por município.⁴ Dessa forma podemos perceber as desigualdades de bem-estar por território. É notório perceber que há uma grande diversidade de resultados, apesar de apenas 6 municípios apresentarem níveis muito ruins de bem-estar, apenas 273 de 5.565 municípios apresentam condições muito boas, uma porcentagem de 4,9%, e dentre esses 273 municípios, 252 localizam-se na região sudeste do Brasil.

Utilizar o índice de bem estar nos ajuda a olhar a moradia de uma forma ampla, além das paredes que dão forma à um imóvel, a partir do IBEU, podemos ter a dimensão de como andam os espaços urbanos, a infraestrutura e aos serviços públicos, como saneamento, coleta de lixo, sistema de água encanada, pavimentação das ruas, mobilidade, entre outras dimensões que também fazem parte dimensões de moradia adequada.

Logo em diante, o IBEU apresenta o nível de condições de habitações urbanas, que vai contabilizar os números de inadequação baseadas em indicadores como aglomerado subnormal, densidade domiciliar, densidade morador/banheiro, material das paredes dos domicílios e espécies dos domicílios.

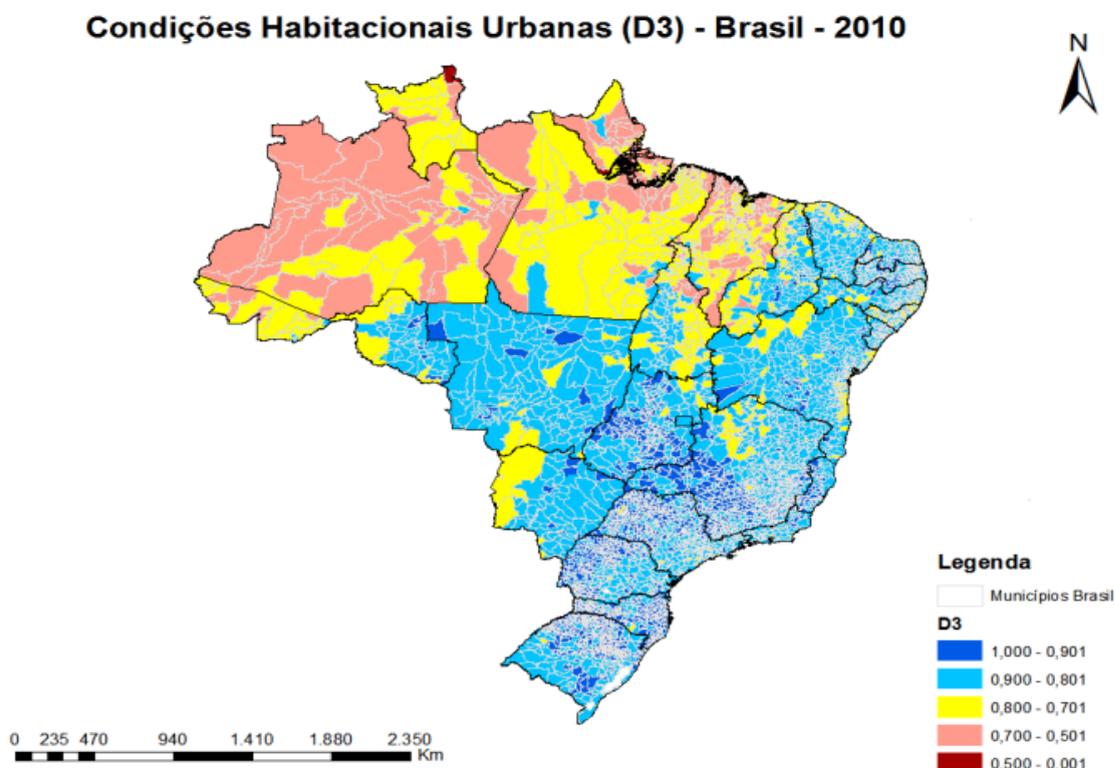


FIGURA 2 - CONDIÇÕES HABITACIONAIS URBANAS

⁴ cada cor representa um número que corresponde a uma dimensão que são representadas da seguinte maneira: de 0 à 0,500 é considerado muito ruim, 0,501 a 0,700 ruim, de 0,701, a 0,800 mediano, 0,801, a 0,900 bom e de 0,901 a 1,000 muito bom.

Dos 5.565 municípios do país, 30,5% apresentaram um nível “muito bom” em condições de bem-estar referente a habitação urbana, 52% apresentaram um nível “bom”, sendo assim, 83% dos municípios apresentaram bons níveis de habitação. Em contrapartida, os níveis de bem-estar referentes à infraestrutura urbana são totalmente opostos aos apresentados anteriormente, como representado na figura a seguir:

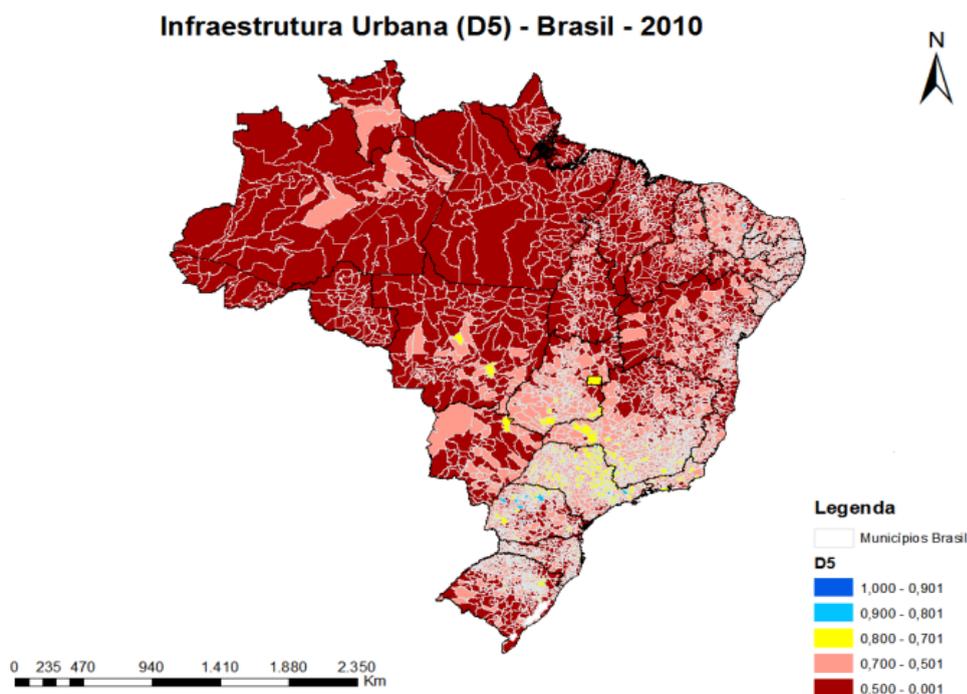


FIGURA 3 - INFRAESTRUTURA URBANA

De todos os municípios, apenas 28 apresentaram condições “muito boas” de infraestrutura, apenas 1 apresentaram “boa”. As demais totalizam a porcentagem de 91,5%. Recife está entre as capitais com infraestrutura ruim, e ocupa o 13º lugar entre as 27 capitais. Da mesma forma ocorre com os níveis de Atendimentos de Serviços coletivos Urbanos, que contabilizam os níveis de serviços como: esgotamento sanitário, água encanada, coleta de lixo, etc. Dos 5.565 municípios contabilizados, 2.617 apresentaram níveis ruins, e 390 com níveis muito ruins. Somados representam mais de 50% dos municípios brasileiros. Recife está na 15ª posição com condições médias, contudo, dois municípios da Região Metropolitana do Recife estão entre os municípios com condições muito ruins.

Um estudo realizado pelo Observatório das Metrópoles, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e pela Rede de Observatórios da Dívida Social da América Latina (RedODSAL), apresentada no quarto trimestre de 2021, revelou que a cidade do Recife tem o maior percentual de pessoas vivendo em extrema pobreza entre as capitais do Brasil, análise feita a partir da renda domiciliar per capita por estratos de rendimento.

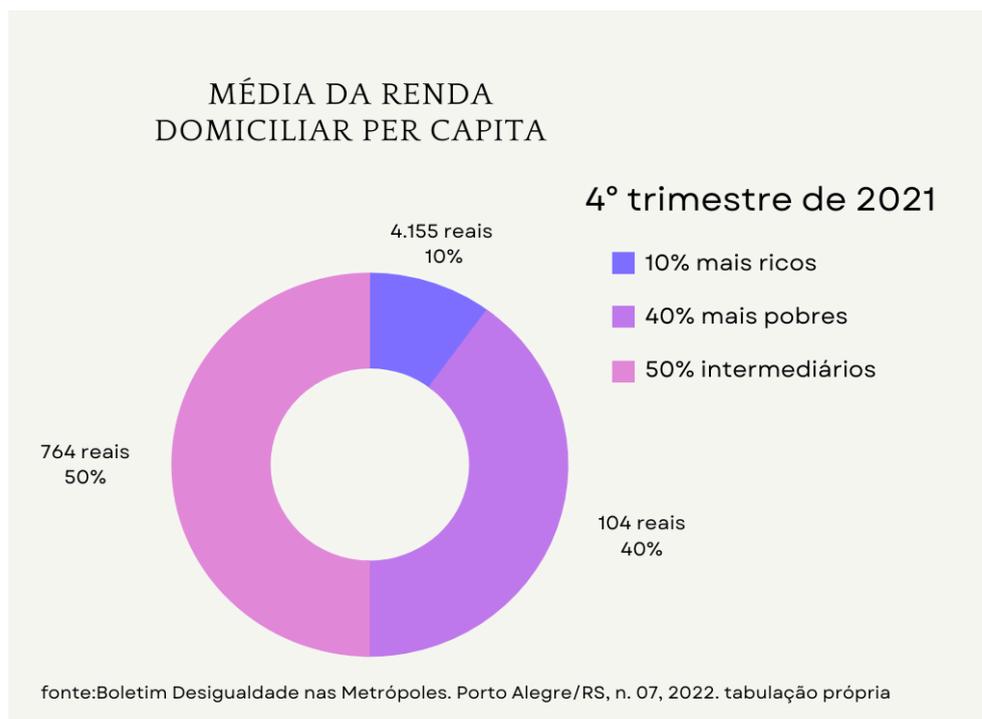


FIGURA 4 - RENDA MÉDIA PER CAPITA

“As cinco Regiões Metropolitanas com os menores rendimentos entre os 40% mais pobres, em ordem crescente, eram: Recife [R\$ 104,46], João Pessoa [R\$ 104,97], Salvador [R\$ 127,64], Natal [R\$ 128,39] e Teresina [R\$ 141,65]”

Também, a partir dos dados apresentados pela pesquisa, tem-se em vista que a região metropolitana do Recife está entre as cinco capitais com a menor renda média per capita entre as metrôpoles.

“Regiões Metropolitanas que apresentaram os menores níveis de renda média foram: Grande São Luís [R\$ 769,84], Manaus [R\$ 811,81], Maceió [R\$ 822,77], Teresina [R\$ 852,64] e Recife [R\$ 876,89].” A pesquisa nos proporcionou também, fazer um comparativo entre as rendas dos 40% da população que compõe a renda de base, e os 10% da população que detém a maior renda do Recife, a partir dos dados de rendimento dos mesmos, o que significa que os 10% do topo da distribuição da renda, ganha 50 vezes mais do que os 40% da base.

“As cinco Regiões Metropolitanas com as maiores razões de rendimento no 4º trimestre de 2021 foram, em ordem decrescente, João Pessoa [52,0], Recife [51,7], Natal [46,9], Rio de Janeiro [42,9] e Aracajú [39,3]”

Durante o período de 2020 a 2021, a renda dos mais pobres teve um aumento de 23% em relação ao período de 2019 a 2020 enquanto a riqueza dos mais ricos teve um pequena

queda de 7%, diminuindo a expressão da desigualdade no Brasil (Observatório das Metrôpoles, 2022), diminuição essa, que pode ter sido ocasionada pela distribuição do auxílio emergencial, porém o quadro não se manteve devido ao fim do auxílio, acarretando um “explosão” de pobreza entre as metrôpoles, entre elas, o Recife, o que não justifica o alto nível de desigualdade no Recife, pois há muito tempo o Recife apresenta um grande nível de pobreza e desigualdade em relação a outros municípios de Pernambuco, realidade que antecede décadas à pandemia da Covid-19 (índice de Gini, 2010), o que reflete a magnitude da desigualdade também no Estado, que é o terceiro Estado Brasileiro vivendo em extrema pobreza - pessoas vivendo com renda per capita mensal inferior a R\$ 155 , estimada em 11,8% da sua população. e considerando a população que possui renda mensal per capita de R\$ 155 até 450 (pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza), esse percentual sobe para 42,2%, chegando perto do dobro da porcentagem nacional de 24,1% (Observatório das metrôpoles, 2022).

A partir dos dados apresentados acima, podemos observar as dimensões da desigualdade socioeconômica e conseqüentemente socioespacial arraigada não apenas no Recife, mas de igual conjuntura ocorre nos Estados e no país, no Recife, podemos notar em quais áreas da cidade essa concentração está disposta, principalmente pelo preço elevado dos imóveis, tanto para compra, quanto para locação. Em 2022, o preço do metro quadrado no Recife subiu tendo em média o valor de R\$40, tornando o Recife a segunda cidade como aluguel mais caro do país ficando atrás apenas de São Paulo. Entre os bairros mais caros estão: Pina, Boa Viagem, Espinheiro, Parnamirim, Santo Amaro, Madalena, Graças, Casa Amarela, Tamarineira e Cordeiro. Esses bairros estão em sua maioria localizados na zona sul e na zona noroeste - ou zona norte como é popularmente conhecida.

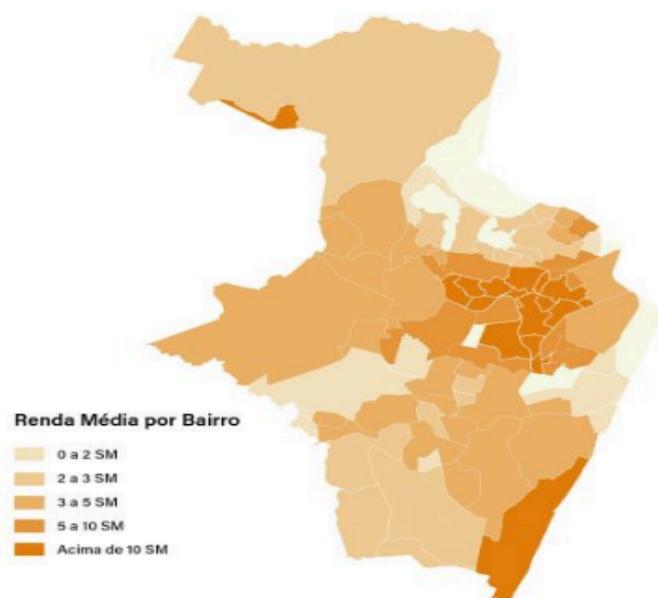


FIGURA 5 - RENDA MÉDIA POR BAIRRO

(fonte: Marco Zero Conteúdo, 2022)

Com esses dados pudemos apresentar uma das faces do Recife, aquela de deter grande parte da riqueza da cidade, que é bem localizada e usufrui dos melhores espaços urbanos e conseqüentemente, que vive com as melhores condições habitacionais.

As condições geográficas do Recife e região metropolitana foram, também, determinantes para a contribuição da ocupação da cidade de tal forma a gerar os escaneamentos da população às margens do território. O Recife é cercado por água, o rio que entrelaça a cidade e permeia por grande parte do seu território, além, dos vários morros e localidades elevadas dispostas por várias imediações. Tais características, foram sendo usada a favor das grandes fortunas, pois, as pessoas mais abastadas, ocupavam as áreas mais favoráveis - planícies - para desenvolver bairros, que hoje são os considerados bairros nobres, com a composição de áreas residenciais e comerciais, enquanto os menos abastados, acabaram sendo varrido para as áreas de menor interesse social, com a ocupação dos morros - que ao passar dos anos, revelou a sua adversidade - e com a ocupação das áreas alagadas, vivendo nos limites do Rio Capibaribe, e em meio aos manguezais.

O déficit habitacional do Recife chega ao percentual de 1.661.017 milhões de habitantes, segundo o IBGE, Habitantes distribuídos de maneira densa ao longo da cidade, marcada pela disputa de terra, e pelo direito à moradia. O Recife possui pluralidade em suas características, seja cercado pelo mar e por rios, possui uma diversidade físico geográficas, ou

pela sua formação sócio histórica, e territorial urbana, herdada do processo de ocupação do período da colonização, também é uma das maiores cidades do Nordeste.

O Recife está dividido em em seis Regiões Político-Administrativas (RPAs), e dezoito microrregiões, distribuídos nos seus 94 bairros, por sua extensão territorial, cada uma pode se diferenciar não somente por fenômenos sociais, políticos e econômicos, mas também pela educação, saúde, serviços públicos, áreas em predomínio de concentração de pobreza e padrões de ocupação. É possível observar a influência de diversos setores políticos e econômicos, e a ação do Estado e da iniciativa privada, como as construtoras e imobiliárias, nas estruturas de desigualdade na cidade. Podemos comparar os níveis de desigualdade em áreas da cidade utilizando o Índice de Desenvolvimento Humano de determinados bairros, como os bairros o Espinheiro, que apresenta índice de 0,955, e o bairro dos Afritos, com 0,952, que são considerados bons índices, mas se compararmos com o IDH de outras áreas da cidade, como o exemplo da ZEIS de Santo Amaro, que apresenta o IDH de apenas 0,608, o que pode ser comparado ao IDH de países como Índia (0,609) e Namíbia (0,628), podemos constatar que há um crescimento desigual entre as áreas da cidade. Nesse sentido, as desigualdades e o processo de reprodução do espaço urbano do Recife são evidentes, e ocorreram de forma segregacional nas últimas décadas, notadamente pelo crescimento dos espaços de pobreza, contra o avanço do mercado imobiliário, expondo as diferenças entre as condições (Gondim; Lima, 2021).

2.3 Condições de Habitação: Precariedades e Riscos

A definição estabelecida pela Organização das Nações Unidas (ONU), pelo esfera do Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, emitido no documento de Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos Sociais, Econômicos e culturais, estipularam critérios que ajudam no processo de identificação de moradias inadequadas, a partir da comparação com critérios utilizados na definição de moradias adequadas, os seguintes critérios citados são: segurança na posse, habitabilidade, infraestrutura, localização, acesso, entre outros (Denaldi, 2022).

Uma moradia adequada vai além do que a estrutura física da habitação, ela precisa estar ligada à boas condições de saneamento, acesso à, privacidade, iluminação, ventilação, e até trabalho. Dessa forma, entendemos que a questão da inadequação da moradia é muito mais densa do que se parece, não é superficial e simplista. As condições de moradia do Brasil foram projetadas pelo modelo mercantil que dominou o desenvolvimento brasileiro, e para

solucionar, necessitaria de uma reforma que fugisse dessa lógica. Além do mais, o Brasil é construído por uma grande diversidade geográfica que contribui para mudanças nos aspectos de inadequação habitacional a depender de cada região, até mesmo entre os municípios (Denaldi, 2022).

Segundo Cardoso (2016), em todo o território nacional existe alguma forma de precariedade habitacional, essas irregularidades foram se formando historicamente no Brasil por agrupamentos espontâneos, e ocupação de terrenos ou imóveis, sejam organizados ou não, dando início aos cortiços e comunidades, popularmente chamadas de favelas, ou conjuntos habitacionais com irregularidades financiados pelo governo que contribuíram mais adiante para a inadequação de habitação. As precariedades habitacionais assumem diferentes formas de acordo com cada região e são caracterizadas por diferentes graus de irregularidade e vulnerabilidade. As dimensões relacionadas aos aspectos físicos e do ambiente, devem ser levadas em consideração: acessibilidade, água encanada e potável, saneamento básico, coleta de lixo, energia elétrica, iluminação pública, pavimentação, risco, segurança pública etc.

Devido a vasta variação de precariedades distribuídas por todo território nacional e que se pode divergir a cada região, há uma grande dificuldade de se mensurar e de padronizar a precariedade habitacional, visto isso, foi criado o termo “assentamentos precários” pela Política Nacional de Habitação, a fim de agrupar e caracterizar esses assentamentos dotados de características semelhantes de precariedade e habitadas pela população de baixa renda brasileira (Denaldi, 2022; Machado, 2012).

Pode-se dizer que os assentamentos precários são onde se concentram a pobreza no território nacional, ainda que em áreas de classe média e alta existam ainda algum nível de precariedade de infraestrutura, os assentamentos são construído totalmente sob esses aspectos, sua formação é intrinsecamente pobre e precarizada.

[...] Pode-se argumentar que os assentamentos precários são frutos do processo de construção das desigualdades socioespaciais, correspondendo à produção de um espaço urbano de caráter segregador. De acordo com o Plano Nacional de Habitação – PLANHAB (2009, p. 35), cerca de 13 milhões de famílias brasileiras estão em estado de pobreza absoluta, dependentes dos programas sociais do governo de complementação de renda para se alimentar. São mais de 3,2 milhões de domicílios em assentamentos precários (CEM/CEBRAP, 2007) e um déficit habitacional estimado em cerca de 5,5 milhões de unidades habitacionais (FJP, 2008; Machado, 2012, p. 66-67).

Lançado pela Secretaria Nacional de Habitação, o “Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários” auxilia na definição e caracterização dos assentamentos precários, pontuando tais características:

1 - os assentamentos são áreas residenciais, habitados pela população de baixa renda.

2 - as condições de precariedade são caracterizadas por: ausência de infraestrutura, precariedade fundiária, carência de serviços como transporte e equipamentos sociais, terrenos sujeitos a alagamentos, e construções insalubres.

3 - a origem histórica daquele assentamento é fruto da resposta dos moradores à ausência de resoluções para a necessidade habitacional daquela população (Brasil, 2010).

Entretanto, nem todos os dados referentes ao quadro de assentamentos precário são capazes de mensurar com precisão as condições de precariedade e riscos ambientais e condições de insalubridade⁵, pois a maior parte desses dados são coletados através do Censo Demográfico, que não consegue captar com precisão as informações, já que o censo se utiliza de informações por meio de pesquisas com os habitantes daquela região, o que não abre espaço para verificação de aspectos como o risco e a qualidade ambiental. Também há certa limitação na captação da qualidade da infraestrutura, e fornecimento de serviços como: encanamento, abastecimento de água, saneamento básico, pois muitas vezes esses serviços são realizados de formas improvisadas pelos moradores, ou oferecidos de maneira paliativa, sem a qualidade necessária, apresentando problemas como refluxo, baixa manutenção, e o destino impróprio da rede de esgoto no curso da água. Outro fator que contribui para a dificuldade na precisão dos dados, é como cada município tipifica os serviços e a irregularidade a partir de metodologias distintas, há município que agrupa os serviços de água, coleta seletiva, rede de esgoto, pavimentação, como um único serviço, ficando impreciso quais elementos estão dispostos naquela localidade e quais não estão, bem como se o não fornecimento de determinado serviço pelo município será ou não notificado como subnormal, da mesma forma, o que é inaceitável não haver em uma capital, por exemplo, pode ser aceitável não haver em uma região rural, sendo assim, nem sempre os indicadores podem apontar a dimensão das condições de precariedade (Denaldi, 2022).

No que se refere ao Recife, segundo Cavalcanti (2016) *apud* Denaldi (2022), a partir da observação das condições de ocupação, foram percebidas algumas tendências:

- Os assentamentos urbanos estão se consolidando nos núcleos urbanos, seu espessamento se dá através do processo de expansão e verticalização, com o aumento da coabitação, o que sobrecarrega a escassa infraestrutura existente, contribuindo com a deterioração e insalubridade.

⁵ Para mensurar fatores de riscos ambientais e condições de insegurança e insalubridade, são necessários estudos e pesquisas especializadas por tratar-se de condições que mudam constantemente (Moretti *et. al.*, 2014, *apud* Denaldi, 2022).

- Já no centro, foi identificado o aumento da autoconstrução, impulsionada pela não ascensão socioeconômica de famílias pobres que se recusam a se afastar das áreas com mais acessos a oportunidades de trabalho,
- Nas áreas de transição rural-urbana são marcadas pelo adensamento da ocupação de loteamentos irregulares e clandestinos, fomentando o problema de regularização fundiária, pois a maioria dos loteamentos ocupados por pessoas de baixa renda não possuem nenhuma etapa de documentação.

Dentre as tipologias adotadas pelo Ministério das Cidades, foram encontradas no Recife: 1) assentamentos precários; 2) loteamentos clandestinos e irregulares; 3) conjuntos habitacionais degradados; 4) ocupações em áreas de risco; 5) risco de enchente; 6) instabilidade em setores de encosta e risco de deslizamento; 7) edifício-caixão e risco de desabamento.

- 1) Assentamentos precários são aqueles em que se encontra uma ocupação desordenada do espaço, em áreas de propriedade privada ou pública, que não estava de posse dos moradores no momento da construção, mais conhecidos também pela formação das favelas, e palafitas.
- 2) Loteamentos clandestinos e irregulares, são locais em que há o descumprimento de leis urbanísticas e/ou ambientais, em que não há a aprovação prévia do poder público.
- 3) Conjuntos habitacionais degradados, são um problema não tão recente, na década de 70 foram entregues milhares de unidades habitacionais, e já na década de 2000 se via a degradação devido a vários fatores como, poluição, salinização do solo que enfraquece as estruturas, o acréscimo de edificações em espaços livres como áreas verdes, etc.
- 4) Ocupações em áreas de risco, entende-se por áreas de risco aquelas localidades onde pode-se detectar um maior possibilidade de serem acometidas por fenômenos naturais, ou sofrerem com processos naturais que causem efeito adverso. Quanto maior for a vulnerabilidade da população que ocupa aquela área maior será o risco a sua saúde e integridade física.
- 5) Risco de enchente, tem-se em maior risco as áreas de planície, e principalmente as áreas onde se concentra habitações de baixa renda nas margens dos rios que percorrem a cidade. Os riscos de enchente são intensificados nessas regiões devido a alteração do solo, produzida pelas ocupações.
- 6) Instabilidade em setores de encosta e risco de deslizamento, acontece devido alguns condicionantes, que podem ser naturais ou antrópicos. os condicionantes naturais estão

relacionados a fatores como a espessura do solo, fundações rochosas, e ao complexo hidrológico-climático, e por agentes efetivos, que podem se modificar ao longo do tempo, como erosão do solo, erosão da água, variação de temperatura, fortes chuvas, e ações humanas como o desmatamento. Os condicionantes antrópicos, são relacionados diretamente com a ação humana, como o presença de fossas, realização de aterros, a ação de escavação para construção de patamares, o corte com inclinação e profundidade em níveis não seguros, a retirada do solo natural, entre outras ações provocam reações no solo.

- 7) Edifícios-caixão possuem risco de desabamento devido sua estrutura, onde não há presença de vigas para a sustentação de laje, deixando sua estrutura de alvenaria insegura, pois os tijolos utilizados em sua construção não são adequados ao clima e ao solo da cidade.

3. HABITAÇÃO COMO NECESSIDADE SOCIAL

Neste capítulo faremos uma breve reflexão sobre as necessidades sociais e a sua aproximação com o direito à moradia, uma vez que a habitação é um direito básico do ser humano. Todo cidadão possui suas necessidades individuais, entretanto quando um conjunto de indivíduos não conseguem, por si próprios, dada suas condições sociais, alcançar direitos que lhes garantam qualidade de vida - como saúde, educação, alimentação e habitação, torna-se dever do Estado promover esses direitos a partir de políticas públicas.

3.1 Reflexões Sobre a Necessidade Social

Segundo Potyara (2000), a noção de necessidades sociais é muito discutida entre os intelectuais, e mais assiduamente se questionam sobre a importância de definir o significado do termo ‘necessidades sociais básicas’, sobretudo pela sua ampla disposição de significados e ambiguidade no seu sentido. A partir da valorização do Estatuto da Cidadania o significado do termo necessidades básicas passou a ser visto com mais evidência no trato das políticas públicas e dos direitos sociais que, pela sua natureza coletiva, esta conceituação traz consigo os princípios de igualdade, equidade e justiça social. Por conseguinte, os diálogos sobre políticas públicas sociais e necessidades sociais básicas se entrelaçam.

De acordo com Potyara (2000), na grande busca por tentar encontrar o real significado de necessidades básicas sociais, muitos autores classificam as necessidades em diferentes condições da vida humana, como física, biológica, social, cultural, etc. A partir da amplitude do termo, Doyal e Gough (1991), identificaram diversos ‘satisfadores’⁶ que podem contribuir com o bem estar dos indivíduos, esses elementos são chamados satisfadores universais e servem para identificar, a partir de indicadores sociais, o que “falta” para suprir determinadas necessidades. esses satisfadores foram agrupadas em 11 categorias, sendo 9 delas elementos que são comuns a todo ser humano, uma especificamente para crianças, e uma especificamente para mulheres, são elas:

- a. alimentação nutritiva e água potável;
- b. habitação adequada;
- c. ambiente de trabalho desprovido de riscos;
- d. ambiente físico saudável;

⁶ Traduzido do inglês “satisfiers”. Termo utilizados pelos autores para denominar elementos contributivos na obtenção de satisfação do indivíduo, como bens, serviços, atividades, medidas e políticas (Doyal; Gough 1991, *apud* Potyara, 2000).

- e. cuidados de saúde apropriados;
- f. proteção à infância;
- g. relações primárias significativas;
- h. segurança física;
- i. segurança econômica;
- j. educação apropriada;
- k. segurança no planejamento familiar, na gestação e no parto.

No tocante ao satisfador de habitação adequada, existem aspectos de extrema relevância, que segundo os autores, podem causar danos físicos e mentais se não forem cumpridos, são eles: a) garantia de abrigo em climas suficientes a climas adversos e proteção razoável contra intempérie, risco de epidemia e vetores patogênicos; b) saneamento para evitar a contaminação da água e das redes de distribuição, pois a falta do saneamento básico pode acarretar em doenças por contaminação de bactérias; c) a ausência de superlotação residencial, pois a superlotação residencial pode causar prejuízos a saúde física e mental dos moradores, como reflexo negativo no desenvolvimento pessoal, atraso no desenvolvimento físico intelectual das crianças, devido a doenças respiratórias, sensação de fadiga e depressão (Potyara, 2000, p. 76-77).

As necessidades básicas sociais se tornaram norteadoras para muitas leis, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos a nível mundial, e a nível nacional a primazia dos direitos do cidadão brasileiro, a Constituição Federal de 1988 (CF 88), que explicita os direitos fundamentais no Brasil, entre eles o direito à igualdade, à dignidade da pessoa humana, a saúde, educação, e moradia, direito que só veio a ver explicitado na constituição como um direito fundamental a partir do ano de 2000, entretanto é árdua a luta para a garantia e efetivação desse direito, num país marcado historicamente pela desigualdade de distribuição de renda e exclusão fundiária, o que resulta num alto índice de déficit habitacional, como trataremos mais adiante. Além do pouco investimento direcionado às políticas habitacionais existentes (Barreto, 2013), elas ainda apresentam deficiências em entregar as habitações, que não deveriam ser meras habitações, deveriam integrar requisitos básicos para a garantia da habitabilidade, como contido na Cartilha do Direito à Moradia (2020), o habitabilidade engloba habitação segura, um ambiente saudável, conforto, lazer, proteção à saúde, privacidade, estrutura sólida e saudável, infraestrutura urbana, esgotamento sanitário, água potável, etc. (Cartilha do Direito à Moradia, 2020, p. 10-11).

Portanto, é importante discutir sobre, além da escassez de políticas, tecer apontamentos diante das falhas cometidas nas tentativas de execução das políticas e erradicação do déficit habitacional. Para isso, vamos analisar a questão da habitabilidade no programa minha casa minha vida (Silva e Freitas, 2021).

3.1.1 Déficit Habitacional e as Contradições na Política Habitacional

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), foi esquematizado numa prerrogativa de tentar diminuir os índices do déficit habitacional no Brasil, problemática oriunda de mazelas socioeconômicas historicamente vivenciadas no país. O PMCMV tem seu alicerce erguido pelo desejo⁷ da casa própria, que por meio dele estaria mais próximo da realidade, além disso, uma possível ascensão social, uma chance de ter acesso às relações sociais da sua sociedade.

Dividido em várias categorias, o programa tem por finalidade viabilizar o acesso à casa própria de acordo com a renda em diferentes níveis de acordo com o salário por família: de 0-3 salários mínimos; de 4-6 salários mínimos e de 7-10 salários mínimos. Entretanto, mesmo sendo um dos maiores programas voltados para o acesso à casa própria, ele apresenta alguma inconsistências que devemos considerar:

1) em sua fase 1 o PMCMV não atendeu ao proposto [...], já que a produção das habitações fora em mesma quantidade tanto para as famílias pertencentes a faixa de renda de 0-3 e de 3-6 salários mínimos, haja vista, que as famílias inseridas na classe de interesse social deveriam ser beneficiárias em maioria. Porém, na fase II, se vê um resultado diferente, na qual, se passa a ter maior produção de unidades habitacionais destinadas às famílias inseridas nas faixas de renda elegíveis de até R\$1.600,00. 2) Na Faixa 1, as maiores coberturas predominaram nos estados das regiões Norte (94,4%) e Nordeste (94,6%), enquanto o Sudeste apresentou o nível mais baixo (56,4%). E com relação às Faixas 2 e 3, as maiores coberturas predominaram nos estados das regiões centro-sul do país. Quanto à Faixa 2, as porcentagens foram maiores no Sul (97,1%); Centro-Oeste (86,1%) e Sudeste (82,6%). Já na Faixa 3, mantêm-se as mesmas regiões, sendo que os valores diminuem: Sul (67,9%); Centro-Oeste (60,8%) e Sudeste (54,3%) (Costa, *et. al* 2018, p. 288 *apud* Silva, Freitas, 2021, p. 9-10).

No tocante à habitabilidade desses imóveis entregues no programa, devemos recordar que a habitabilidade está prevista no art. 23 da CF, estabelecendo que os programas habitacionais devem manter garantir condições de habitações plenas (Silva e Freitas, 2021). Dito isso, sobre as críticas ao problema habitacional brasileiro, Cardoso e Aragão (2013) elegem 8 como as principais:

⁷ têm-se como desejo ou sonho da casa própria pois, como vimos anteriormente, o capitalismo neoliberal individualiza as necessidades sociais tornando-as desejos e ambições individuais com o intuito de possibilitar por meio do mercado, a sua aquisição.

(i) a falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (iv) excessivo privilégio concedido ao setor privado; (v) a grande escala dos empreendimentos (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação. A esses pontos, já destacados por várias análises, acrescentamos ainda (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado (Cardoso e Aragão, 2013 p. 44 *apud* Silva; Freitas 2021, p. 11).

Dessa forma é possível observar que a execução do programa apresentou falhas, sendo assistencialista no decorrer de sua execução, deslegitimando o direito à moradia, se distanciando dos princípios de universalidade, igualdade e democracia. Justaposto a isso, ainda contribuiu com o grande financiamento de empresas privadas, com produções em larga escala que foram responsáveis por afastar a população dos centros urbanos. Ainda demonstra falta de planejamento na acomodação das famílias, não se atentando em ajustar as famílias por quantidade de membros, assim, espaços que deveriam acomodar 5 pessoas, passou a tumultuar 10. Além da procura por terrenos mais baratos para a construção conjuntos habitacionais direcionados para as famílias com níveis mais baixos de renda, de modo que se possa oferecer algo mais em conta e obter maior lucro. O programa acabou por alocar os beneficiários em locais que os afasta de seus empregos, órgãos públicos e serviços, além de não promover segurança, tornando os conjuntos habitacionais alvos fáceis da violência urbana (Cardoso e Aragão 2013).

Embora o programa tivesse um limite inicial para a entrega de moradias, de 500 habitações ou, 250 para condomínios, o que sucedeu foi um grande aglomerado de habitações, tendo a partir de 2011 cerca de 1.200 habitações e já em 2012 esse número sobe para 5.000 habitações, sendo grande parcela dessas habitações e conjuntos habitacionais localizados fora das cidades-polo do programa, o que demonstra o afastamento do programa com os centros de políticas habitacionais locais e o déficit habitacional. Em 2011 das mais de 44 mil habitações entregues, cerca de 57% estavam dispostas em regiões periféricas, principalmente no nível 1 (até 3 salários mínimos), o número sobe para 65%, como supracitado, esses indivíduos sempre são levados para os piores locais, e sem planejamento prévio a necessidade de serviços, comércio, trabalho, e equipamentos públicos, acaba se tornando uma nova problemática, porém essa ausência acaba sendo “suprida” pela satisfação da casa própria (Rufino, 2016).

Somado aos fatores acima mencionados, é possível notar a contradição criada por esse modo de produção imobiliária, de acordo com os dados do déficit habitacional no período de 2008 à 2012, é notório o avanço de 5.191.565 para 5.244.525 domicílios ,num total de 52,960,

mesmo num contexto de alta produção imobiliária. Os mesmos dados mostram que de 2008 para 2012 o déficit habitacional para pessoas com renda até 3 salários mínimos subiu de 70,2%, para 73,6%, um total de 215.492 domicílios. E sobre o déficit sobre ônus excessivo em aluguel passou de 40% em 2008, para 50% em 2012.

3.2 O Déficit Habitacional e a Inadequação

O déficit habitacional é a maneira mais utilizada para contabilizar o número de pessoas ou famílias que vivem em condições precárias de moradia, ou que não possuem acesso a nenhum tipo de moradia, seja ela alugada, ou proveniente de construções improvisadas.

O Brasil apresenta hoje um déficit habitacional elevado, com cerca de déficit quantitativo de 5,8 milhões de moradias (IBGE, 2020), e déficit qualitativo de 24,9 milhões de brasileiros que não têm moradia, ou vivem em situações precárias. Podemos identificar essas condições como moradias irregulares: palafitas, ocupações de terras e de imóveis.

O déficit habitacional é um dos maiores problemas existentes no Brasil na atualidade. Dados revelados pelo levantamento da Fundação João Pinheiro, que categorizou toda a esfera do déficit habitacional no Brasil durante o período de 2016 a 2019, publicado em 2021, que define como “falta ou inadequação do estoque urbano no Brasil”, mostrou que o país possui um déficit habitacional de mais de 5,8 milhões de habitações, que representa um percentual de 8% dos domicílios do país, sendo 8,044 em áreas urbanas, e 832 em áreas rurais. No quadro geral do país, o nordeste apresenta o segundo maior número de déficit entre as áreas, com um déficit de 1,778, ficando atrás apenas da região sudeste.

Foi identificado que em 2019 o maior segmento do déficit habitacional brasileiro foi o ônus excessivo com aluguel urbano, que é caracterizado por famílias com renda de até três salários mínimos e que direcionam mais que 30% da sua para o pagamento de aluguel, e partir daí pode-se perceber que esse panorama também reflete para os estados e municípios, entre eles, o Recife, que com déficit habitacional geral de 113,275 moradias, 72,327 estão inseridos nos parâmetros de ônus excessivo com aluguel, gerando uma porcentagem de 63,9%, ultrapassando o percentual estimado para o estado de Pernambuco de 60,3%. e o restante da composição do déficit, está dividido entre habitação precária em 8,9% e coabitação, em 27,3% (Cartilha de déficit habitacional, 2022).

Um fator bastante contributivo para esse cenário de elevado déficit habitacional direcionado à população que mora de aluguel, é a grande alta nos preços dos aluguéis nos

últimos anos, mais precisamente, no período “pós-pandemia”, entre 2021 e 2022. durante o início da pandemia, muitos proprietários adiaram o reajuste do preço dos aluguéis devido às dificuldades financeiras apresentadas naquele momento, entretanto, com a retomada da economia e a elevação do PIB em 3%, dessa forma, muitos proprietários decidiram que seria um bom contexto para aplicar o reajuste dos aluguéis.

De acordo com os dados do índice Fipezap, 2022 foi o ano que teve a maior alta histórica desde a criação do índice, em 2011. O ano fechou com alta de 16%, quase três vezes mais que a inflação medida pelo IPCA/IBGE, de 5,8%. o índice fipezap monitora o crescimento do valor dos aluguéis residenciais em 25 cidades brasileiras, entre elas o Recife, que das 25 cidades, obteve o terceiro maior aumento, ficando atrás apenas de Barueri-SP. e São Paulo-SP. Observando os dados do índice é possível notar que o Recife possui uma variação anual acumulada acima da média da variação nacional, de 17,07%.

Todo esse crescimento no valor dos aluguéis pode desencadear outros desdobramentos do déficit habitacional como o aumento nos números de despejo. Recife teve uma alta de 11% nos preços de aluguel no período de 12 meses, um crescimento acima da inflação, tornando o Recife a segunda capital com o aluguel mais caro do Brasil, ficando atrás apenas de São Paulo (Santana, 2022) o que eleva os níveis de despejo, que é o terceiro maior do país (Moraes, 2021). Segundo o Mapeamento Nacional de Conflitos de Terra e Moradia em conjunto com a campanha despejo zero, detectaram que 219 mil famílias estão ameaçadas de despejo no Brasil, e quase 40 mil foram despejadas.

O Mapeamento Nacional de Conflitos pela Terra e Moradia visa identificar e denunciar um problema crônico e frequente que vem sendo sistematicamente invisibilizado no Brasil: os conflitos fundiários que resultam em despejos e remoções forçadas de pessoas do seu local de moradia e sobrevivência. Entende-se por conflito fundiário a disputa pela posse ou propriedade de um imóvel, bem como o impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito à moradia e à cidade (Campanha Nacional Despejo Zero).

Dessas 219 mil famílias, aproximadamente 10 mil estão no Recife, e 295 famílias foram despejadas.

Essa realidade não é novidade na cidade, entretanto, a pandemia do coronavírus também foi responsável por um grande aumento do desemprego, o que dificulta ainda mais as condições de vida de quem depende de aluguel para morar.

É fundamental que se avance na garantia do direito à moradia para essas famílias. Estamos numa situação de pandemia, que agravou muito as desigualdades sociais, e colocou em ainda mais vulnerabilidade as famílias pobres do país (Benedito Roberto Barbosa, coordenador da Central de Movimentos Populares (CMP) e integrante da Campanha Nacional Despejo Zero).

O balanço mostra que cerca de 27.600 famílias foram despejadas durante a pandemia, entre os anos de 2020 a 2022, o que representa uma porcentagem de 333% no aumento de despejo. Mesmo sendo alarmante, esse número poderiam ser piores, pois centenas de famílias, incluindo crianças e idosos foram protegidos por medidas que impediram que essas famílias fossem despejadas, como a limiar do Supremo Tribunal Federal (STF), protocolada pelo PSOL e concedida pelo ministro Barroso, que adiaram o despejo de 14 mil famílias no ano de 2021 (Campanha Despejo Zero, 2022).

Esse tipo de medida revela a importância da participação das autoridades na luta por moradia na prática, mesmo não sendo o ideal do que se espera do Estado, e que a articulação de organizações e partidos podem resultar em pequenos avanços na garantia do direito à moradia.

O déficit habitacional é um conceito feito para dar estrutura aos dados que buscam estimar a falta de habitação e a falta de estrutura e adequação necessária para um local ser apto à habitação. a função do déficit habitacional não pode ser entendido como apenas a mensuração de falta de habitação ou inadequação de moradias, mas deve ser contemplado como a contabilização da quantidade de moradias que não possuem capacidade de cumprir o direito do acesso aos serviços habitacionais básicos, por parte da população. A seguir apresentaremos o fluxo simplificado dos componentes do déficit habitacional criado pela Fundação João Pinheiro:

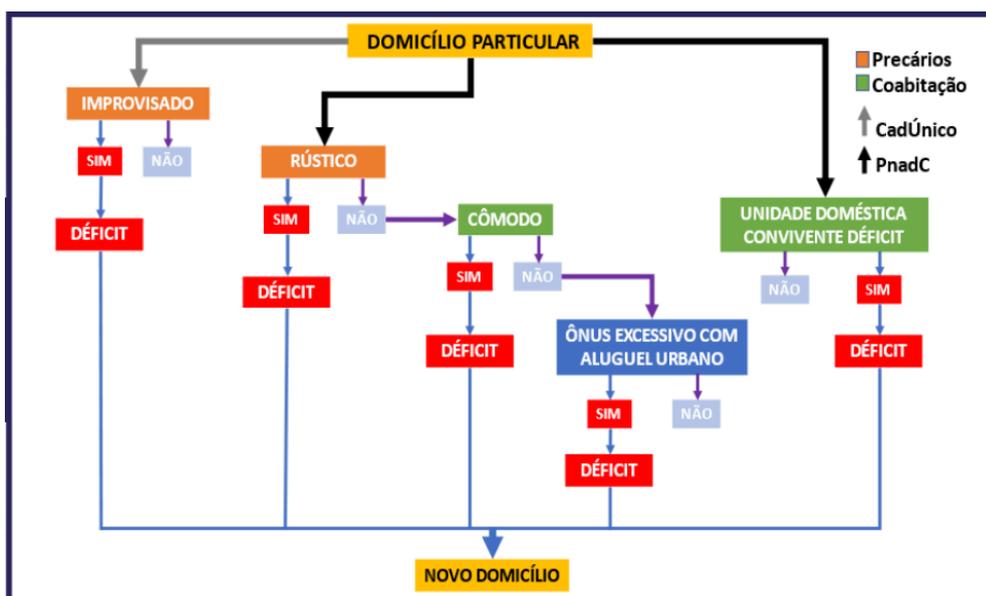


FIGURA 6 - FLUXO SIMPLIFICADO DOS COMPONENTES DO DÉFICIT HABITACIONAL

(Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil: 2016 - 2019. Belo Horizonte: FJP, 2021)

O cálculo do déficit habitacional acontece por meio de etapas, a partir da subdivisão de cada componente e subcomponente presente na análise. a ordem das etapas se iniciam a partir dos domicílios particulares, da seguinte maneira:

1. Primeiro os domicílios classificados como permanentes e improvisados, selecionam-se e calculam-se os domicílios improvisados.
2. Dos domicílios particulares e permanentes, são retirados os domicílios rústicos.
3. Retirados os domicílios rústicos, identificam-se, entre os não rústicos, os domicílios tipo cômodo.
4. Os domicílios considerados não cômodos são o ponto de partida para se selecionar os domicílios com ônus excessivo com aluguel nas áreas urbanas.
5. Dos domicílios particulares, também são selecionados aqueles identificados como unidade doméstica convivente com déficit.

Além dessa divisão dos domicílios particulares, o déficit habitacional é composto por subdivisões, que abordam a habitação precária, a coabitação e o ônus excessivo com aluguel, que é dividido da seguinte forma: “se dá pela soma de cinco (sub)componentes: (I) domicílios rústicos; (II) domicílios improvisados; (III) unidades domésticas conviventes déficit; (IV) domicílios identificados como cômodos; e, (V) domicílios identificados com ônus excessivo de aluguel urbano.”

| Componentes e subcomponentes do deficit habitacional | | Unidades espaciais | Localização | Atributos |
|--|--------------------------------------|---|----------------|---|
| Habitação precária | Domicílios rústicos | Brasil, unidades da Federação, regiões metropolitanas e regiões administrativas integradas de desenvolvimento | Urbano e rural | Faixas de rendimento domiciliar em salários mínimos |
| | Domicílios Improvisados | | | |
| Coabitação | Unidade doméstica convivente deficit | | | |
| | Domicílio Cômodo | | | |
| Ônus excessivo com aluguel | | | Urbano | |

TABELA 1 - COMPONENTES E SUBCOMPONENTES DO DÉFICIT HABITACIONAL

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

⁸ termo utilizado pela FJP na Cartilha de Déficit Habitacional, para se referir ao número de pessoas que convivem em uma mesma residência.

Todas essas estatísticas foram elaboradas mediante conceitos que definem cada componente e subcomponente, de acordo com o levantamento, o conceito de cada componente: o conceito de habitação precária se divide entre dois subcomponentes, domicílios improvisados e domicílios rústicos. Domicílios improvisados são quaisquer tipo de construção sem fins de habitação, usada como moradia, dado o exemplo de edifícios em construção (Dá-se em situação de abandono), viadutos, grutas, vagões de trem, barracas, tendas e até mesmo carroças, qualquer tipo de abrigo utilizado como “moradia” até o momento do levantamento. Domicílios rústicos: domicílios construídos em estrutura que leve ao desconforto físico e ao risco de contaminação por doenças, como construções sem alvenaria e sem madeira aparelhada, exemplificadas como taipa e o popularmente “barraco” de madeira reaproveitada.

No Nordeste, a porcentagem de domicílios improvisados ultrapassou a marca de 42%, no ano de 2019, uma porcentagem muito maior em relação às demais regiões nesse quesito. O conceito de coabitação, assim como o conceito de habitação precária, se divide em dois componentes, o de unidades domésticas conviventes, e o de cômodos. As unidades domésticas conviventes, são compostas por domicílios onde se comportam dois ou mais núcleos domésticos com relação de parentescos (sogra, noras, genros, netos, etc), nessas configurações, é necessário que haja mais de duas pessoas ocupando um mesmo cômodo como dormitório. Os cômodos, como sugere o nome, são compostas por famílias que residem em um cômodo de alguma habitação, como por exemplo os cortiços e casas de cômodo. O ônus excessivo com aluguel, como supracitado, corresponde ao número de famílias que possuem renda média de até três salários mínimos, e que comprometem mais de 30% da sua renda com aluguel de casa ou apartamento, o domicílio não deve estar dentro dos parâmetros de domicílios rústicos nem de cômodos. O ônus excessivo é, atualmente, o maior fator do déficit habitacional no Brasil, com uma variação de 2,814 em 2016 para 3,035 em 2019.

A síntese dos indicadores do déficit habitacional no Brasil, mostra em números a quantidade e porcentagem de domicílios que representam cada componente e subcomponente, vejamos: habitação precária: 1.482.585 (25,2%), Domicílios rústicos: 696.849 (11,9%), Domicílios improvisados :785.736 (13,4%); Coabitação: 1.358.374 (23,1%), Unidades domésticas conviventes déficit: 1.261.407 (21,5%), Domicílios cômodos: 96.968 (1,7%); Ônus excessivo com aluguel: 3.035.739 (51,7%); Déficit Habitacional: 5.876.699 (100%) - em 2019 (Cartilha de déficit habitacional, 2022).

No Recife, o déficit habitacional contabilizado é de 1.661.017 milhões de habitantes, e de 94.227 domicílios para a população de zero a três salários mínimos em toda RMR.

Para comparação dos índices de déficit entre as cidades, a Fundação João Pinheiro utiliza o déficit relativo, calculado a partir da divisão do déficit total pela quantidade de domicílios permanentes daquele município, de modo a tornar mais equânime a comparação entre cidades com diferentes realidades (Almeida; Araujo, 2020. p.132).

| Cidade | População (2010) | Domicílios Permanentes (2010) | Déficit (2010) | Déficit Relativo (2010) | Déficit (0-3 salários mínimos) |
|-------------------------|------------------|-------------------------------|----------------|-------------------------|--------------------------------|
| Abreu e Lima | 94.429 | 24.584 | 3.145 | 7,82 | 1.971 |
| Araçoiaba | 18.156 | 4.385 | 847 | 5,18 | 566 |
| Cabo de Santo Agostinho | 185.025 | 29.827 | 7.357 | 4,05 | 4.484 |
| Camaragibe | 144.466 | 38.714 | 4.967 | 7,79 | 3.042 |
| Goiana | 75.644 | 17.417 | 3.221 | 5,41 | 1.648 |
| Igarassu | 102.021 | 27.486 | 3.263 | 8,42 | 1.968 |
| Ilha de Itamaracá | 21.884 | 4.405 | 835 | 5,28 | 590 |
| Ipojuca | 80.637 | 12.080 | 3.858 | 3,13 | 2.185 |
| Itapissuma | 23.769 | 4.809 | 961 | 5 | 598 |
| Jaboatão dos Guararapes | 644.620 | 130.185 | 23.328 | 5,58 | 15.493 |
| Moreno | 56.696 | 12.103 | 1.740 | 6,96 | 1.072 |
| Olinda | 377.779 | 90.276 | 15.611 | 5,78 | 9.676 |
| Paulista | 300.466 | 76.358 | 11.215 | 6,81 | 7.297 |
| Recife | 1.537.704 | 362.023 | 62.687 | 5,78 | 41.463 |
| São Lourenço da Mata | 102.895 | 26.729 | 3.422 | 7,81 | 2.174 |
| Total | 3.766.191 | 861.381 | 146.457 | - | 94.227 |

TABELA 2 - DADOS DO DÉFICIT HABITACIONAL DO RECIFE.

Fonte: Fundação João Pinheiro (2018).

3.2.1 Inadequação de Domicílios Urbanos

Além das características que definem todo o espectro do déficit habitacional, a cartilha também compartilha dados referentes a inadequação de domicílios urbanos, formados por domicílios permanentes que contém alguma inadequação de infraestrutura e/ou de direitos básicos habitacionais. Esses domicílios são contabilizados fora das características dos domicílios em déficit, para que o mesmo domicílio seja contabilizado duas vezes, de acordo com a cartilha, o cálculo da inadequação se dá da seguinte forma:

- Apenas os domicílios não classificados como déficit habitacional em função de sua estrutura física se tornam elegíveis para serem avaliados como inadequados. São excluídas as habitações precárias (improvisadas e rústicas), além dos domicílios do tipo cômodo. A partir daí, são obtidos os domicílios particulares permanentes duráveis.
- Exclusivamente os domicílios urbanos. Como as variáveis consideradas para a inadequação são características das áreas urbanas, são excluídos os domicílios localizados nas áreas rurais.
- A obtenção do total dos domicílios particulares permanentes duráveis urbanos inadequados se dá pela soma dos domicílios com ao menos uma inadequação. Para evitar efeitos de dupla contagem, mesmo que um único domicílio tenha mais de um tipo de inadequação, seu cômputo para o total de domicílios classificados como inadequados só ocorre uma única vez (Fundação João Pinheiro. Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil: 2016 - 2019. Belo Horizonte: FJP, 2021).

A caracterização da inadequação se divide em três categorias, sendo elas: inadequação de infraestrutura urbana, inadequação edílica e inadequação fundiária. Entre os subcomponentes de inadequação de infraestrutura urbana, se contabiliza:

- Coleta de lixo: queimado, enterrado ou descartado em terreno baldio.
- Esgotamento sanitário: formas de escoamento, ligadas à fossa rudimentar ou a rios, valas, mar, etc.
- Água: abastecimento a partir de fontes, nascentes, poço, armazenada da chuva, etc.
- Luz: domicílios sem energia elétrica ou cuja recepção de energia elétrica é feita diariamente, mas por apenas algumas horas.

Nos subcomponentes de inadequação edílica estão presentes os conceitos de:

- Armazenamento de água: caso o domicílio não possua reservatórios de água como caixas d'água e cisternas, são consideradas como inadequadas.
- Banheiros exclusivos: domicílios que não possuam banheiros dentro do domicílio são considerados inadequados.
- Cômodos igual a dormitório: se contabiliza o número de cômodos do domicílio, e quantos deles são feitos de dormitório.
- Materiais de cobertura e piso: tipo de material que predomina na cobertura de telhados (zinco, alumínio ou chapa metálica) e tipo de material do piso (terra).

Diante disso, é dessa forma que se apresenta a síntese dos indicadores de inadequação:

| Componentes e subcomponentes da inadequação de domicílios | |
|---|--|
| Brasil – 2019 | |
| Carências de infraestrutura urbana: 14.257.395 (%) | Energia Elétrica: 406.143 |
| | Abastecimento de água: 10.725.833 |
| | Esgotamento sanitário: 4.916.086 |
| | Coleta de lixo: 553.350 |
| Carências edílicas: 11.246.366 | Inexistência de banheiro exclusivo: 359.872 |
| | Número total de cômodos do domicílio igual a número de cômodos servindo de dormitório: 1.886.095 |
| | Armazenamento de água inadequado: 9.000.021 |
| | Piso inadequado: 69.187 |
| | Cobertura inadequada: 1.023.757 |
| Inadequação fundiária urbana: 3.557.117 | |
| Domicílios inadequados: 24.893.961 | |

TABELA 3 - SÍNTESE DE INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS URBANOS.

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

4. DIREITO À HABITAÇÃO E MORADIA

Os termos habitação e moradia são usados indistintamente tanto em debates, quanto em documentos acadêmicos e documentos legais. Mas o que não costumamos ver é a sua distinção. De acordo com Medeiros (2016) *apud* Souza (2004) moradia é o elemento essencial do homem e um bem extrapatrimonial [...] ‘habitação’ é o exercício efetivo da moradia sobre determinado bem imóvel. Isto é, morar vai além de apenas habitar, visto que esse exercício fazemos em qualquer lugar, a ex de um hotel, flats e etc.. No caso do conceito da moradia, o enfoque é subjetivo, visto que a pessoa exerce o direito à moradia que é inerente ao ser humano.

Ainda para completar essa lacuna conceitual, de acordo com o documento Habitat e Desenvolvimento Humano, de autoria do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (2004) [...] Entende-se que a habitação é a estrutura material que abriga e serve de referência para uma pessoa e sua família. Moradia é entendido como inerente do próprio homem, da sua necessidade de se proteger das intempéries, e tê-la como um referencial para sua vida social (Pasternak, 2016, p. 51, *apud* Who, 2010).

Neste caso, o Direito à moradia vai além de uma estrutura física de uma habitação. É claro que, o direito à moradia se exerce com o direito à habitação, visto que este é um fator indispensável para as pessoas, pois ele é decorrente da própria situação do homem, e serve de referência para este e sua família. No entanto, não basta só garantir o direito à habitação, como também faz-se necessário garantir o direito à moradia. Um local essencial para habitar é onde o homem possa realizar suas atividades do dia-a-dia, onde ele possa refugiar-se com segurança e sensação de bem-estar, possibilitando aos indivíduos e aos grupos sociais o desenvolvimento das suas potencialidades e a realizarem seus anseios (Veras e Monteiro, 2002).

Morar sempre esteve na história do homem, é uma exigência decorrente da sua própria situação, que sempre procurou um local para abrigar-se do frio, chuva, animais ferozes e outras intempéries. Moradia remete a ideia de um abrigo para proteger-se, e um lugar que sirva como referencial para sua vida. A habitação é essencial, e todos precisam dela independente da condição social. Ela é produto de uma necessidade humana básica de todo cidadão.

Encontramos em Spink *et. al.* (2020), uma pesquisa que aponta a construção das Nações Unidas, especificamente na Declaração dos Direitos Humanos, no qual é apresentado

no parágrafo 1 do artigo 25º em que afirma que: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação...”

No Brasil o direito à moradia é um dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988, no qual estabelece que é dever do Estado garantir o acesso a uma moradia digna a todos os cidadãos brasileiros. Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro possui diversos marcos legais que regulamentam a questão da moradia, desde a Constituição até leis, decretos e programas governamentais específicos.

Além disso, o direito à moradia é uma garantia constitucional inalienável que valoriza a dignidade humana, e é um dos principais direitos contidos na Constituição de 1988, juntamente com o direito à dignidade humana (Constituição Federativa do Brasil, 1988), contudo, o que se vê hoje é uma ausência da garantia desses direitos em todo o Brasil por uma grande parcela da população, nesse caso, tanto o direito à moradia, quanto o direito à dignidade são negligenciados, pois as condições precárias que as habitações ilegais ou irregulares dispõem, beiram a indignidade e degradação humana, com condições de vida inadequadas, sem acesso à água potável, saneamento básico, pavimentação, pois vivem em aglomerados de barracos, palafitas ou ocupações de imóveis ociosos.

No entanto, infelizmente, a realidade é que essa garantia não está sendo cumprida, o que impede que a população mais vulnerável tenha acesso a uma moradia adequada. A habitação, que deveria ser um lugar de convívio, conforto, trabalho e reprodução da vida social, tem sido negligenciada nos últimos anos para uma compreensão privatista da política habitacional (Lima, 2019).

Durante o capítulo, discorreremos sobre os marcos legais, além de apresentarmos as principais políticas e programas importantes para compreender e entendermos se estamos verdadeiramente sendo implementadas na realidade de Recife.

4.1 Direito à Moradia: Marcos Legais no Brasil e em Recife

Diante da conformação do espaço, é necessário entender como se organizaram os marcos legais da moradia.

A crise econômica que ocorreu no país, levantou questões importantes que não foram resolvidas historicamente em termos sociais, inclusive, o da habitação, visto que a moradia permaneceu como privilégio para alguns e perspectiva para outros (Cabral, 2005). Isto é, os movimentos sociais a partir da década de 70 se constituem por problemas nas condições de

vida do trabalhador e críticas ao sistema capitalista. As pressões feitas pelos movimentos sociais obtiveram avanços significativos no sentido de universalização formalmente dos direitos de cidadania, e a participação popular nas políticas públicas, a Constituição Federal, também conhecida como Constituição Cidadã (Cabral, 2005).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, muitos direitos foram conquistados em especial, o capítulo II, no artigo 6º que trata sobre os direitos sociais sobre a questão da moradia e outros serviços que são inerentes e necessários aos seres humanos, a saber: “São direitos sociais a educação, lazer, saúde, alimentação, trabalho, transporte, segurança, previdência social, a proteção à maternidade e à infância, bem como a assistência aos desamparados, na forma desta constituição” (Brasil, 1988).

A CF de 88, passou a redefinir competências atribuídas ao Estado e Municípios a gestão dos programas sociais, inclusive o de habitação, seja por iniciativa própria, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo, seja por imposição constitucional (Plano Nacional de Habitação, 2004).

A constituição foi um grande avanço para a garantia do direito à moradia. No entanto, com a orientação neoliberal nos anos 90 o Estado passa a abdicar-se do seu papel enquanto regulador social e as consequências, em matéria de habitação popular passa de universal para uma visão focalizada, como diz Cabral:

Na realidade, dado o esgotamento do modelo fordista-keynesiano, que veio acompanhado pela orientação neoliberal do Estado brasileiro a partir dos anos de 1990, a intervenção estatal em matéria de habitação popular não colocou em prática os avanços constitucionais, na medida em que o Estado tem abdicado do seu papel de regulador social. Além disso, a ideologia neoliberal engendra outras consequências, sobretudo no campo social, já que se constata uma perda de força do discurso da universalização em prol de uma visão focalizada da pobreza que se apresenta como mais inclusiva (Cabral, 2005, p. 2).

As tendências neoliberais vão rebater na política de habitação popular, no qual passa a ser focalizada e com restrição da participação popular com incentivos à produção individual privada de moradias, além de parcerias público-privada. E ainda que a política fosse descentralizada, como falamos acima, não havia repasse de recursos para o poder local. Además, a CF de 88 traz em seu capítulo II, os artigos 182 e 183⁹, que estabelece diretrizes

⁹ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º - É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I -

gerais da política urbana, os quais regulamentam a Lei N° 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes, normas de ordem pública e interesse social, que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

A Constituição Federal de 1988 garantiu ao Município a categoria de ente federativo, atribuindo-lhe autonomia e a responsabilidade na condução da política urbana. Neste caso, o Estatuto da Cidade, para Lima e Melo (2002) *apud* Maricato (2010, p. 5), trata-se de uma conquista de setores de diversos extratos sociais. “Embora fundamental, não é suficiente para resolver problemas estruturais de uma sociedade historicamente desigual no qual os direitos, como por exemplo o direito à cidade ou à moradia legal, não são assegurados para a maioria da população”.

Em 2003, o Ministério das Cidades¹⁰ Foi estabelecido para garantir que as pessoas mais marginalizadas tivessem direito à cidade, pois a moradia e os serviços essenciais são fundamentais para a cidadania Spink *et. al.* (2020). Isto é, para combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte (Brasil, Ministério das Cidades, 2010).

De acordo com Maricato (2006), a proposta do Ministério das Cidades ocupou um vazio institucional, isto é, o vazio correspondia ao período entre a extinção do Banco Nacional de Habitação e a criação do Ministério. Portanto, sua criação foi responsável por centralizar a questão habitacional brasileira, concentrando-se em um único órgão ministerial toda a responsabilidade pelo estabelecimento, desenvolvimento e condução da política urbana (Maricato, 2006).

parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (Constituição, 1998).

¹⁰ Em seu artigo 27, inciso XI, foram definidos os assuntos de sua competência, que incluem: a) política de desenvolvimento urbano; b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano; e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; e f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água e para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento (Brasil, 2003).

A Política Nacional de Habitação (PNH), foi elaborada durante o ano de 2004 e contou com a contribuição de diversos atores que participaram de vários seminários. O principal objetivo da Política Nacional de Habitação é retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população. De acordo com Maricato (2006), a PNH depende fundamentalmente de três eixos que são: política fundiária, financeira e institucional. Visto que os aspectos relacionados à construção civil dependem dessa articulação. Neste caso, a articulação entre terra e financiamento torna-se indispensável para garantir o sucesso de uma ação que pretende minimizar a exclusão social. Pois sem isso, a injeção de recursos financeiros num mercado patrimonialista, pode aumentar o preço da terra e acabar dificultando o acesso à moradia em vez de ampliá-la. No entanto, mesmo diante desse cenário, o acesso à moradia ainda continua restrito, agravando a situação das famílias de baixa renda, como diz Rolnik:

O acesso restrito à moradia - seja causado pelo aumento explosivo dos preços ou pela falta de acesso à terra - constitui outro obstáculo ao usufruto do direito à moradia adequada. Os processos de "gentrificação" urbana, acompanhados dos valores crescentes dos imóveis e dos aluguéis, e os problemas da amortização dos empréstimos e hipotecas estão empurrando as famílias de baixa renda para situações cada vez mais precárias. Essas famílias correm o risco de tornarem-se "sem teto", ou serão levadas a pagar pela moradia adequada com prejuízo à sua capacidade de usufruir os direitos à alimentação, saúde ou educação (Rolnik, 2009, p. 1).

A elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), um dos principais instrumentos para implementação da nova Política Nacional de Habitação (PNH), foi coordenada pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, conforme previsto na Lei nº 11.124/2005 que estabeleceu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Um dos principais alicerces do PlanHab foi o processo participativo. Durante a sua elaboração, a Secretaria Nacional de Habitação buscou estabelecer um amplo acordo nacional para garantir o direito à moradia. Foram realizados diversos debates regionais e setoriais, com a participação direta de representantes do Conselho das Cidades e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS). Essas instâncias de participação foram locais importantes para o diálogo político, sugestão e deliberação SPINK *et. al.* (2020).

Sobre o Plano Nacional de Habitação, buscava realizar ações relacionadas à habitação, além do desenvolvimento do país gerando empregos, fortalecimento do setor da

construção civil, e sobretudo, controle das massas, garantindo a estabilidade social (Motta, 2011).

O PlanHab 2009-2023 foi elaborado sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades entre os anos de 2008 e 2009, e contou com a consultoria de um consórcio formado pelo Instituto Via Pública, Fupam-LabHab-FAUUSP e Logo Engenharia. O principal objetivo desse plano era formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, apresentando uma estratégia em quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil.

Dentre os marcos legais relacionados ao direito à moradia, pode-se citar a Lei nº 11.124/2005, que criou o Programa Minha Casa, Minha Vida, destinado a promover a construção de habitações populares para famílias de baixa renda. Sobre esse programa, de acordo com Veras e Monteiro, podemos dizer que:

O PMCMV 1 (um), fase inicial, 2009 a 2011, teve como meta a construção de um milhão de moradias, em curto prazo, tendo para isso alocado R\$ 34 bilhões de reais (R\$ 25,5 bilhões do Orçamento Geral da União, R\$ 7,5 bilhões do FGTS e R\$ 1 bilhão do BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Como já mencionado, este programa visa atender famílias de até 10 salários mínimos, assim distribuídas: 400 mil unidades habitacionais (uhs) para famílias que se enquadram na faixa de renda 1 (um) que é de zero a 3 salários mínimos; 400 mil uhs para famílias que se inserem na faixa de renda 2 (dois) que é acima de 3 a 6 salários mínimos e 200 mil uhs para as famílias da faixa de renda 3 (três) que é acima de 6 a 10 salários mínimos.

Em 2010 a meta de 1 milhão de habitações construídas tinha sido alcançada pelo PMCMV fase 1 (um). Portanto, em 16 de junho de 2011, já no governo de Dilma Rousseff (2011-2014) temos o lançamento oficial da segunda fase do PMCMV, ou seja, o PMCMV 2 (dois), no qual novas regras foram agregadas ao programa.

Além disso, como acima mencionado, vale ressaltar também que em 2011 a 2014 foi lançado o PMCMV 2(dois), acerca desse programa, Veras e Monteiro falam que:

Teve como meta a construção de 2 milhões de moradias com um investimento de R\$71,7 bilhões até 2014, sendo R\$62,2 bilhões do Orçamento Geral da União e R\$9,5 bilhões do FGTS. Ele abrange as capitais estaduais e suas respectivas regiões metropolitanas, o Distrito Federal e os municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes. Pode ainda atender municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes desde que contemple alguns requisitos: população urbana superior ou igual a 70%; a taxa de crescimento da população superior a 5%, entre o período de 2007 a 2010 e taxa de crescimento populacional superior à taxa verificada no respectivo estado, no período de 2000 a 2010. Nesta segunda fase do PMCMV houve mudanças quanto as faixa de renda que agora passam a ser relacionada a valores fixos: faixa de renda 1 (um) - contempla as famílias com renda de até R\$1.600,00, que na fase 1 (um) do programa era de zero a três salários mínimos; faixa de renda 2 (dois) - famílias com renda acima R\$ 1.600,00 até R\$ 3.100,00, que na fase 1 (um) era acima de três a seis salários mínimos; e faixa de renda 3 (três) - famílias com renda acima de R\$ 3.100,00 até R\$ 5.000,00, que na fase 1 (um) do PMCMV era acima de seis a dez salários mínimos. Houve mudanças também acerca da distribuição das uhs por faixa de

renda. Do montante de 2 milhões de moradias: 60% do total, ou seja, 1,2 milhões vão atender as famílias da faixa 1 (um) - até R\$ 1.600,00; 30% do total, ou 600 mil uhs, vão contemplar as famílias da faixa 2 (dois) - acima de R\$ 1.600,00 até R\$ 3.100,00 e 10% ou 200 mil uhs vão beneficiar as famílias da faixa 3 (três) - acima de R\$ 3.100,00 até R\$ 5.000,00 (Veras e Monteiro, 2002, p. 10).

Os dados acima mostram que o PMCMV representam avanços ainda em um curto período de atuação, pois aumentou consideravelmente o montante de subsídio para o setor habitacional e ainda possibilitou a construção de um número significativo de moradias para a população de baixa renda, projetando-se assim, como uma conquista pelo direito à moradia.

No entanto, ainda para Veras e Monteiro, percebe-se que, mesmo com todo esse aumento no subsídio para moradia, há um problema em questão, pois:

De acordo com as estimativas das Nações Unidas, cerca de 100 milhões de pessoas em todo o mundo não têm onde morar e mais de um bilhão não têm uma habitação adequada. E se caso não se trabalhe para melhorar a situação, em 2050 o número pode chegar a três bilhões de pessoas vivendo em assentamentos precários. No Brasil estes dados também não são muito animadores, pois de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA (2013) o déficit habitacional no Brasil em 2012 era de 5,24 milhões de domicílios (Veras e Monteiro, 2002, p. 11).

Dessa forma, podemos perceber que, apesar da criação do PMCMV, há uma contradição no que diz respeito ao direito à moradia para a população. Além disso, o objetivo do programa não era apenas social, mas uma reação do governo à crise econômica no fim de 2008, estimulando a criação de empregos e de investimentos no setor da construção. Dessa forma, iniciativa privada sempre sendo a protagonista na provisão de habitação. Visto que a maior parte dos subsídios vão para a oferta e produção direta das construtoras privadas (Motta, 2011).

Por último, gostaríamos de destacar o Programa Casa Verde e Amarela, considerado como o sucessor do PMCMV, criado em 2008. De acordo com Marco e Battirola vão destacar que:

O PCVA, do Ministério do Desenvolvimento Regional(MDR)¹¹, surgiu com a proposta de facilitar o acesso da população a uma moradia digna, garantindo também mais qualidade de vida. A partir de medidas que darão mais eficiência à aplicação dos recursos, a meta é atender 1,6 milhão de famílias de baixa renda com o financiamento habitacional até 2024, um incremento de 350 mil¹². De acordo com as diretrizes estabelecidas no PCVA, isso será possível com a

¹¹ MP nº 996/2020 aprovada pelo Senado em 08/12/2020 com alterações, na forma de um projeto de lei em conversão (PLV 41/2020).

¹² Em levantamento recente, feito pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc), constatou-se que a demanda reprimida chegou a 7,8 milhões de moradias em 2017. O estudo se baseia em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (Marco e Battirola *apud* Gonçalves, 2018, p.51-52).

redução na taxa de juros para a menor da história do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e mudanças na remuneração do agente financeiro. O PCVA separa o público-alvo em três faixas de renda familiar: até R\$2 mil mensais, de R\$2 mil a R\$4 mil, e de R\$4 mil a R\$7 mil. Somente aqueles com renda até R\$4 mil em área urbana ou com renda anual de até R\$48 mil em área rural poderão contar também com subvenção da União para adequar as parcelas ao orçamento familiar. Os valores recebidos temporariamente — como o auxílio emergencial — não entrarão no cálculo da renda da família (Marco e Battirola, 2021, p. 1858).

Vale ressaltar que, segundo os autores, além de financiamento habitacional, o programa atuará com regularização fundiária e melhoria de residências, enfrentando problemas de inadequações, como falta de banheiro, por exemplo. A meta é regularizar 2 milhões de moradias e promover melhorias em 400 mil até 2024.

No entanto, ainda de acordo com esses autores, podemos entender que o PCVA apresentou alguns problemas mesmo à sua aprovação, e um desses problemas, em especial, ao que se refere a habitação, foram ainda levantados no plenário de votação de Senado, gerando “promessas” para a resolução no ato da regulamentação do projeto¹³. Dentre eles citam-se:

- 1) A falta de estabelecimento de prioridade no atendimento às famílias lideradas por mulheres (com crianças na primeira infância, idosos ou pessoas com deficiência) e as que pertençam a populações tradicionais, pois esses grupos já são alvo prioritário de outros programas sociais – Senadora Eliziane Gama (Cidadania - MA).
- 2) O programa silenciou sobre a possibilidade de doação ou alienação de imóveis em benefício de cooperativas e associações habitacionais, entidades fundamentais da vida social em várias comunidades do Brasil – Senador Izalci Lucas (PSDB-DF)¹⁴
- 3) A falta de estabelecimento de teto limite para a realização dos financiamentos para que esses não comprometam a renda mensal das famílias urbanas e rurais —

¹³ Fala do líder do governo, Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE). Apontamentos dos Senadores extraídos de notícia publicada pelo sítio oficial do Senado Federal em matéria sobre o novo sistema de financiamento habitacional (in BRASIL. Senado Federal – Matéria plenário: Senado aprova novo sistema de financiamento habitacional. Brasília D.F.: Agência Senado, 08 dez. 2020).

¹⁴ O programa anterior, PMCMV-Entidades, atendia as famílias das faixas 1 e 1,5 e não foi oficialmente descontinuado, mas não irá contar com novas contratações até 2024, uma vez que se enquadra na mesma situação das contratações subsidiadas para o Grupo 1, e os recursos disponíveis no Fundo de Desenvolvimento Social - FDS serão utilizados para as ações de Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais previstas no novo programa.

isso poderia ser compensado com prazos mais longos. A falta desse limite poderia levar a inadimplência e comprometer o sucesso do programa - Senador Rogério Carvalho (PT-SE).

4) O programa silenciou sobre a inclusão automática no cadastro de isenção das tarifas sociais de luz e água, pois hoje esse representa um problema no atual sistema de habitação (principalmente burocrático) - Senador Carlos Portinho (PSD-RJ).

E ao que se refere a taxa de de Juros que estava incluído no objetivo do programa, não poderia ser possível, pois as taxas desde o PMCMV, eram abaixo daquelas gerais de mercado aceitas pela Caixa Econômica Federal em 50%, e também devido à quantidade de pessoas que estavam sendo “banquerizadas”, tanto pelo recebimento do auxílio, quanto pela possibilidade de adesão a financiamentos por mais de 1 milhão de famílias, e um outro motivo, não menos importante, a possibilidade de portabilidade do financiamento dentre as instituições bancárias, fato que aumenta a concorrência entre elas.

Além disso, vale ressaltar que o Ministério do Desenvolvimento Regional não pronunciou se a medida provisória excluiu ou não a produção que era subsidiada de imóveis para as famílias de faixa 1, agora grupo 1 (de renda mais baixa) na verdade ocorreu um “esvaziamento” dessa faixa, sem meta definida especificamente para ela, embora seja a faixa que mais necessita desse programa. Visto que mais de 80% do déficit habitacional concentra-se em famílias com renda de até 1.800 (Um mil e oitocentos reais).

Dessa forma, percebemos que o PCVA deixou algumas lacunas em relação às prioridades que mereciam atenção, e em especial, à questão da moradia, no que se refere o ponto 3, abordado pelo Senador Rogério Carvalho (PT- SE) citado acima. Ainda o novo programa tentou criar claramente uma marca social do governo atual, mas o aumento da securitização acabou trazendo o aumento do grau do endividamento, não corrigindo graves problemas e acabando por excluir as pessoas mais pobres (Marco e Battirola, 2021).

Ainda vale ressaltar sobre as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)¹⁵. A sua trajetória é marcada no contexto dos anos 70 e 80 quando permeia os assentamentos precários nas cidades brasileiras e as ações de organização e mobilizações coletivas passaram a demandar acesso à infraestrutura e serviços urbanos (Rolnik e Santoro, 2013).

¹⁵ Parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. (Cartilha Zeis, 2023) *apud* (Lei Federal nº 11.977/09).

Até os anos 70 esse tema foi simplesmente ignorado pela legislação urbanística que, no mais das vezes, sequer considerava estes assentamentos como parte integrante da cidade. As ocupações consolidadas e com mais de 30 anos de existência eram consideradas “provisórias”. Mas à medida que as comunidades se organizavam, vão exercendo pressões e reivindicações junto ao poder público pela instalação de infraestrutura nesses locais

A partir dos anos 80, e como produto de lutas dos assentamentos irregulares pela não remoção, melhoria das condições urbanísticas e regularização fundiária, um novo instrumento urbanístico começou a ser desenhado em várias prefeituras do país: As Zonas de Especial Interesse Social, ou Áreas de Especial Interesse Social(AEIS). A concepção básica desse instrumento das ZEIS é incluir no zoneamento da cidade uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios para determinados assentamentos. É a possibilidade legal de se estabelecer um plano próprio, adequado às especificidades locais, reforça a ideia de que as ZEIS compõem um universo diversificado de assentamentos urbanos e passíveis de tratamentos diferenciados.

Os objetivos das ZEIS são:

- a) permitir a inclusão de parcelas da população que foram marginalizadas da cidade, por não terem tido possibilidades de ocupação do solo urbano dentro das regras legais;
- b) permitir a introdução de serviços e infraestrutura urbana nos locais onde eles antes não chegavam, melhorando as condições de vida da população;
- c) regular o conjunto do mercado de terras urbanas, pois reduzindo-se as diferenças de qualidade entre os diferentes padrões de ocupação, reduz-se também as diferenças de preços entre elas;
- d) introduzir mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização para consolidar os assentamentos;
- e) aumentar a arrecadação do município, pois as áreas regularizadas passam a poder pagar impostos e taxas – vistas nesse caso muitas vezes com bons olhos pela população, pois os serviços e infra-estrutura deixam de ser encarados como favores, e passam a ser obrigações do poder público;
- f) aumentar a oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda.

A primeira experiência de estabelecimento de ZEIS ocorreu no município do Recife-PE, e teve início na década de 80 como diz Rolnik e Santoro:

Nos anos 1980 ocorrem as primeiras experiências de inserção de assentamentos informais no planejamento das cidades, notadamente em Recife/PE e Belo Horizonte/MG. Nestas cidades são demarcadas nos planos diretores e leis de uso e ocupação do solo um conjunto de "áreas especiais" para futura intervenção pública através de projetos de urbanização e regularização. Para estas áreas são estabelecidos parâmetros urbanísticos especiais reconhecendo os padrões de ocupação existentes e prevendo a elaboração de planos com participação direta dos moradores para definir sua futura configuração e ordenamento (Araújo 1994; Marinho 1999; Cardoso & Valle 2001; Moraes 2005; Miranda & Moraes 2007; etc.). O Prezeis em Recife inovou ao criar um sistema de gestão participativa – as Comissões de Urbanização e Legalização (COMULs) – com caráter deliberativo, responsável pela gestão dos planos de urbanização de cada ZEIS, e o Fórum Permanente do Prezeis encarregado de definir as estratégias de gestão do conjunto das áreas. Deveriam ser elaborados planos urbanísticos específicos para cada uma das áreas nas quais seriam detalhados o parcelamento e as normas de uso, ocupação e aproveitamento do solo urbano específicas para cada um dos assentamentos, respeitando suas características, realocando famílias que estivessem em lotes menores que 18m², em áreas *non aedificandi* ou de risco, procurando possibilitar acesso a todos os lotes e otimizar espaços públicos (Rolnik e Santoro, 2013. p. 1).

A regulamentação das ZEIS somente ocorreu em 1987, após longo processo de articulações, pressões e negociações das organizações de bairro: apoiadas pela Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, apresentaram projeto de lei regulamentando as ZEIS e prevendo mecanismos de gestão participativa na condução de projetos de recuperação urbana e regularização jurídica, e formas de solicitação de transformação em ZEIS de localidades ainda não caracterizadas como tal. Com esta lei do PREZEIS – Plano de Regularização das ZEIS – abriu-se o leque para que novas áreas pudessem ser incorporadas como ZEIS, sendo introduzidos mecanismos de proteção contra as ações especulativas do mercado. Dentre os instrumentos de inibição, destacam-se os que estabelecem os lotes mínimos e os que proíbem os remembramentos, reforçando a conservação das características das ocupações locais, bem como do perfil social dos ocupantes. A lei do PREZEIS tratou sobretudo de institucionalizar os canais de gestão urbana, colocando a população próxima à arena decisória. Foram criadas, em lei, as Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMUL) – institucionalizando as práticas das antigas comissões de bairro – com o objetivo de tratar dos problemas específicos de cada uma das ZEIS. Foi também criada a figura, ainda consultiva, do Fórum do PREZEIS, destinado a ocupar-se das questões pertinentes ao conjunto das ZEIS (Rolnik, 1998).

Tipos de Zeis são:

- Terrenos públicos e particulares ocupados por população de baixa renda.

- Loteamentos irregulares e clandestinos para regularização jurídica do parcelamento, ainda à complementar a infraestrutura urbana e de equipamentos públicos.
- Edificações deterioradas situados em local com infraestrutura, ocupados sob a forma de cortiços ou moradias coletivas.
- Terrenos não-ocupados ou subutilizados situados em local com infraestrutura, para implantação de programas de habitacionais de interesse social.

No entanto, para Rolnik e Santoro (2013), embora estas considerações [...] não é possível afirmar que as ZEIS afetaram processos mais estruturais, ou seja, incidiram na diminuição da formação de novas ocupações precárias ou da expansão irregular periférica. Para elas [...] demarcar ZEIS de vazios em planos diretores ou leis municipais é um passo importante, mas não suficiente.

4.1.1 Marcos Legais da Moradia no Recife

A legislação também estabelece diretrizes sobre o Plano Local de Habitação de Interesse Social da cidade de Recife (PLHIS), que atualmente funciona como o principal meio para atingir as metas, definindo estratégias, objetivos e fontes de recursos para reduzir o déficit habitacional. O Plano também inclui a estimativa dos custos e da capacidade de investimento da prefeitura, além da avaliação, monitoramento e revisão do próprio plano. Uma das metas do PLHIS é enfrentar a inadequação das habitações, com diretrizes e metas para a regularização fundiária e a urbanização de áreas precárias. O desenvolvimento institucional será regido pelo PLHIS, incluindo a criação do Sistema Municipal de Informações de Habitação de Interesse Social (SIMHIS), além do fortalecimento dos canais de participação e negociação com a sociedade civil (Prefeitura Municipal de Recife, 2021).

Como se pode observar, o direito à moradia está firmado em Leis. No Recife, as prioridades no plano local, procuram se apresentar dentro da agenda pública junto com outros fatores indispensáveis para prover as necessidades sociais para que se tenha garantias da população ao acesso a uma moradia digna e de qualidade. Desta forma podemos identificar que, ao longo do tempo, foram criadas leis que asseguram o direito à moradia e de que forma isso pode ser feito. Mas as respostas do poder público têm sido coerentes com a realidade objetiva das famílias? É o que vamos apresentar no próximo tópico.

4. 2 Política Habitacional do Recife: Resposta às Necessidades da População

A Política Habitacional do Recife é a resposta do poder público às necessidades da população em relação ao acesso à moradia digna e aos serviços básicos, bem como à regularização jurídico-fundiária e à urbanização de assentamentos precários. O principal instrumento é o Plano Local de Habitação de Interesse Social da Cidade do Recife (PLHIS), no qual dispõe sobre o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social - SIMHIS, constituída pela Lei Municipal Nº 18.863, de 29 de Novembro de 2021.

A PLHIS tem vários objetivos, incluindo dar prioridade à questão da habitação na cidade, implementar ações para regularizar áreas urbanas e fundiárias, democratizar o acesso a terrenos urbanizados, oferecer assistência técnica em habitação para as famílias, incentivar a economia local e transformar comunidades e outras áreas pobres em Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis). Essas Zonas¹⁶ limitam a especulação imobiliária no local, entre outras medidas (Moraes, 2021).

Para garantir que esses objetivos sejam alcançados, foi criado o Sistema Municipal de Informações de Habitação de Interesse Social (SIMHIS), que inclui sete agentes: o Conselho da Cidade, a Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social, o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social, o Sistema Municipal de Informações Habitacionais e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (Moraes, 2021).

De acordo com a PLHIS, o Plano Local deve apresentar um diagnóstico preciso da situação da habitação de interesse social. É necessário definir claramente os objetivos e metas a serem alcançados, bem como identificar e detalhar os programas, projetos e ações necessários para alcançá-los. Além disso, é fundamental estabelecer mecanismos e procedimentos para avaliar a eficiência e eficácia das ações implementadas, identificando possíveis obstáculos que possam surgir no decorrer do processo. Outra importante orientação é o estímulo ao uso de materiais sustentáveis na construção de habitações, bem como a indicação precisa das estimativas de custos e das fontes de recursos disponíveis para a execução das ações previstas (Moraes, 2021).

Em relação ao Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social - SIMHIS é fundamental para o planejamento e execução das políticas habitacionais, pois permite o monitoramento e avaliação das ações empreendidas, além de fornecer subsídios para a definição de novas metas e estratégias de atuação. Além disso, também destacamos o Plano Diretor da cidade, o qual é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano no

município do Recife [...] Política municipal de desenvolvimento urbano com o objetivo de promover e assegurar o bem-estar e a boa qualidade de vida de todos os seus habitantes, pleno desenvolvimento das funções da cidade, o cumprimento da função social da propriedade e o uso socialmente justo[...] (Plano Diretor do Município de Recife, 2008).¹⁶

No entanto, apesar das tentativas empreendidas pelo poder público, a política habitacional do Recife ainda enfrenta desafios significativos na garantia do acesso à moradia digna e serviços básicos para a população mais vulnerável. Dados apresentados pela prefeitura, o Recife tem um déficit de 71.160 moradias, no qual muitas famílias estão ocupando prédios abandonados e com seus donos com muitas dívidas para regularizar, de acordo com a reportagem feita por Dielú e Coutinho (2022).

Além disso, a regularização jurídico-fundiária e a urbanização de assentamentos precários ainda são questões em aberto na cidade. De acordo com Dielú e Coutinho (2022), o processo de regularização é complexo e envolve ações de natureza jurídica, urbanística e social, além de demandar articulação entre os diversos órgãos públicos envolvidos. A urbanização dos assentamentos precários também requer ações integradas de diferentes setores do poder público, a fim de garantir o acesso da população a serviços básicos como água, energia elétrica, saneamento e transporte público.

No Recife, estavam em andamento ou em processo de construção seis conjuntos residenciais. O conjunto do Pilar, localizado no bairro do Recife, está sendo construído desde 2010 e será capaz de abrigar 256 famílias. Já o conjunto Sérgio Loreto, com capacidade para 224 famílias, começou a ser construído em 2009 no bairro de São José. Os conjuntos habitacionais Vila Brasil I e II, localizados no bairro de Joana Bezerra, também iniciaram sua construção antes de 2010 e estão perto de serem concluídos este ano.

E, por fim, os conjuntos Encanta Moça I e II, que foram anunciados em 2012 e têm um custo estimado em R\$50 milhões para a construção de 300 unidades habitacionais cada, só tiveram suas obras contratadas em 2018 e iniciaram pouco depois em um terreno próximo ao antigo Aeroclube, na comunidade do Bode, bairro do Pina. Estas habitações foram destinadas para cerca de 160 famílias que atualmente vivem em palafitas no Beco do Sururu (Sobreira, 2022).

¹⁶ O Recife tem 67 áreas Zeis tipo 1 (ocupações espontâneas como Brasília Teimosa e Entra Apulso em Boa Viagem) e 7 Zeis tipo 2 (habitacionais e áreas subutilizadas ou vazias que podem receber residenciais e ter a regularização fundiária). O número total aumenta para 75, quando a comunidade do Pilar sai de CIS e entra na categoria ZEIS na reformulação do Plano Diretor em 2020.(Cartilha ZEIS, 2023)

Exceto pela Vila Brasil I e II, todos os conjuntos habitacionais mencionados estão com suas obras paralisadas. A liberação de recursos financeiros substanciais para essas construções, por meio do programa federal Minha Casa Minha Vida, tornou-se mais difícil após a saída da presidente Dilma Rousseff e a entrada de Michel Temer. Essa situação de restrição persistiu durante o governo Bolsonaro, com os ministros Paulo Guedes e Rogério Marinho (PL) dificultando o acesso a recursos para políticas habitacionais.

Os conjuntos habitacionais foram viabilizados por meio do programa federal Minha Casa Minha Vida, que foi encerrado pelo presidente Jair Bolsonaro em 2021, sendo substituído pelo programa Casa Verde e Amarela. Devido à dificuldade em obter recursos federais, a Prefeitura do Recife decidiu não assumir sozinha o ônus financeiro. Isso é evidenciado pelo tempo de paralisação dos empreendimentos e pela execução orçamentária da Secretaria de Habitação do Recife (Sobreira, 2022).

A realidade de Recife, no ano de 2020, foi caótica em meio a uma pandemia da Covid-19, pois foi feita uma proposta da Prefeitura do Recife juntamente com o Governo Federal, de lançar um programa habitacional de locação social (Moraes, 2021).

A proposta consistiu em utilizar imóveis da União e da Prefeitura do Recife que estavam desocupados para realizar reformas, renová-los e construir novas unidades habitacionais que foram alugadas a preços abaixo do mercado para os moradores. O poder público subsidiará parte do valor pago pelos locatários. O objetivo é combater o déficit habitacional, que é mais acentuado entre os indivíduos com baixa renda, recebendo até três salários mínimos, e que, devido às condições atuais do programa habitacional, já não têm acesso ao financiamento subsidiado que anteriormente existia pelo Programa Minha Casa Minha Vida (Moraes, 2021).

De acordo com o modelo proposto no Recife, a disponibilização de habitações sociais foi realizada por meio de uma Parceria Público-Privada (PPP). A ideia inicial era que a iniciativa privada construísse ou restaurasse imóveis, no caso da cidade do Recife, localizados no centro, e que fossem disponibilizados à população para locação. Em vez de pagar o valor total do mercado, o morador pagaria uma porcentagem, enquanto o restante seria coberto pela prefeitura. Em outra iniciativa, relacionada à habitação, a cidade do Recife já havia lançado um programa de incentivo fiscal para construtoras, com o objetivo de incentivar a construção de moradias de interesse social (Moraes, 2021).

Ocorre que em um contexto de cidade-metrópole como Recife e debaixo de uma pandemia da Covid-19, esse projeto teve sérios problemas de implementação. Inclusive

porque o poder de compra das famílias só diminuiu, o que causou dificuldades para pagamento desses aluguéis caros, levando milhares de famílias à ocupações no centro da cidade.

No que se refere à locação de imóveis, a prefeitura agiu de forma mais direta através do auxílio-moradia, pagando a 5.666 famílias no valor de R\$200 mensais. Com base nessa única fonte de pagamento de aluguel, presume-se que essas pessoas contribuem para o déficit habitacional precário.

Com isso, verificamos que a falta de prioridade para a habitação na cidade é um problema e mesmo quando há iniciativas, elas são apenas paliativas e não resolvem o problema como um todo para a população pobre da cidade que fica alheia às políticas públicas habitacionais. Um dos problemas que podemos verificar é o acesso informal e moradias precárias de forma intencional.

Isso mostra que, não podemos negar a importância das conquistas das Leis para provimento das habitações e moradia digna, porém como ressalva Maricato (2008), a experiência brasileira mostra, no entanto, que conquistas formais legais nunca serão suficientes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Discutir a problemática da questão habitacional e os marcos legais, exige profunda reflexão, por se tratar de uma das expressões da questão social. Essa temática é bastante complexa, instigante e muito importante, pois é um dos assuntos de grande repercussão em nossa sociedade, principalmente nos dias atuais, pois ela ganhou muita relevância com os problemas habitacionais bem visíveis em nossa sociedade.

A todo momento somos bombardeados por notícias da população na luta pela moradia. E isso nos move a buscar respostas para essa questão. Além disso, nunca vamos esgotar os estudos, visto que sempre terão novidades, digno de futuras pesquisas.

Através deste estudo, pretendemos fazer análise da questão habitacional e os marcos legais da moradia. Na medida em que essa problemática vai se intensificando, a partir da industrialização, isto é, a partir das transformações no sistema capitalista ao longo do tempo, todos esses acontecimentos acabaram repercutindo para o processo de urbanização desestruturado no Brasil e, conseqüentemente, em Recife. Trazendo grandes problemas sociais, inclusive sobre a questão da moradia.

Quando adentramos na história da questão habitacional no Brasil, percebemos a invisibilidade do Estado quanto ao provisionamento das moradias para as classes menos favorecidas. Desde que o processo de urbanização no Brasil se intensificou com a industrialização, acabou repercutindo em uma grande migração, o país se transformou rapidamente de rural para urbano e conseqüentemente gerou uma demanda por moradias no país. A partir disso, vários problemas advindos a partir desse contexto como desigualdades sociais, socioocupacionais, financeiras e etc.

Nesse contexto, a forma de provisionamento habitacional ficava a cargo da iniciativa privada. O Estado não atuou de forma eficaz para resolver a problemática habitacional que deu-se sem precedentes, pois ainda não era reconhecido pela sociedade como provedor dos direitos. Havia um discurso de que o Estado não deveria fazê-lo, senão a iniciativa privada.

A nova maneira de moradia era os cortiços. Esta era a única forma de manter os trabalhadores na cidade. Enquanto que, por outro lado, a classe média usufruiu de palacetes, casas modestas, com bem mais conforto e de valorização com intensa especulação fundiária. Mas esses cortiços, com o tempo, passaram a ser considerados como uma forma de propagar doenças e logo foram demolidos. Após a demolição dos cortiços, as pessoas passaram a morar em vilas operárias. Que mais serviam para manter os trabalhadores por perto como uma forma de controle.

Após a demolição dos cortiços, as pessoas foram habitar em favelas, dando visibilidade para a questão social presente na sociedade brasileira. Além disso, as pessoas passaram a morar em lugares sem estruturas ideais de moradia, precárias e oferecendo riscos à população.

A questão habitacional cada vez mais se intensificava, e as desigualdades sócio ocupacionais seguia no mesmo ritmo, e algumas provisões habitacionais começaram a surgir. As primeiras iniciativas de solucionar a problemática eram insuficientes. Sendo assim, o tempo foi passando, e à medida que o sistema capitalista se intensificava, a problemática da moradia seguia no mesmo ritmo. Ao longo do trabalho podemos ver um déficit habitacional muito grande e condições precárias de habitação que se sujeitava a população pobre pelas falta de uma política digna para o provisionamento da moradia.

A partir dos anos 70, os movimentos sociais e a sociedade, através de lutas por direitos, conquistaram o que hoje chamamos de Constituição Federal. Além disso, a constituição traz em seu artigo as diretrizes para a política urbana no capítulo II. Também podemos destacar o Estatuto da Cidade, a Política Nacional de Habitação, bem como o Plano Nacional de Habitação, O programa Minha Casa Minha vida e o Programa Casa Verde e Amarela. Destacamos esses marcos legais para falar se os tais garantem o direito à moradia no Recife.

Diante de tudo que já vimos, não é difícil entender o que a habitação significa para qualquer pessoa. Isso é, significa um lar para morar. Mas para isso, é necessário que o Estado, através da elaboração de políticas habitacionais, atenda as necessidades da sociedade.

Dessa forma, ao longo do trabalho podemos perceber que mesmo diante das soluções habitacionais existentes a partir da constituição Federal, não foram suficientes para sanar a problemática da habitação. Entendemos que os conflitos gerados pelo modo de produção capitalista são um grande obstáculo na garantia de direito à moradia, pois é formado por diferentes atores, cada um deles consome e produz a terra de acordo com suas necessidades e interesses, como os produtores de terra e imobiliárias que enxergam a terra, a cidade como um mercadoria a ser comercializada e explorada para obtenção de lucro. Em geral, o capital sempre vê a cidade como um meio de expropriação e se utiliza de estado como meio para fazê-lo.

Em meio a esses conflitos, é dever do estado mediá-los da melhor forma para promover a garantia dos direitos sociais, por meio das políticas públicas e programas sociais, entretanto, suas ações, se não pensadas em garantir igualdade de direitos, podem gerar

segregação socioespacial, a medida que cria condições desiguais entre os vários interesses de ocupação da cidade.

Essa forma de resistência e luta pelo direito à moradia é fruto da desigualdade entre classes e de um Estado que falha em promover e normatizar a luta pela moradia, que falha na garantia de direitos básicos humanos, e que estende a mão para o mercado. Por essa falta de políticas, a população não teme recorrer a meios de garantir um teto, seja por meio de ocupação de imóveis ociosos, autoconstrução, ocupação de terra, entre outros, que acumulam as precariedades urbanas na cidade do Recife.

No entanto, ao longo do trabalho podemos perceber que, mesmo diante de várias soluções habitacionais, desde os anos que iniciaram o processo de urbanização no Brasil e com a grande industrialização, até os dias atuais, o direito à moradia digna no país ainda constitui um grande desafio para a garantia desse direito. Esta luta se caracteriza pelo interesse do grande capital em detrimento da população de baixa renda. Dessa forma, não podemos negar que este trabalho confirmou que os marcos legais da moradia não são suficientes para garantia desse direito para a população brasileira.

Como Soluções Propostas, podemos elencar os Incentivos Financeiros para Implementar programas de subsídio e financiamento acessíveis para tornar as moradias mais acessíveis para a população de baixa renda, bem como a Desburocratização e Simplificação de Processos para Revisar e simplificar os processos burocráticos, agilizando a aprovação de projetos habitacionais e reduzindo a carga regulatória.

Como também solução para a implementação das políticas habitacionais, há necessidade de uma atenção especial no seu processo criativo, e no seu planejamento, tendo em vista envolver o direito à moradia previsto na Constituição Federal, com vistas a garantir de forma efetiva a função para o que for designado, abrangendo todo contingente populacional atrelado aos serviços de mobilidade urbana, saúde, educação, saneamento básico, entre outras áreas que faz parte do quesito habitação.

Uma das soluções que também faz parte desse cenário é o trabalho conjunto entre as esferas Federal, Estadual e Municipal visando a fiscalização das políticas por parte dos órgãos responsáveis na busca por identificar possíveis irregularidades que se mostre um impedimento para o alcance da política por parte da população.

Além disso, tornar possível o investimento em infraestrutura urbana para tornar áreas habitacionais mais atrativas e sustentáveis. Além disso, a Participação Comunitária, visor que é importante envolver a comunidade no processo de planejamento, ouvindo suas preocupações e perspectivas, para construir consenso e minimizar resistências.

E por fim, estabelecer parcerias estratégicas entre o setor público e privado para otimizar recursos, acelerar projetos e garantir uma abordagem mais abrangente. Ao abordar esses desafios e implementar soluções colaborativas, é possível avançar na concretização efetiva da política habitacional, proporcionando moradias dignas e contribuindo para a construção de comunidades mais justas e sustentáveis.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. **Lei nº 13.619, de 2 de setembro de 2022**. Institui o Programa Estadual de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PESHIS, e dá providências correlatas. [S. l.], 2 set. 2022. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=1492&tipo=TEXTTOORIGINAL>. Acesso em: 6 jan. 2023.

BARRETO, L. UnB Ciência - **Pesquisa mostra fracasso das políticas habitacionais nos últimos 50 anos**. Disponível em: <https://unbciencia.unb.br/humanidades/51-arquitetura-e-urbanismo/146-pesquisa-mostra-fracasso-das-politicas-habitacionais-nos-ultimos-50-anos>. Acesso em: 9 mar. 2024.

BBC NEWS BRASIL. **O que explica a alta do aluguel residencial acima da inflação e o que esperar em 2023**. BBC, 4 fev. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-64455893#:~:text=V%C3%ADdeos-,O%20que%20explica%20alta%20do%20aluguel%20residencial%20acima%20da,o%20que%20esperar%20em%202023&text=Em%202022%2C%20enquanto%20a%20infla%C3%A7%C3%A3o,maior%20valor%20em%2011%20anos>. Acesso em: 9 mar. 2024.

BRASIL. **Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 11 de julho de 2001.

_____. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Lei nº 11.124**, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em: 16 mar. 2023.

_____. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Cadernos M.Cidades nº 4, Brasília, 2005.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origem da Habitação Social no Brasil**. Análise Social. 1994, p. 711-732

_____. **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida**. Teoria e Debate, v. 22, n. maio/ju 2009, p. 8-14, 2009. Tradução. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001788799>. Acesso em: 15 jan. 2023.

CAMPANHA DESPEJO ZERO. Disponível em: <https://www.campanhadespejzero.org>. Acesso em: 10 ago. 2023.

CABRAL, M. **Habitação e questão social - análise do caso brasileiro**. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (26). Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-26.htm>. Acesso em: 10 ago. 2023.

CARTILHA DO DÉFICIT HABITACIONAL – 2016-2019 / Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Cartilha_DH_compressed.pdf.

CAVALCANTI, HELENILDA MIRANDA, LÍVIA SOUZA, MARIA ANGELA NEVES, NORAH. **Tipologia e caracterização dos assentamentos precários: região metropolitana do Recife**. Em: Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros. [s.l.] ipea, 2016. p. capítulo 10. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9616>.

Constituição da República Federativa do Brasil. (1988). Artigo 6º. **Emenda Constitucional nº 26/2000**.

DE ARAÚJO, B. C. L. DE A. C. P. **A QUESTÃO HABITACIONAL NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE**. Em: Cadernos de Arquitetura e Urbanismo. [s.l: s.n.]. p. 119–151. Disponível em: <https://smtpgw.pucminas.br/index.php/Arquiteturaeurbanismo/article/view/25224/19711>.

DE ARRUDA, Juliana Bandeira; DE SÁ CARNEIRO, Ana Rita. **A estética urbana no projeto de Saturnino de Brito (1887-1929)**. Paisagem e Ambiente, n. 22, p. 110-121, 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/paam/article/view/90608>.

DÉFICIT HABITACIONAL DO BRASIL – 2016-2019 / Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf.

DE LIMA, J. V. S. G. R. M. C. A **(RE) PRODUÇÃO DESIGUAL DO ESPAÇO URBANO: aportes para uma reflexão contemporânea da relação habitação, desigualdades e pobreza na cidade do Recife-PE**. 2021. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_966_966612d937c95e49.pdf.

DE MARCO, Cristhian Magnus; BATTIROLA, Ane Michelina Dalbosco. **Programa habitacional Casa Verde e Amarela: uma análise sobre a importância do debate nas esferas públicas para a construção do espaço público** / Casa Verde e Amarela housing program – an analysis on the importance of debate in public spheres for the construction of public space. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 13, n. 4, p. 1855-1887, dez. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/57055>. Acesso em: 15 mar. 2023.

DENALDI, R. Capítulo 1- **Identificação e caracterização da precariedade habitacional: desafios conceituais e metodológicos**. Em: Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros. [s.l.] ipea, 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/368780226_Identificacao_e_caracterizacao_de_precariedade_habitacional_desafios_conceituais_e_metodologicos.

DIELÚ, Nathália; COUTINHO, Katherine. **Com déficit de mais de 70 mil habitações, moradores do Recife buscam alternativas para garantir direitos: Sem condições de pagar aluguel, pessoas foram para prédios abandonados ou palafitas para poder ter um teto**. Constituição garante direito à moradia.. G1, [S. l.], p. 1-5, 9 maio, 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/peernambuco/noticia/2022/05/09/com-deficit-de-mais-de-70-mil>

-m oradias-populacao-do-recife-busca-alternativas-para-garantir-direitos.ghtml. Acesso em: 7 jan. 2023.

DRUMOND, D. Déficit Habitacional no Brasil. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 12 jul. 2023.

Fipe - **Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas**. Disponível em: <https://www.fipe.org.br/pt-br/publicacoes/relatorios/>. Acesso em: 10 ago. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Metodologia do deficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016 - 2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. 76 p. Relatório. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 13 jan. 2023.

GIRÃO, Gabriel. **Recife: a “cidade das ocupações” e a necessidade de uma reforma urbana radical**. Esquerda Diário, 2021. Disponível em: <https://www.esquerdadiario.com.br/Recife-a-cidade-das-ocupacoes-e-a-necessidade-de-uma-reforma-urbana-radical>. Acesso em: 7 jul. 2023.

Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero [recurso eletrônico] / Julia Ávila Franzoni e LABÁ - Direito, Espaço & Política (FND-UFRJ) (organizadores). - São Paulo : Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU.

GUEDES, Laise Reis Silva. **MORADIA DIGNA E O CAPITALISMO COMO FONTE DE SEGREGAÇÃO SOCIAL**. Núcleo do conhecimento, 2018. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/moradia-digna>. Acesso em: 13 ago. 2023.

LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE RECIFE/PE. **Lei nº 18.863, de 29 de novembro de 2021**. [S. l.], 29 nov. 2021. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/2021/1887/18863/lei-ordinaria-n-18863-2021-institui-a-politica-municipal-de-habitacao-de-interesse-social-pmhis-dispoe-so-bre-o-sistema-municipal-de-habitacao-de-interesse-social-simhis-e-institui-elementos-par>

a-elaboracao-do-plano-local-de-habitacao-de-interesse-social-plhis-do-municipio-do-recife?q=18.863. Acesso em: 6 jan. 2023.

LIMA, Mateus Fernandes Vilela. **O direito à moradia e as políticas públicas habitacionais brasileiras da segunda década do século XXI**. GEOUERJ, Rio de Janeiro, p. 1-19, 21 dez. 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/uepci/Downloads/48406-163095-1-PB.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2023.

LIMA, R. M. C. **Questão urbana e serviço social: debates e disputas**. Recife: Ed. UFPE, pp. 185- 205, 2020. Disponível: em <https://editora.ufpe.br/books/catalog/book>.

LIMA, Francisco Meton Marques; MELO, Adalgisa Costa. **Marco Legal do Direito à Moradia no Brasil**. Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.04., 2022, p. 2507-2542. DOI: 10.12957/rdc.2022.58786| ISSN 2317-7721.

MACHADO, Bruna Maria Ferrari. **A mensuração da precariedade habitacional em pequenos municípios brasileiros: um estudo sobre os assentamentos dos mais pobres em Marechal Deodoro, Alagoas**. 2019. 177 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo: Dinâmicas do Espaço Habitado) – Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2012. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/jspui/handle/riufal/5488>.

MARICATO, Ermínia; ROSSI, Pedro. **Especulação imobiliária. a terra é redonda**, 2021. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/especulacao-imobiliaria/>. Acesso em: 13 set. 2023.

MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Repositório do Conhecimento do IPEA, fev/2006. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4508/1/bps_n.12_ensaio2_ministerio12.pdf. Acesso em: 08 mar. 2024.

_____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2008.

MELO, Jamildo; TENÓRIO, Augusto. **Recife é a capital mais desigual do Brasil. Pernambuco está em terceiro lugar em desigualdade entre os estados, mostra IBGE.** Jc NE10, 2020. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/blogs/jamildo/2020/11/12/recife-e-a-capital-mais-desigual-do-brasil-pernambuco-esta-em-terceiro-lugar-em-desigualdade-entre-os-estados-mostra-ibge/index.html>. Acesso em: 24 nov. 2022.

MEDEIROS, João Gabriel Cirelli. **Direito à moradia, direito à habitação e habitação adequada: distinções conceituais.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4766, 19 jul. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/50698>. Acesso em: 6 fev. 2024.

MONTEIRO, Adriana Roseno. VERAS, Antonio Tolrino de Rezende. **A Questão Habitacional no Brasil.** Mercator, Fortaleza, v. 16, e16015, 2017.

MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade.** 2011. Disponível em: http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/geral/anexos/txt_analitico/MOTTA_Luana_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf. Acesso em: 18 fev. 2024.

MORAES, Katarina. **O dia a dia das ocupações em prédios abandonados no Centro do Recife: Mais de 520 famílias vivem hoje em quatro edifícios - até então abandonados - no coração da capital pernambucana, expondo problemas a emergência habitacional que a cidade enfrenta.** Jornal do Commercio, [S. l.], 15 dez. 2022. Habitação, p. 1-11. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/pernambuco/2022/12/15140617-o-dia-a-dia-das-ocupacoes-em-predios-abandonados-no-centro-do-recife.html>. Acesso em: 6 jan. 2023.

_____. **Enfim, política habitacional para os mais pobres é sancionada no Recife. Entenda o que isso significa: política municipal habitacional de interesse social (plhis) aponta os princípios, objetivos e diretrizes que futuras políticas públicas devem seguir para garantir o constitucional - mas tão distante - direito à moradia a todos.** Jornal do Commercio. Recife, 01 dez. 2021. p. 1-3. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/pernambuco/2021/12/14916320-enfim-politica-habitacional-para-os-mais-pobres-e-sancionada-no-recife-entenda-o-que-isso-significa.html>. Acesso em: 15 mar. 2023.

MORAES, Lucas. **Aluguel Recife: veja os bairros mais caros e os mais baratos na 2a cidade mais cara para morar no País.** Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/economia/2022/08/15063460-aluguel-recife-veja-os-bairros-mais-caros-e-os-mais-baratos-na-2-cidade-mais-cara-para-morar-no-pais.html>. Acesso em: 22 fev. 2024.

_____. **João Campos e governo Bolsonaro iniciam no Recife projeto que paga parte do aluguel da população: o prefeito do recife assinou nesta terça-feira (21) contratação de estudos para projeto piloto de parceria público privada para locação social dentro do casa verde e amarela. o primeiro do país.** Jornal do Commercio. Recife, 21dez. 2021. p. 1-3. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/economia/2021/12/14924106-joao-campos-e-governo-bolsonaro-iniciam-no-recife-projeto-que-paga-parte-do-aluguel-da-populacao.html>. Acesso em: 15 mar. 2023.

_____. **Falta de infraestrutura, bairros seletos e pouca oferta: por que Recife tem um dos aluguéis mais caros do País?: a capital, no último mês de agosto, teve redução de 32% na oferta de imóveis usados para locação residencial.** Jornal do Commercio. Recife, 24 out. 2021. p. 1-4. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/economia/2021/10/13616376-falta-de-infraestrutura-bairros-seletos-e-pouca-oferta-por-que-recife-tem-um-dos-alugueis-mais-caros-do-pais.html>. Acesso em: 18 mar. 2023.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 25. ed. rev. atual. Petrópolis: Vozes, 2007. 108p.

NÚMERO DE FAMÍLIAS AMEAÇADAS DE DESPEJO CRESCEU NA PANDEMIA. Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/numero-de-familias-ameaçadas-de-despejo-aumentou-mais-de-600-desde-o-inicio-da-pandemia/>. Acesso em: 4 mai. 2023.

ONU. **Em dia mundial, ONU-Habitat estimula debate sobre como melhorar a vida nas cidades.** Onu Habitat, [S. l.], p. 1-4, 5 out. 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/94165-em-dia-mundial-onu-habitat-estimula-debate-sobre-como-melhorar-vida-nas-cidades>. Acesso em: 6 jan. 2023.

_____. (1948). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, Artigo XXV, n. 01. Fundação João Pinheiro. (2019).

Pasternak, Suzana. **Habitação e saúde. Estudos Avançados** [online]. 2016, v. 30, n. 86. p. 51-66. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142016.00100004>. ISSN 1806-9592. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142016.00100004>. Acesso em: 6 fev. 2024.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas: subsídios a crítica dos mínimos**. 4.ed. São Paulo: Editora Cortez, 2007. Disponível em: <http://bds.unb.br/handle/123456789/362>.

Prefeitura Municipal do Recife. **Prefeitura sanciona lei que institui política municipal de habitação de interesse social**. Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/01/12/2021/prefeitura-sanciona-lei-que-institui-politica-municipal-de-habitacao-de>. Acesso em: 16 mar. 2023.

RIBEIRO, M. G.. **Desigualdades urbanas e desigualdades sociais nas metrópoles brasileiras**. Sociologias, v. 18, n. 42, p. 198–230, maio 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/15174522-018004207>. Acesso em: 18 dez. 2022.

ROLNIK, Raquel. **Zonas de Especial Interesse Social**. São Paulo: Pólis, 1998.

_____. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília: IPEA, p. 199-210, 2006.

_____; SANTORO, Paula Freire. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária**. Lincoln Institute of Land Policy, P. 1-26, 2013.

_____. **Direito à Moradia**. Revista Desafios do Desenvolvimento, 07 junho de 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=3. Acesso em: 15 fev. 2024.

RUFINO, M. B. C.. **Transformação da periferia e novas formas de desigualdades nas metrópoles brasileiras: um olhar sobre as mudanças na produção habitacional.** Cadernos Metrôpole, v. 18, n. 35, p. 217–236, jan. 2016.

SANTOS, Paulo Junio Trindade dos; MARCO, Cristhian Magnus de; Möller, Gabriela Samrsla. **Impactos da pandemia no direito à moradia e propostas para a proteção desse direito em tempos de crise: da urgência de se repensar a moradia para além de um objeto de consumo.** UERJ, Revista de Direito da Cidade. vol. 13, n. 2, p. 787, 2021. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/52800/37533>. Acesso em: 5 jan. 2023.

SANTOS, **Reforma Urbana e Direito à Cidade: Recife.** Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/reforma-urbana-e-direito-a-cidade-recife/>. Acesso em: 15 fev. 2024.

SILVA, Beatriz Sôñora Ferreira; FREITAS, Túlio Souza. **A Questão da Habitabilidade no Programa Social Minha Casa Minha Vida.** In: Anais do 10º Coninter - Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades. Niterói (RJ) Programa de Pós-Graduação em, 2021. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xc22021/437001-A-QUESTAO-DA-HABITABILIDADE-NO-PROGRAMA-SOCIAL-MINHA-CASA-MINHA-VIDA>. Acesso em: 10 fev. 2024.

SOBREIRA, Vinícius. **Em crise habitacional, Recife tem conjuntos com obras paradas e sem previsão de entrega: Prefeitura alega que Governo Federal não tem repassado verbas, mas o próprio município não investe o prometido.** Brasil de Fato, Recife, p. 1-2, 2 jun. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefatope.com.br/2022/06/02/em-crise-habitacional-recife-tem-conjuntos-com-obras-paradas-e-sem-previsao-de-entrega>. Acesso em: 15 mar. 2023.

SOUZA, A. **Reforma Urbana e Direito à Cidade: Recife.** Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/reforma-urbana-e-direito-a-cidade-recife/>. Acesso em: 15 fev. 2024.