



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

VICTÓRIA MARIA DOS SANTOS PESSOA

O DIREITO DE MORAR:
contribuições ao debate sobre a questão habitacional na cidade do Recife/PE

RECIFE

2025

VICTÓRIA MARIA DOS SANTOS PESSOA

O DIREITO DE MORAR:

contribuições ao debate sobre a questão habitacional na cidade do Recife/PE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso Bacharelado em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Sandra Maria Batista Silveira.

Coorientador: Prof. Dr. Ronaldo Augusto Campos Pessoa.

RECIFE

2025

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

Pessoa, Victória Maria dos Santos.

O direito de morar: contribuições ao debate sobre a questão habitacional na cidade do Recife/PE / Victória Maria dos Santos Pessoa. - Recife, 2025.

77 p.

Orientador(a): Sandra Maria Batista Silveira

Coorientador(a): Ronaldo Augusto Campos Pessoa

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Serviço Social - Bacharelado, 2025.

1. habitação. 2. direito à moradia. 3. UFPE. 4. políticas públicas. I. Silveira, Sandra Maria Batista. (Orientação). II. Pessoa, Ronaldo Augusto Campos. (Coorientação). IV. Título.

360 CDD (22.ed.)

VICTÓRIA MARIA DOS SANTOS PESSOA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso Bacharelado em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

BANCA EXAMINADORA

Profª. Dra. Sandra Maria Batista Silveira (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof. Dr. Ronaldo Augusto Campos Pessoa (Coorientador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof. Dr. Adilson Aquino Silveira Júnior (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Dedico este trabalho aos cidadãos pernambucanos
que lutam pelo direito de viver dignamente.

AGRADECIMENTOS

Aos que me ajudaram ao longo desta caminhada, expresso minha mais sincera gratidão aos colegas, amigas e professores que conheci durante o curso de Bacharelado em Serviço Social da UFPE e da equipe do LAAF.

Em especial, agradeço aos professores Adilson Júnior e Ronaldo Campos, cujas contribuições foram de imenso valor para minha trajetória acadêmica, e à minha admirável orientadora, professora Sandra Batista, pela paciência e por sempre me incentivar.

Aos que ultrapassaram o âmbito do Estágio Obrigatório realizado na Urb Recife e que hoje compartilham comigo a inquietação de conhecer nossa cidade – Bia, Duda, França, Tay e Adilma–, minha gratidão. Agradeço à equipe desta autarquia que generosamente compartilhou suas experiências: Josie Rabelo, Karina Areias, Valéria Rangel, Vânia Sant’Anna, Cândida Jucá, Anabel Garcia, Rosane Carneiro, Sâmia Lacerda, Márcia Santana, Márcia Diniz e, à minha supervisora de estágio, Rosa Campello.

Aos amigos que a vida me presenteou, deixo meus agradecimentos a Thais, Lucas, Edson, Paulo, Tainã, Cynthia, Jeniffer e Rhaysa. Um agradecimento especial a Bruna Monteiro e Laiz Mendes por me escutarem e me acolherem.

Àqueles que sempre foram a plateia dos meus shows imaginários e hoje permanecem me assistindo ensaiar as apresentações dos meus trabalhos acadêmicos: minha família. Ao meu pai, que acredita que sou capaz de qualquer coisa; à minha irmã, que sempre torce por mim; e à minha grande amiga, minha mãe, que nunca soltou minha mão e que, quando não encontro forças para lutar por mim mesma, é por ela que continuo minha jornada.

Registro minha eterna gratidão aos que, fisicamente, não caminham mais ao meu lado. Meu avô, por todo carinho e todas as longas distâncias que encarou para estar presente em minha vida. Minha avó, pela torcida, pelas viagens que planejamos juntas e por ter me dito antes de partir que sempre fui sua favorita. Minha querida Lailinha, que por 12 anos me permitiu realizar o sonho de tê-la em minha vida. E ao meu amado irmão, e agora anjo da guarda, Mateus, pelo amor extraordinário que recebi e pela lista de coisas que ainda tenho a cumprir em sua memória.

E., meu abrigo, que se fez calmaria durante a minha tempestade e me fortaleceu mais do que palavras podem expressar.

Como mencionado no TCC da minha primeira graduação: nada é feito sozinho. Cada pessoa referida aqui contribuiu de alguma forma para a realização deste trabalho. A todas elas, meu muito obrigada!

os habitantes dos mangues, depois de terem um dia saltado para dentro da vida, nesta lama pegajosa dos mangues, dificilmente conseguiriam sair do ciclo do caranguejo, a não ser saltando para a morte e, assim, se afundando para sempre dentro da lama. A impressão que eu tinha era que os habitantes dos mangues – homens e caranguejos nascidos à beira do rio –, à medida que iam crescendo, iam cada vez se atolando mais na lama (Castro, 1967, p. 13).

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo geral analisar as contribuições da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) para as questões habitacionais, considerando sua atuação na formulação e implementação de políticas públicas. Para isso, busca-se apresentar o direito à moradia no cenário nacional e identificar as principais possibilidades de participação da Universidade na elaboração de propostas habitacionais. A pesquisa se insere em uma problemática relevante ao examinar os desafios da habitação, como o déficit habitacional e a ocupação de áreas informais, sobretudo entre populações vulneráveis, além de destacar a inserção acadêmica na construção de soluções para esses impasses. De caráter qualitativo e exploratório, o trabalho adota o materialismo histórico-dialético como método de análise, permitindo compreender a realidade habitacional em sua complexidade de forma mais abrangente. A pesquisa se fundamenta em um levantamento bibliográfico e documental, considerando livros, artigos científicos, legislações e publicações institucionais sobre déficit habitacional, regularização fundiária e política habitacional. A partir dessa abordagem, examina-se a implementação da política habitacional no Brasil, com foco no estado de Pernambuco, analisando como as diretrizes nacionais são adaptadas às realidades locais. Além disso, enfatiza-se o impacto da atuação da UFPE, por meio do Laboratório de Assuntos Fundiários (LAAF), no desenvolvimento de propostas inovadoras para a habitação e urbanização. A estrutura do estudo é composta por quatro capítulos: o primeiro se refere a introdução, o segundo aborda a evolução da política habitacional no Brasil, destacando seus marcos históricos e desafios estruturais; o terceiro capítulo delimita as discussões da habitação a nível estadual e municipal; capítulo seguinte aborda as contribuições da UFPE, especialmente através do estágio obrigatório e LAAF, no âmbito da habitação. As análises evidenciam que, embora haja avanços nas políticas habitacionais e a interlocução da universidade com essas políticas seja relevante e promissora, é fundamental reconhecer que tais iniciativas se desenvolvem dentro de um sistema social e econômico que, estruturalmente, produz e perpetua desigualdades. Nesse contexto, a superação dos desafios habitacionais torna-se limitada, uma vez que as próprias condições que geram o problema são reproduzidas pelo modelo vigente.

Palavras-chave: habitação; direito à moradia; UFPE; políticas públicas.

ABSTRACT

The general objective of this study is to analyze the contributions of the Federal University of Pernambuco (UFPE) to housing issues, considering its role in the formulation and implementation of public policies. To this end, it seeks to present the right to housing in the national scenario and to identify the main possibilities for the University's participation in the development of housing proposals. The research is part of a relevant issue by examining the challenges of housing, such as the housing deficit and the occupation of informal areas, especially among vulnerable populations, in addition to highlighting the academic engagement in the constructing of solutions to these impasses. Of a qualitative and exploratory nature, the study adopts historical-dialectical materialism as its analytical method, allowing a more comprehensive understanding of the housing reality in its complexity. The research is based on bibliographic and documentary review, considering books, scientific articles, legislation, and institutional publications on housing deficit, land regularization, and housing policy. Based on this approach, the implementation of housing policy in Brazil is examined, focusing on the state of Pernambuco, analyzing how national guidelines are adapted to local realities. Furthermore, the impact of UFPE's work, through the Land Affairs Laboratory (LAAF), in developing innovative proposals for housing and urbanization is emphasized. The structured of the study is composed of four chapters: the first refers to the introduction; the second addresses the evolution of housing policy in Brazil, highlighting its historical milestones and structural challenges; the third chapter delimits the discussions on housing at the state and municipal levels; the following chapter addresses UFPE's contributions, especially through mandatory internships and LAAF, in the area of housing. The analysis show that, although there have been advances in housing policies and the University's dialogue with these policies is relevant and promising, it is essential to recognize that such initiatives develop within a social and economic system that, structurally, produces and perpetuates inequalities. In this context, overcoming housing challenges becomes limited, since the very conditions that generate the problem are reproduced by the current model.

Keywords: housing; right to housing; UFPE; public policies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - A primeira missa no Brasil	18
Figura 2 - Serro do Frio	19
Figura 3 - Porto do Recife em 1875	45
Figura 4 - Cruzada Social contra o mocambo no Recife	47
Figura 5 - Vista de palafita, no Pina	48
Figura 6 - Espaço Virtual do Serviço Social na Urbanização	58
Figura 7 - Registros das intervenções acompanhadas pela equipe social	58
Figura 8 - Material de referência para o Serviço Social	59
Figura 9 - Conjunto Habitacional Encanta Moça I	60
Figura 10 - Visita técnica ao Conjunto Habitacional Via Mangue III	61
Figura 11 - CIAPA	63
Figura 12 - Interface do CDRF	65
Figura 13 - Placa inaugural do LAAF	65
Figura 14 - LAAF	66

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH - Banco Nacional da Habitação

CEHAB - Companhia Estadual de Habitação

CIAPA - Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem

COHAB-PE - Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco

CTG - Centro de Tecnologia e Geociências no Projeto

DECART - Departamento de Engenharia Cartográfica

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

EC - Estatuto da Cidade

EMHAPE - Empresa de Melhoramentos Habitacionais de Pernambuco S/A

FCP - Fundação Casa Popular

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística

LAAF - Laboratório de Assuntos Fundiários

PERPART - Pernambuco Participações e Investimentos S/A

PMCMV - Minha Casa Minha Vida

PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

PROMORAR - Programa de Requalificação e Resiliência Urbana em Áreas de Vulnerabilidade Socioambiental

SEHAB - Secretaria de Habitação de Pernambuco

SEDUH - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Pernambuco

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

TCU - Tribunal de Contas da União

UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

URB - Autarquia de Urbanização do Recife

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL	15
2.1 Os desafios da questão habitacional no Brasil	15
2.2 A Política de Habitação no cenário nacional	24
3 O DIREITO À MORADIA EM PERNAMBUCO E EM RECIFE	36
3.1 O direito de morar em Pernambuco	36
3.2 Dos mocambos às palafitas	43
4 A SISTEMATIZAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS DE ESTÁGIO NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO	54
4.1 O Estágio Obrigatório na Autarquia de Urbanização do Recife	55
4.2 A experiência no LAAF	60
CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS	71

1 INTRODUÇÃO

A lógica estruturante do sistema capitalista tem efeitos devastadores no que diz respeito à precarização do trabalho, baixos salários e ao desmonte progressivo dos sistemas de proteção social, em especial em contextos marcados pelas crises cíclicas do capital. No Brasil, um dos grandes desafios das(os) assistentes sociais é compreender a realidade social através de uma perspectiva crítica, admitindo as contradições pertinentes ao modo de produção vigente, este, sustentado pela divisão da sociedade em classes sociais antagônicas, onde há um processo de acentuada acumulação de riqueza em um polo e o aprofundamento da pobreza e desigualdade no outro. Assim, exercício profissional ético, requer uma análise crítica e de totalidade da realidade social para uma atuação orientada pela defesa intransigente dos interesses da classe trabalhadora (CFESS, 2016).

O presente trabalho reúne conhecimentos assimilados no processo de formação no curso de Bacharelado em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), no campo de Estágio Obrigatório na Autarquia de Urbanização do Recife (URB) e na experiência como bolsista de extensão do Centro de Tecnologia e Geociências (CTG) no projeto do Departamento de Engenharia Cartográfica (DECart) no “Projeto Regularização Fundiária no Estado de Pernambuco: Extensão Universitária para Formação, Capacitação e Assistência Técnica na Modalidade Híbrida nos Municípios do Programa Moradia Legal” que é desenvolvido no Laboratório de Assuntos Fundiários (LAAF), sobre a temática da habitação.

A motivação para a escolha do tema do trabalho emerge da inquietação em aprofundar as discussões sobre o direito à cidade e as disparidades socioespaciais, a partir das vivências do estágio obrigatório e do projeto de extensão. Desde cedo, percebe-se a complexidade das questões que envolvem a moradia e o acesso a serviços básicos, elementos cruciais para a dignidade humana. Acredita-se que o aprofundamento nesta temática contribui para um entendimento mais abrangente dos desafios e das possibilidades de atuação na questão habitacional, ao apresentar reflexões que podem fomentar um futuro mais equitativo.

A pesquisa se faz necessária diante dos desafios relacionados à habitação, como o déficit habitacional e a ocupação de áreas informais, especialmente entre as populações socialmente vulneráveis. Pois, apesar dos avanços em programas de habitacionais e de regularização fundiária, como o Programa Moradia Legal, a efetivação do direito à moradia digna ainda enfrenta barreiras significativas, como a falta de infraestrutura adequada, a precariedade das condições de vida em áreas periféricas e a complexidade dos processos jurídicos e administrativos. Além disso, destaca algumas contribuições da Universidade

Federal, por meio de iniciativas como o LAAF, o que evidencia seu papel relevante na formulação de políticas públicas ao integrar pesquisa e ação prática.

O estudo apresentado se insere em uma temática relevante ao abordar a interseção entre as políticas públicas de habitação e o direito fundamental à moradia diante do déficit habitacional. Ao analisar a implementação da política habitacional no Brasil, com foco especial em Pernambuco, a pesquisa examina como as políticas nacionais são adaptadas e operacionalizadas nos âmbitos local e estadual. Além disso, ao destacar a atuação da UFPE por meio de iniciativas como o LAAF e o CIAPA, o trabalho propõe uma análise da contribuição acadêmica na construção de proposições para a diminuição do déficit habitacional, promovendo uma abordagem integrada entre teoria e prática.

Assim, este estudo tem como objetivo geral analisar as contribuições da Universidade Federal de Pernambuco para as Políticas Habitacionais. Para isso, foram determinados os seguintes objetivos específicos: apresentar o direito à moradia no cenário nacional e identificar as principais possibilidades da participação da universidade federal na elaboração de propostas de políticas públicas para a habitação.

Trata-se de pesquisa exploratória de caráter qualitativo, objetivando compreender a realidade social e descrever elementos do tema proposto. De acordo com Minayo, a pesquisa qualitativa “aprofunda-se no mundo do significado das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações médias e estatísticas” (Minayo, 2001, p. 22).

Para Souza, Oliveira e Alves (2021, p.02) “a pesquisa bibliográfica está inserida principalmente no meio acadêmico e tem a finalidade de aprimoramento e atualização do conhecimento, através de uma investigação científica de obras já publicadas”. Para a pesquisa bibliográfica foram selecionados os estudos sobre: déficit habitacional, regularização fundiária, questão urbana e habitacional, através de livros, artigos, legislações, matérias de jornais/revistas, além de notícias oriundas da Prefeitura do Recife por meio de seus canais de comunicação.

Como método de análise, foi escolhido o materialismo histórico-dialético, uma importante ferramenta teórica neste trabalho, visto que segundo Marx apud Netto (2009, p.13) “o concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso”, o que significa que não é possível compreender um objeto verdadeiramente isolando-o para estudá-lo. O método de Marx possibilita descobrir as categorias que envolvem o objeto, suas articulações e relações, oferecendo uma possibilidade de estudo que revela diversas implicações acerca do objeto de estudo.

Nessa perspectiva, as estratégias para analisar os dados obtidos, será organizada e categorizada após à análise fundamentada no referencial teórico, o qual serão identificados as divergências e convergências entre as fontes para que se articulem com o referencial teórico e teorias que orientam a pesquisa para constituir um levantamento sólido.

O trabalho foi estruturado em quatro capítulos, sendo o primeiro a introdução. O segundo capítulo intitulado “A Política Habitacional no Brasil”. Neste capítulo, é apresentada a evolução da política habitacional no país, com ênfase nos marcos históricos e nos instrumentos legais que influenciaram a formação do atual cenário habitacional brasileiro. O capítulo também aborda os desafios da questão urbana no Brasil, destacando as dificuldades estruturais enfrentadas pelas cidades como as propostas e intervenções, muitas vezes, falham em atender às reais necessidades da população socialmente vulnerável.

O capítulo seguinte, “O direito à moradia em Pernambuco e em Recife”, identifica a resposta do governo estadual ao crescente déficit habitacional em Pernambuco, com foco nos programas implementados e nos órgãos responsáveis por lidar com essa expressão da questão social. Serão apresentadas as ações governamentais ao longo do tempo, avaliando a eficácia das políticas públicas adotadas e os desafios enfrentados para garantir o acesso à moradia para as populações mais vulneráveis. Além disso, é apresentado um panorama da formação da cidade do Recife através da relação entre as políticas e leis implementadas e o déficit habitacional na capital pernambucana.

O quarto capítulo destaca a experiência de estágio na URB Recife e sua realização dentro das questões habitacionais na cidade e sua importância na graduação, e a contribuição da UFPE, por meio do LAAF e CIAPA, no desenvolvimento de propostas para a formulação de políticas habitacionais, com o objetivo de melhorar as condições de moradia no estado. O capítulo examina, portanto, a interação entre o poder público e a academia, na construção de propostas mais completas para o âmbito da habitação em Pernambuco.

2 A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

A política de habitação no Brasil tem uma trajetória assinalada por marcos históricos e legislações que retratam as abordagens para lidar com o déficit habitacional do país. Este capítulo explora os principais momentos e instrumentos legais que estruturaram a política habitacional brasileira, oferecendo uma visão geral das suas modificações ao decorrer do tempo.

Foi feito um panorama dos desafios da questão urbana e o direito à moradia no Brasil, analisando algumas políticas públicas, os desafios enfrentados e as iniciativas em andamento. Ao explorar tanto a legislação vigente quanto às práticas implementadas, busca-se compreender como o direito à moradia é materializado em âmbito nacional.

2.1 Os desafios da questão habitacional no Brasil

É a América Latina, a região das veias abertas. Do descobrimento aos nossos dias, tudo sempre se transformou em capital europeu ou, mais tarde, norte-americano, e como tal se acumulou e se acumula nos instantes centros.
(Eduardo Galeano, 2016)

A questão urbana no Brasil é um reflexo de vários processos históricos que se desdobraram desde o período colonial, passando pelo período imperial até o estágio atual, o período republicano. Para compreender alguns dos desafios da questão urbana no Brasil é necessário passar pelo processo de fundação das primeiras cidades coloniais, a inspiração em modelos europeu, o vínculo com a produção agrícola, a urbanização limitada à elite e a administração colonial com cidades pequenas e estruturas urbanas precárias e as primeiras formas de segregação (Motta, 2013).

A chegada dos europeus, ao final do século XV, ao território que viria a ser o Brasil, marca o início de um processo de ocupação. Estes estabeleceram um primeiro contato exploratório, caracterizado pela extração de recursos de fácil acesso, como o pau-brasil, cuja comercialização atendia à demanda europeia por corantes (Galeano, 2016). Esse modelo de exploração, com alianças temporárias com povos indígenas locais, que contribuíram na coleta de recursos em troca de bens europeus, o escambo, se desenvolveu concomitante ao esforço imediato de ocupação territorial e colonização, de acordo com Eduardo Galeano:

Presenteou os indígenas com “alguns gorros vermelhos e uma conta de vidro que eles colocavam no pescoço, E muitas outras coisas de pouco valor com as quais ficaram contentes e tão novas que era uma maravilha”. Mostrou-lhes espadas. Não as conheciam, seguravam-nas pelo fio e se cortavam. Entrementes, conta ao Almirante em seu diário de bordo, “eu estava atento e trabalhava para saber se havia ouro, e vendo que alguns deles traziam um pedacinho enfiado no buraco que tinha

no nariz. Por gestos pude me informar que, indo para o sul ou contornando a ilha pelo sul, encontraria um rei que possuía grande vastos daquilo, e em uma grande quantidade”. Porque “do ouro se faz tesouro, e quem tem faz o que quiser no mundo e até leva as almas para o paraíso” (Galeano, 2016, p. 32).

Essa dinâmica, contudo, não foi suficiente para assegurar o domínio português diante da concorrência de outros países europeus que passaram a frequentar o litoral brasileiro. Assim, a lógica da exploração foi desenvolvida, sendo marcada por práticas violentas e desumanas que sustentaram a colonização, pois, à medida em que o interesse por riquezas naturais crescia, as alianças temporárias deram lugar a cruéis processos de dominação¹ e escravização dos povos indígenas (Sansone; Furtado, 2014).

[...] se a colonização significa a eliminação da autonomia do colonizado, não só territorial, mas também cultural — como as línguas e as religiões —, colonizar é um exercício que visa desmemorar as populações em relação à sua própria história, introduzindo a história do colonizador e construindo uma nova memória, onde uns e outros são hierarquizados de acordo com a ordem do colonizador, marcando de forma definitiva a valorização do mesmo, a desvalorização e a recusa do outro. A violência — nas suas múltiplas facetas — inerente à dominação foi sempre uma constante dos processos de colonização (Sansone; Furtado, 2014, p. 49).

Adiante, com a exploração de pessoas escravizadas, o sistema colonial consolidou-se em torno de estruturas baseadas na violência física e psicológica, e utilizava, por exemplo, o estupro como ferramenta de dominação e opressão estrutural que desconsiderava a humanidade daqueles que eram subjugados. Essas práticas, por sua vez, tiveram implicações devastadoras para os povos originários impactados pela invasão colonial em prol da colonização brasileira (Schwarcz, 2019). A seguir, a tela de Victor Meirelles² retrata a primeira missa no Brasil, em abril de 1500, realizada em Porto Seguro, na Bahia, e dentre as formas de dominação, a tela a seguir registra a imposição religiosa do cristianismo perante os povos originários.

¹ as colonizações levadas a cabo pelos europeus apresentam sempre uma articulação íntima entre três planos essenciais à concretização da operação colonizadora: o económico (o colonizador procura um enriquecimento rápido explorando os homens e as terras colonizadas); o ideológico (o colonizador necessita de uma legitimação para os seus atos — a “salvação” dos colonizados, primeiro através da propagação do cristianismo, depois da “missão civilizadora” que só pode emanar de seres superiores, como o prova a ciência europeia); e o plano político, que se manifesta através da organização de uma panóplia de instrumentos administrativos, legislativos, judiciais indispensáveis à dominação do território e das populações, e que pretende também sublinhar o poder do colonizador, a sua hegemonia, como um objetivo autónomo, sendo a dominação dos espaços colonizados a prova/consequência e não a causa, da força da nação colonizadora (Sansone; Furtado, 2014, p. 51).

² Victor Meirelles (1832-1903) foi um professor, desenhista e pintor brasileiro.

Figura 1 - Primeira Missa no Brasil³

Fonte: Victor Meirelles

Para além disso, as práticas violentas supracitadas resultaram não apenas na devastação cultural e populacional dos povos originários, estabeleceram de um modelo econômico que depende da força de trabalho escravizada para atender às demandas do mercado europeu, moldando as dinâmicas sociais e econômicas do Brasil (Schwarcz, 2019),

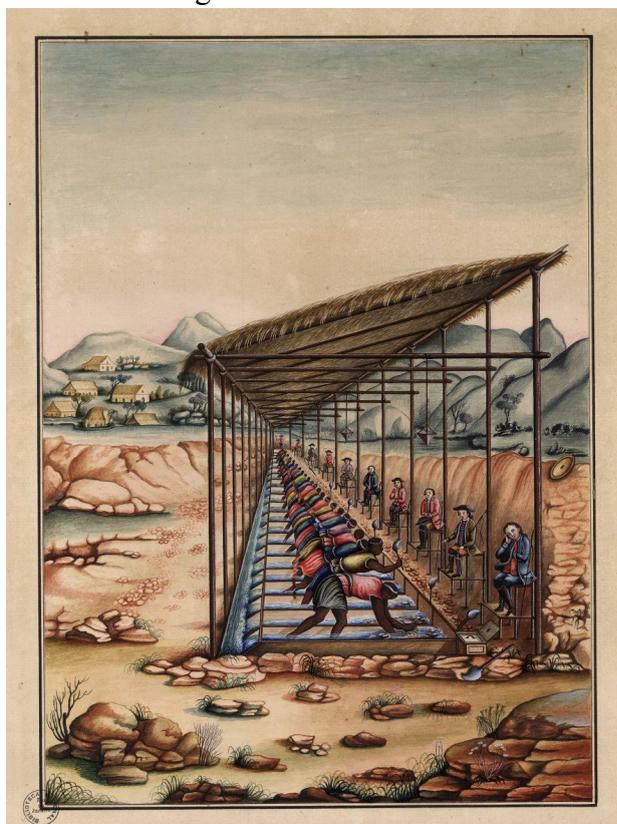
Após três décadas, em 1534, o sistema de sesmarias foi introduzido no Brasil como uma forma de organização territorial que objetivava intensificar a colonização e a produção agrícola. Esse modelo, herdado de Portugal, consistia na concessão de grandes extensões de terra pela Coroa Portuguesa a um beneficiário para que fosse investido no desenvolvimento de atividades econômicas e no povoamento desses espaços. Porém, essa estratégia de fomentar o desenvolvimento agrário contribuiu para a concentração fundiária de forma a privilegiar as elites coloniais e marca o início da desigualdade no acesso à terra. Assim, desde o início, a estrutura fundiária brasileira foi marcada pela grande concentração de terras em poucas mãos (Mello, 2014).

³ Obra de Victor Meirelles pintada em óleo sobre tela no ano de 1860. Disponível em <https://artsandculture.google.com/asset/first-mass-in-brazil-v%C3%ADtor-meireles/IQFUWbm_Wu1XaA?hl=pt-br>. Acesso em 15 mar. de 2025.

Como supracitado, a regulamentação das sesmarias que pretendia tornar as terras utilizadas de forma contínua e comercialmente produtiva, na prática, muitas áreas concedidas eram improdutivas para o comércio, serviram apenas para a ampliação do patrimônio de seus proprietários e impulsionaram um cenário de desigualdade que se perpetua ao longo dos séculos. Em contrapartida, os povos originários, que já ocupavam esses territórios, foram deslocados ou excluídos do acesso à terra (Sansone; Furtado, 2014).

Segundo Ermínia Maricato (2014), se desenvolveram cidades de grande porte no período colonial (1500-1822), mesmo que a urbanização brasileira tenha se consolidado a partir das primeiras décadas do século XX. E, nos processos de formação das primeiras cidades, a segregação social e espacial nas cidades coloniais evidenciava a exclusão de grande parte da população, se conectava à estrutura econômica baseada na produção agrícola e de mineração, que estava ligada ao processo de urbanização (Maricato, 2014), como pode ser ilustrado pela obra de Carlos Julião, que retrata a limpeza de cascalhos feita por pessoas escravizadas, onde cada uma delas fica sob vigilância de homens que detinham instrumentos para coerção.

Figura 2 - Serro do frio



Fonte: Carlos Julião⁴ [s.d.].

⁴ Carlos Julião (1740-1811) foi desenhista, aquarelista e pintor. Disponível em: <https://objdigital.bn.br/objdigital2/acervo_digital/div_iconografia/icon30306/icon30306_077.html>. Acesso em: 16 jan. 2025.

Algumas cidades, principalmente as litorâneas, desempenharam funções logísticas fundamentais para o escoamento de produtos e facilitação da exportação para o mercado europeu (Lander, 2005).

Esses centros urbanos tornaram-se pontos de concentração de atividades comerciais e administrativas, pautada na utilização de mão-de-obra escravizada, onde povos escravizados foram obrigados a contribuir na economia, em indústrias e nas minas, além das próprias cidades, onde construíram as infraestruturas urbanas e prestavam serviços. Essa dependência reforça a divisão do trabalho, com as elites dominando os centros urbanos e os escravizados ocupando os espaços periféricos e os trabalhos mais árduos nesse sistema de exploração e desigualdade (Lander, 2005).

A urbanização inicial nas cidades coloniais brasileiras, portanto, refletia a exclusividade da administração colonial e da elite, que concentrava o poder econômico e político nas áreas urbanas. As cidades eram centradas nas necessidades das elites e nos interesses administrativos da Coroa portuguesa, que priorizavam o controle territorial e a exploração dos recursos naturais disponíveis. Logo, as construções eram voltadas a edificações essenciais para a administração pública e moradias de alta classe, enquanto a infraestrutura voltada para o restante da população era rudimentar. O foco no processo econômico colocou a urbanização em um papel secundário, e a precariedade das cidades reforçou a desigualdade social, pois a elite se via beneficiada pela presença de recursos e serviços, enquanto uma grande parte da população vivia à margem desses espaços. O perfil dessas cidades mostrou que a expansão urbana não era uma prioridade imediata para os colonizadores, estes eram mais focados na exploração agrícola e mineral (Sansone; Furtado, 2014).

Essa organização urbana e as limitações da urbanização à elite estavam ligadas à segregação social e espacial nas primeiras cidades brasileiras. O centro urbano era dedicado à elite colonial, com seus espaços luxuosos, que simbolizavam a ordem social e a autoridade imperial. Em contraste, as periferias eram ocupadas por uma população marginalizada, incluindo uma população crescente escravizada, que vivia em condições precárias e insalubres, em cortiços, senzalas ou outras formas de moradia improvisadas. Essa segregação espacial não refletia apenas a estrutura social hierárquica da colônia, mas evidencia a perpetuação das desigualdades de acesso a serviços urbanos essenciais, como saúde, educação e segurança (Fernandes, 2008).

Enquanto as elites urbanas desfrutavam de uma infraestrutura mais desenvolvida, com ruas pavimentadas e melhores condições de habitação, os escravizados e economicamente vulneráveis urbanos eram relegados a espaços apertados e insalubres, criando um padrão de exclusão que perduraria por séculos. Essa dinâmica de segregação social e espacial era fundamental para a manutenção do sistema colonial, que se sustentava na subordinação grupos mais vulneráveis, como os povos negros e indígenas (Fernandes, 2008).

Em 1822, no contexto da independência do Brasil, poderia ser esperada uma redistribuição mais justa das terras. No entanto, o fim das sesmarias não alterou a concentração fundiária, já que as terras passaram a ser reguladas pelo mercado e pelo direito à propriedade privada. Com o advento do Império, no século XIX, a urbanização começou a ganhar relevância em função do crescimento econômico impulsionado pela economia cafeeira e pela necessidade de modernizar os principais centros urbanos, como Rio de Janeiro e São Paulo. Porém, as intervenções urbanísticas tinham caráter elitista e visavam, sobretudo, embelezar as cidades e adaptá-las ao padrão europeu, desconsiderando as necessidades das populações mais vulneráveis. A posse configurava-se como um instrumento essencial para a consolidação do controle e domínio sobre a terra (Podeleski, 2009).

A Lei de Terras de 1850 consolidou essa lógica ao restringir o acesso à terra a quem pudesse comprá-la, excluindo os trabalhadores rurais e ex-escravizados da possibilidade de se tornarem proprietários. Assim, o legado das sesmarias no Brasil é uma estrutura agrária desigual, que contribuiu para a exclusão social e para os problemas fundiários que persistem até os dias atuais (Carvalho, 1981).

A Lei de Terras de 18 de dezembro de 1850, a Lei nº 601⁵ representa um marco importante na história da formação do território brasileiro. Sua promulgação, em um contexto de modernização e necessidade de expansão da fronteira agrícola, se propunha a regularizar a posse da terra e evitar disputas territoriais, além de garantir maior controle do Império sobre a distribuição e posse das terras no país. Contudo, ao determinar que apenas as terras “devolutas” (não ocupadas ou registradas) poderiam ser adquiridas mediante pagamento, a lei teve o efeito de restringir o acesso à terra para as populações mais vulneráveis, excluindo-as de um direito fundamental (Silva, 2015).

⁵ Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara.

Essa concentração de terras foi um reflexo do modelo econômico adotado no Brasil, centrado na produção agrícola voltada para a exportação, como o café e a cana-de-açúcar (Silva, 2015). Ao exigir que a aquisição de terras fosse feita por meio de compra e não de ocupação, a medida beneficiou os grandes proprietários de terras, que tinham capacidade financeira para adquirir as terras, excluiu, por exemplo, os pequenos agricultores e as populações indígenas que já habitavam essas áreas sem um título formal e não dispunham de recursos financeiros para obter o registro de posse (Carvalho, 1981).

A Lei de Terras, ao promover a exclusão de grandes parcelas da população, não só favoreceu a continuidade da estrutura agrária elitista, mas criou um sistema jurídico que dificultava a mobilidade social. A falta de uma regulamentação mais inclusiva gerou um quadro de grandes latifúndios que se perpetuaram ao longo das décadas seguintes, contribuindo para a manutenção de um modelo de desenvolvimento desigual. Em análise crítica, a lei representou uma continuação da estratégia colonial de concentração de riquezas, embora disfarçada sob um aparato legal que, na prática, consolidou a estrutura fundiária como um dos principais fatores de desigualdade social no Brasil (Carvalho, 1981).

Com o advento do Império, no século XIX, a urbanização começou a ganhar relevância em função do crescimento econômico impulsionado pela economia cafeeira e pela necessidade de modernizar os principais centros urbanos. Porém, as intervenções urbanísticas tinham caráter elitista e visavam, sobretudo, embelezar as cidades e adaptá-las ao padrão europeu, desconsiderando as necessidades das populações vulneráveis (Fernandes, 2008).

Essa desigualdade no acesso à terra se intensificou no período republicano, com um acelerado processo de industrialização e a migração interna que deslocou milhões para os centros urbanos em busca de oportunidade de emprego e melhores condições de vida. A falta de infraestrutura e planejamento urbano adequado gerou problemas permanentes, como a carência de serviços básicos e a precarização das condições de vida de grande parte da população (Fernandes, 2008).

A Proclamação da República em 1889 marcou uma nova fase para o desenvolvimento no Brasil, refletindo as mudanças políticas, sociais e econômicas do período. A transição do modelo imperial para o republicano trouxe um discurso modernizador, com foco na reorganização das cidades como símbolos de progresso (Lima; Rocha; Souza, 2021b). As capitais passaram por transformações urbanas significativas, como a reforma Pereira Passos (1903-1906), que demoliu cortiços e ampliou avenidas para criar uma imagem de modernidade. Essas mudanças foram excludentes, deslocando populações de baixo poder aquisitivo para áreas periféricas, sem oferecer alternativas habitacionais adequadas. A

modernização urbana para as elites da Primeira República reforçou desigualdades sociais e consolidou a segregação espacial, refletindo os desafios de adaptação às novas demandas econômicas (Santana; Soares, 2013).

Com a consolidação da República, o Brasil experimentou um crescimento urbano acelerado. Esse crescimento foi impulsionado por mudanças estruturais na economia, incluindo a expansão do mercado cafeeiro, que gerou riqueza para investimentos em infraestrutura urbana, e o início do processo de industrialização no início do século XX. As cidades tornaram-se pólos de atração para a população rural e imigrantes estrangeiros, que buscavam oportunidades de trabalho. No entanto, essa rápida urbanização foi marcada por um desequilíbrio, com o aumento das populações urbanas superando a capacidade das cidades de atender às suas demandas básicas. O crescimento desordenado expôs a fragilidade de estratégias voltadas para a urbanização (Maricato, 2014), como reforça o trecho do livro de Ana Maria Gonçalves (2006), intitulado *Um defeito de cor*:

Andávamos devagar e parávamos bastante, e por isso alguns dias se passaram até não vermos mais montanhas, com a estrada se transformando em uma linha riscando a floresta, que, mais adiante, também já não existia mais, substituída por plantações, principalmente de algodão e de palmeiras. O movimento aumentou e as casas já não eram mais solitárias, embora aqueles agrupamentos ainda não pudessem ser chamados de cidades (Gonçalves, 2006, p.13).

A industrialização e a migração rural-urbana alteraram a dinâmica das cidades brasileiras no início do século XX. O crescimento de indústrias em São Paulo, Rio de Janeiro e outras capitais atraiu grandes contingentes de trabalhadores, resultando em uma urbanização acelerada e desordenada. A falta de habitação adequada para atender a essa nova população deu origem às primeiras favelas, como a do Morro da Providência, no Rio de Janeiro, que começou a se formar no final do século XIX. As favelas simbolizavam a exclusão urbana e a precariedade das condições de vida, marcadas pela ausência de saneamento, infraestrutura e serviços públicos básicos (Maricato, 2014). Essa urbanização desigual aprofundou as disparidades sociais, com as elites urbanas concentradas em áreas centrais bem planejadas, enquanto os trabalhadores e migrantes ocupavam áreas periféricas e improvisadas, ainda de acordo com Maricato (1996):

Essa cidade ilegal inexistente, frequentemente, para o planejamento Urbano oficial. Embora grandes cidades brasileiras contem com respeitável número de profissionais envolvidos com o tema, não raramente estes trabalham como a realidade virtual mediante Representações nos gabinetes, longe do Território Sem Lei, sem segurança ambiental, sem saneamento, constituído pelas áreas de moradia pobre. A prática do planejamento Urbano oficial tem e reversível atração pela regulamentação do mercado imobiliário por meio de leis detalhadas de uso do solo e zoneamento (Giaquinto, 1995). O fascínio exercido pela proposta do "solo criado" nos debates [...] Contrasta com pouco acúmulo nas análises e busca de soluções para os Graves

conflitos entre a propriedade privada e a ocupação ou parcelamento ilegal do solo urbano, ou seja, a segregação territorial que se dá por meio das relações jurídicas (Maricato, 1996, p. 22).

Essa ausência de planejamento refletia uma negligência do poder público em atender às necessidades da população vulnerável, que enfrentava altas taxas de mortalidade infantil e epidemias de doenças como febre amarela e cólera, devido à precariedade dos lugares onde residiam e seu entorno. A falta de investimento em políticas urbanas integradas consolidou um modelo de desenvolvimento urbano excludente, cujas consequências ainda são visíveis nas cidades brasileiras contemporâneas (Maricato, 2014).

Dito isto, é possível observar que o espaço é o resultado de um complexo processo de produção social, que envolve tanto aspectos materiais quanto de relações humanas. Henri Lefebvre, em suas análises, destaca a importância de investigar a relação entre o espaço mental e o espaço social, que é construído, produzido e projetado no ambiente urbano. Essa relação, segundo ele, revela as tensões entre a forma como o espaço é representado e como é vivido e produzido. Para a crítica marxista, o desafio reside em interpretar de forma dialética essas conexões, considerando o espaço não como uma entidade estática, mas como parte integrante das relações sociais de produção (Lefebvre, 2008).

Além disso, Lefebvre destaca que o espaço não deve ser visto como um reflexo passivo das relações sociais, mas como um elemento ativo que influencia e condiciona a reprodução dessas relações no contexto capitalista. Assim, o espaço, ao ser produzido socialmente, torna-se uma condição tanto para a continuidade quanto para a transformação das estruturas econômicas e sociais. Ele atua como um mediador, capaz de ampliar ou limitar as possibilidades de reprodução das relações capitalistas, reforçando a necessidade de uma análise crítica e contextualizada de sua dinâmica (Lefebvre, 2008).

Os desafios da questão urbana no Brasil refletem a complexidade das transformações históricas, econômicas e sociais que moldaram suas cidades do país ao longo do tempo. Conforme as análises de Lefebvre sobre o direito à cidade, é evidente que o espaço urbano brasileiro foi configurado como um local de exclusão, onde as relações de poder e a lógica do capital ditam quem tem acesso aos benefícios da urbanização (Lefebvre, 2008).

David Harvey (2012) complementa essa visão ao destacar como a urbanização no capitalismo produz desigualdades, transferindo os custos da modernização para as populações mais vulneráveis, enquanto concentra benefícios nas elites econômicas. No Brasil, isso se manifesta na segregação espacial, na expansão desordenada das periferias e na precariedade de infraestrutura e serviços públicos, que limitam a qualidade de vida da maioria da população urbana. Superar esses desafios exige uma reconfiguração do modelo social e econômico

vigente, centrando-se na justiça social e no acesso equitativo ao espaço urbano, em um esforço para democratizar a cidade e garantir o direito de todos a usufruir de seus recursos (Maricato, 2014).

2.2 A Política de Habitação no cenário nacional

Combater o analfabetismo urbanístico significa elucidar a estratégia das forças selvagens que fazem do solo urbano e dos orçamentos públicos pasto para seus interesses (Erminia maricato, 2014).

A partir da implementação da Constituição Federal de 1988, a Política Habitacional é reconhecida, de fato, como Política Pública. Antes da Carta Constitucional brasileira vigente, as estratégias para soluções de questões habitacionais eram caracterizadas por uma abordagem segmentada e restringida, com disposições voltadas para a construção de moradias e resolução de questões habitacionais emergenciais, sem uma procedimento integrado ou uma visão ampla do planejamento urbano (Maricato, 2014).

O direito à moradia é um dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal do Brasil de 1988, reconhecido como essencial para a dignidade humana e para o desenvolvimento pleno da cidadania. Morar de maneira adequada envolve o acesso a um espaço físico, a garantia de uma infraestrutura básica, segurança jurídica, acessibilidade e localização adequada, conforme destacado pela Secretaria de Direitos Humanos (Brasil, 2013).

Antes das Constituição Federal atual entrar em vigor, outras seis regeram o país, são elas as Cartas Constitucionais dos anos de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967. É válido ressaltar que o direito à propriedade foi mencionado pela primeira vez na Carta Lei Brasileira de 1824, promulgada após a independência do país. O artigo 179 desta Constituição, que estabelecia uma série de direitos e garantias individuais, incluía o direito à propriedade. Esse artigo afirmava:

Art. 179. A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte: [...] XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indemnização (Brasil, 1988).

Contudo, a Carta Magna de 1824, não estabelecia instrumentos legais para a efetivação deste direito. Assim, desde o início da urbanização acelerada no país, em meados do século XX, a ausência de uma política habitacional efetiva levou ao crescimento

desassistido das periferias e à consolidação das favelas, onde as condições de moradia são precárias. Essa segregação espacial não foi apenas uma consequência, mas uma estratégia de controle social, mantendo as classes mais vulneráveis distantes dos centros urbanos (Maricato, 2014).

Durante o período do Estado Novo (1937-1945) e os anos seguintes, a política habitacional era voltada para a construção de conjuntos habitacionais em resposta à urbanização crescente e ao rápido crescimento populacional. O governo de Getúlio Vargas marcou a intervenção do Estado na questão habitacional. Foram efetivados programas de construção de moradias populares (Maricato, 2014).

Na época supracitada, a alta sociedade brasileira admirava a arquitetura neoclássica, e o urbanismo grandioso mesclado à modernidade, com os avanços tecnológicos das comunicações, indústrias e transportes da Europa e as ações voltadas para a questão da habitação popular:

[...] o telégrafo, o telefone, o cinematógrafo, os automóveis, as linhas férreas etc. acalentava-se o desejo de se reproduzir arquitetura e urbanismo europeu especialmente, as principais capitais do Brasil: modernizar os espaços urbanos. Contudo, esse desejo de se modernizar de superar o aspecto provinciano, Colonial, das cidades, não só infraestrutura, mas nos serviços, lazer e hábitos sociais, geralmente, não se expressava, com o mesmo entusiasmo, em oferecer Alternativa de moradias adequadas para as para a população mais humilde - não havia incentivos fiscais e políticas públicas efetivas nessa demanda ponte, a motivação se restringir a interesses estéticos de europeização, informada cidade um cartão de visitas para investidores, como também uma atração turística. É certo que alguns investidores particulares e algumas fábricas deles tomaram a iniciativa de erguer Vilas operárias próximas a locais de trabalho, todavia, essas iniciativas apenas amenizaram a realidade de alguns e, na verdade, buscavam-se adequar aos padrões modernos europeu da indústria no sentido de alcançar condições melhores de produtividade e de controle do operariado a organização dos trabalhadores pelo padrão extrapolavam o espaço restrito do interior da fábrica interferia, muitas vezes, em sua vida cotidiana; administração das empresas se posicionava cientificamente, especialmente fundamentada no taylorismo (1911) e no fordismo (1914) (Júnior, 2020, p.35).

Essa inspiração do Brasil em países europeus, foi refletida no caráter higienista das ações das Políticas Habitacionais Nacionais, que, por trás da provisão de habitações, possuíam interesse em “limpar” a cidade, através da remoção das moradias consideradas insalubres, em nome do progresso e da ordem do país para tentar alinhar-se aos modelos arquitetônicos e urbanísticos internacionais (Bonduki, 2004).

É válido ressaltar que o Governo Vargas (1930-1945), desempenhou um papel relevante nas questões urbanas do Brasil. Durante esse período, políticas voltadas para habitação e saneamento foram implementadas como parte de uma agenda que buscava modernizar o país e promover o desenvolvimento econômico. Contudo, essas iniciativas,

apesar de relevantes, careciam de um planejamento urbano efetivo que levasse em consideração o rápido crescimento das cidades, impulsionado pela migração rural-urbana e pela expansão industrial. Grandes projetos, como a construção de avenidas e edifícios públicos, priorizavam o melhoramento estético e funcional das áreas centrais, enquanto as periferias urbanas continuavam negligenciadas, permanecendo em um local de desigualdade social e espacial. A ausência de um plano integrado para lidar com a crescente demanda por moradia e infraestrutura básica nas cidades gerou um ambiente urbano marcado pela precariedade para as populações mais vulneráveis (Maricato, 2014).

A Lei nº 9.218, de 1 de maio de 1946 autorizou a criação da Fundação da Casa Popular⁶ (FCP). A Fundação deveria beneficiar os cidadãos mais vulneráveis, com um sistema de empréstimos limitados para imóveis de valor acessível. A preferência para a concessão de moradias era dada a trabalhadores em atividades privadas, seguidos de servidores públicos. Além disso, ela também determinava a impossibilidade de transferir ou vender as moradias enquanto o contrato estivesse em vigor, garantindo o uso exclusivo pelos beneficiários e seus dependentes (Brasil, 1946).

A FCP tinha como objetivo oferecer moradia acessível a trabalhadores e cidadãos de baixa renda no Brasil, com a proposta de promover a inclusão social através da habitação. No entanto, ao longo de sua execução, a Fundação revelou limitações significativas que questionam a eficácia de sua missão. A política de empréstimos limitados, com foco na classe trabalhadora, acabou não sendo suficiente para atender à demanda de moradia popular, e o controle rígido sobre a venda e transferência das casas dificultou a autonomia dos beneficiários. Além disso, a falta de uma infraestrutura robusta e de uma política habitacional mais ampla e integrada impediu que a FCP gerasse um impacto real e duradouro na vida dos cidadãos mais vulneráveis. Assim, embora a iniciativa tenha representado um esforço para enfrentar o déficit habitacional no Brasil, sua implementação e continuidade foram marcadas por falhas que resultaram em um modelo ineficaz para resolver a questão da moradia no longo prazo (Manoel, 2004).

De acordo com Ermínia Maricato, a política habitacional estabelecida no período do Estado Novo (1937-1945) objetivava a edificação de moradias como um forma de conter a urbanização desordenada, mas não havia um gerenciamento estruturado para enfrentar o déficit habitacional a longo prazo. Essas iniciativas foram importantes para o atendimento

⁶ Lei nº 9.218, Art. 2º “A Fundação destinar-se-á a proporcionar a brasileiros ou estrangeiros com mais de dez anos de residência no país ou com filhos brasileiros a aquisição ou construção de moradia própria, em zona urbana ou rural”.

emergencial das necessidades habitacionais, mas, como mencionado anteriormente, não conseguiram abordar de forma efetiva as questões de planejamento urbano e regularização fundiária (Maricato, 2014).

No contexto internacional, é válido destacar que, com a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), o direito à moradia passa a ser considerado como um direito humano universal. Adotado e proclamado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de Dezembro de 1948, o artigo 25 declara que:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (ONU, 1948).

Nas décadas 1960 e 1970, durante a ditadura militar, a Política Habitacional passou a ser marcada por uma maior intervenção estatal na construção de grandes conjuntos habitacionais e bairros planejados. O governo criou o Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964, que teve um papel central na promoção da construção de moradias e na concessão de financiamentos, contudo o BNH focou na construção em larga escala e ignorou as necessidades locais, a realidade dos assentamentos informais comprometeu a efetividade do projeto, tendo em vista que nem sempre atendeu às necessidades de seu público alvo (Rocha *et al.*, 2021). Assim:

Na primeira fase de atuação do BNH (1964-1979), registra-se no país um longo período de significativos recursos disponibilizados para investimentos na produção sistemática em habitação popular por meio do Programa de Construção de Conjuntos Habitacionais. As regras estabelecidas nesse programa, entre outras, definiam um patamar de acesso aos financiamentos das moradias que excluía as famílias com renda abaixo de dois salários mínimos, cujo número crescia nas grandes cidades, face à intensificação do processo de urbanização. Tais condições foram objeto de críticas à respeito da baixa capacidade de atendimento da política do BNH às famílias mais pobres, as quais se somaram à pressão exercida pelos movimentos sociais urbanos de luta pelo acesso à moradia, que emergiram em meados da década de 1970 nas grandes cidades brasileiras, entre as quais o Recife. Como consequência, o BNH reformula seus programas, cuja implantação caracteriza uma nova fase de sua atuação (Souza, 1991, apud Lima; Rocha; Souza, 2021b, p. 39).

Essa abordagem gerou uma série de problemas, como a falta de infraestrutura e a segregação social, além de uma crescente dificuldade em lidar com o déficit habitacional, pois programas habitacionais, como o BNH, priorizavam a construção de moradias para as classes médias, enquanto as populações mais vulneráveis continuavam a ser negligenciadas. Essa priorização contribuiu para a perpetuação da desigualdade urbana e para o agravamento do

déficit habitacional entre as classes mais vulneráveis (Maricato, 2014). Após reformulação, o BNH implementou programas que não eram voltados de forma completa para a contratação de unidades habitacionais, como:

o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb), em 1975, que financiou lotes com condições mínimas de infraestrutura, visando ampliar as condições de acesso ao solo urbano; o Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (Ficam), em 1977, que concedia recursos acopláveis ou não ao Profilurb, e que se efetivava financiando habitações para famílias inseridas na faixa de renda contemplada pelas Cohab e; por fim, o Programa de Erradicação de Sub-habitação, em 1979, que visava a urbanização das áreas pobres ou ao reassentamento das favelas removidas diante da impossibilidade de urbanização no próprio local, absorvendo, nesse caso, em sua implementação, o Profilurb e o Ficam (Souza, 1991; 2007 *apud* Lima; Rocha, Souza, 2021b, p. 40).

Em seu período de vigência, o BNH foi responsável pela edificação de “4,5 milhões de moradias, das quais 1,5 milhão (33%) destinou-se à população de baixa renda” (Lima; Rocha; Souza, 2021b, p. 40). E apesar de sua importância, é válido destacar algumas ressalvas:

Entre as críticas à política do BNH, destaca-se a localização nas periferias urbanas de grande parte dos conjuntos habitacionais, impondo dificuldades de acesso às infraestruturas básicas, aos equipamentos e serviços urbanos e aos centros de emprego, por parte dos moradores (Souza, 1991; 1993 *apud* Lima; Rocha, Souza, 2021b, p. 40).

Programas habitacionais, como os financiados pelo BNH, priorizaram a construção de moradias afastadas dos centros urbanos, forçando a acomodação de famílias de baixa renda para periferias sem infraestrutura adequada. Além disso, a repressão política característica do período militar intensificou a marginalização dos movimentos sociais urbanos que buscavam direitos básicos, como acesso à terra e moradia digna. A urbanização sob os militares reforçou um modelo excludente, priorizando o capital e a lógica desenvolvimentista em detrimento da justiça social (Lima; Rocha; Souza, 2021b).

Durante o regime militar no Brasil (1964-1985), as políticas urbanas foram marcadas por grandes projetos de infraestrutura que transformaram as cidades, como a construção de rodovias, viadutos e conjuntos habitacionais em larga escala. Esses projetos, embora tenham modernizado as áreas centrais e facilitando a mobilidade urbana para as elites e setores médios, negligenciaram as necessidades das populações mais vulneráveis, aprofundando a segregação espacial (Maricato, 2014).

O Estatuto da Terra, promulgado em 1964⁷, representou uma tentativa do governo militar de regulamentar a estrutura fundiária brasileira e impulsionar a modernização do campo. O contexto da época era marcado pela pressão por reformas agrárias e pelo crescente clamor dos movimentos sociais rurais, especialmente no Nordeste (Rodrigues, 2013). Além disso, o alinhamento do Brasil aos interesses norte-americanos, no contexto da Guerra Fria, também influenciou a implementação dessa legislação:

(...) o Estatuto da Terra veio em resposta a duas ordens de fatores: de um lado, aos movimentos sociais do campo, principalmente do nordeste e à grande mobilização popular reformista dos anos 50 e 60, ambos processos estancados pelo golpe de março de 1964; e, de outro, à pressão norte-americana pela adoção de um programa de reformas para o campo. Os militares procuraram dar uma resposta à necessidade de modernização rural ‘dentro da lei e da ordem’, desbaratando os movimentos camponeses organizados. (...) A ação militar e policial contra os trabalhadores rurais, seus líderes e suas organizações pôs fim às pressões da população rural pela reforma. (...) Assim, o reconhecimento da necessidade de reformar a estrutura agrária pelos militares brasileiros precisou ser precedida do afastamento dos principais interessados do processo (Rodrigues, 2013, p. 69).

O Estatuto introduziu a noção de função social da propriedade⁸, estabelecendo critérios para um uso mais racional da terra e buscando combater a concentração fundiária. No entanto, sua aplicação foi limitada, pois, ao mesmo tempo que previa mecanismos para democratizar o

⁷ Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.

Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

§ 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

⁸ Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;

b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;

c) assegura a conservação dos recursos naturais;

d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

§ 2º É dever do Poder Público:

a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei;

b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

§ 3º A todo agricultor assiste o direito de permanecer na terra que cultive, dentro dos termos e limitações desta Lei, observadas sempre que for o caso, as normas dos contratos de trabalho.

acesso à terra, consolidava o domínio dos grandes latifundiários ao condicionar a reforma agrária às diretrizes do regime militar (Rodrigues, 2013).

A função social da propriedade, conceito apresentado no Estatuto da Terra, estabelece que o direito à posse da terra não deve se limitar ao domínio privado, mas deve atender a critérios de produtividade e justiça social (Rodrigues, 2013). Essa ideia foi posteriormente consolidada na Constituição Federal de 1988, que reafirmou a necessidade de garantir que a terra cumpra seu papel social. Contudo, desde a promulgação do Estatuto, persistem desafios na efetivação desse princípio, especialmente diante da resistência dos grandes proprietários e das dificuldades na implementação de políticas agrárias eficazes (Studer; Oliveira, 2006). O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), conforme analisado por Rodrigues (2013), emergiu como um dos principais atores na luta por uma reforma agrária efetiva, denunciando a concentração fundiária e reivindicando a aplicação concreta da função social da propriedade no Brasil.

Esses períodos revelam que, antes da Constituição de 1988, a política habitacional brasileira era focada em soluções de curto prazo, sem a integração necessária entre a construção de moradias, regularização fundiária e planejamento urbano. Foi apenas com a nova Constituição que se iniciou uma mudança significativa para uma abordagem mais inclusiva e estruturada da política habitacional (Maricato, 2014).

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 6º trás como direitos sociais “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 1988). Assim, estabeleceu a moradia como um direito social, refletindo a crescente demanda por uma abordagem mais estruturada e inclusiva na política habitacional, e representou um marco de grandes transformações sociais e políticas devido a conjuntura da época atravessar grandes modificações. A Constituição de 1988 representou um avanço significativo ao caracterizar a habitação como um direito fundamental, firmando todas as demandas habitacionais como compromisso público, necessitando de uma atuação mais eficaz e com uma perspectiva de direitos humanos (Ferreira; Biasotto, 2012). Além disso, a Constituição Federal de 1988, trata da política urbana, como no Artigo 182: “A política de desenvolvimento urbano, desenvolvida pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais inseridas na lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Brasil, 1988).

O que reforça a exigência de que uma política urbana, incluindo a habitacional, cumpra a função social da propriedade, promovendo a inclusão social e o desenvolvimento

urbano sustentável. Esses princípios norteiam a elaboração e implementação de programas habitacionais que visam à redução do déficit habitacional, à regularização fundiária e à melhoria da qualidade de vida. Em seu Artigo 5º, inciso XXIII, aborda acerca da moradia, afirma que “a propriedade atenderá a sua função social” quando o uso da propriedade atende aos objetivos de promover o bem-estar da população, o uso sustentável do solo urbano, a redução das desigualdades sociais e a melhoria das condições de vida, dispostas no Plano Diretor⁹ do município (Brasil, 1988).

O Plano Diretor é um planejamento municipal que reúne estratégias, diretrizes e regras que norteiam a política de urbanização das cidades, ou seja, ele orienta o desenvolvimento urbano, organizando o crescimento da cidade (Plano Diretor, 2022). Como prevê o Estatuto da Cidade (2001), todo município com mais de 20 mil habitantes precisa ter esse planejamento estratégico, que deve ser renovado a cada dez anos.

A política habitacional do Brasil é orientada por princípios de universalidade, equidade, e sustentabilidade, visando garantir acesso igualitário a habitações adequadas para todos os cidadãos. Além disso, o Estatuto da Cidade (EC), Lei n.º 10.257/2001¹⁰ representa um progresso significativo na política urbana e habitacional. Esta legislação estabelece diretrizes gerais para a política urbana, incluindo a regularização fundiária, o uso do solo e o planejamento das cidades. Ele reforça a necessidade de uma gestão democrática das cidades e promove a função social da propriedade urbana. Contudo, segundo Maricato, “o EC trata, portanto, de uma utopia universal: o controle da propriedade fundiária urbana e a gestão democrática das cidades para que todos tenham o direito à moradia e à cidade” (Maricato, 2010, p. 07).

Outro princípio central contemplado pelo EC é a participação democrática na formulação e gestão das Políticas Habitacionais, conforme previsto na Lei n.º 11.124/2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que de acordo com o Ministério das Cidades (2024) objetiva estabelecer políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população em situação de vulnerabilidade. Esta lei destaca a importância da participação popular e do controle social na execução de políticas habitacionais, garantindo que as necessidades e interesses das comunidades sejam considerados. Esse reconhecimento formalizou a necessidade de políticas mais abrangentes e

⁹ Art. 182 [...] § 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 (BRASIL, 1988).

¹⁰ Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece 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.

integradas para enfrentar o déficit habitacional e promover a regularização fundiária, marcando o início de um esforço contínuo para melhorar as condições de vida e garantir a moradia adequada para todos os brasileiros (Neto; Xavier, 2023).

O Programa Minha Casa Minha Vida¹¹ (PMCMV), criado através da Medida Provisória nº 459 de 2009 e transformado na Lei nº 11.977 de 2009, durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), foi uma das iniciativas mais significativas para enfrentar o déficit habitacional no Brasil, com o objetivo de reduzir o déficit habitacional por meio da construção de moradias e da oferta de subsídios para a população de baixa renda (Brasil, 2009).

Com a mudança de governo em 2016, o PMCMV passou a ser gerido sob novos critérios, com ajustes nas diretrizes e no financiamento. Durante o governo de Michel Temer (31 de agosto de 2016 – 1º de janeiro de 2019) e de Jair Bolsonaro (2019–2023), foi substituído pelo programa Casa Verde e Amarela, lançado em 2020, o programa sofreu modificações significativas, incluindo a redução de orçamento e mudanças nos critérios de financiamento e elegibilidade. Essas alterações foram críticas para a continuidade do programa e para a sua capacidade de atender a novas demandas habitacionais. Segundo um relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), a gestão das novas fases do programa enfrentou desafios relacionados à eficiência e à alocação de recursos, o que impactou a execução dos projetos (TCU, 2020).

Criado para oferecer moradias para famílias de baixa renda, o programa visava construir novas habitações e melhorar as condições de moradia existentes. Desde sua implementação, ele contribuiu para a construção de milhões de unidades habitacionais em todo o país, impactando a vida de muitas famílias que antes viviam em condições precárias (TCU, 2020). Em 2023, o Casa Verde e Amarela voltou a ser nomeado como Minha Casa, Minha Vida por meio da Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023, convertida na Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, com adoção de novas práticas. As mudanças foram anunciadas pelo novo governo que assumiu em 1º de janeiro (Senado Federal, 2023):

A nova versão do PMCMV busca avançar em termos da melhor localização dos empreendimentos habitacionais, garantindo a proximidade ao comércio, a equipamentos públicos e acesso ao transporte público. Além disso, o Programa trará novas formas de atendimento destinadas a ampliar a oferta de moradias, mediante a produção de novas unidades ou da requalificação de imóveis para utilização como

¹¹ A Lei nº 11.977 dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências (Brasil, 2009).

moradia; o financiamento da aquisição de unidades usadas; e o tratamento do estoque existente por intermédio de linhas de atendimento voltadas a promover a melhoria habitacional (BRASIL, 2023, np).

Outro instrumento importante foi a consolidação da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que estabelece normas para a regularização fundiária rural e urbana, criando mecanismos para a titulação de propriedades e a regularização de assentamentos. Essa lei é um passo importante pois se propõe a intervir em questões de insegurança jurídica e promover a inclusão social por meio da regularização de imóveis. A Lei em questão, é um marco importante para a Regularização Fundiária no Brasil, ela define o processo como:

um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos informais e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana (Brasil, 2017, np).

A Lei 13.465/2017 é de grande relevância para a implementação de políticas públicas voltadas à regularização fundiária, pois estabelece procedimentos e instrumentos que facilitam a regularização de áreas ocupadas irregularmente, tanto em zonas urbanas quanto rurais. Ela traz uma abordagem nova ao definir a regularização fundiária em dois tipos: a de Interesse Social (Reurb-S¹²) e a de Interesse Específico (Reurb-E¹³), garantindo que a posse e a propriedade possam ser reconhecidas de forma mais veloz e efetiva (Brasil, 2017). A Lei 13.465/2017 também promove a democratização do acesso à propriedade, permitindo que a regularização seja conduzida de forma simplificada. A legislação reconhece a realidade dos núcleos urbanos informais e cria mecanismos que facilitam a obtenção de títulos de propriedade para quem já ocupa o imóvel de forma consolidada (Leite; Mencio, 2019).

Embora não seja uma legislação restrita a habitação, a Lei nº 14.026 de 2020, que institui o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, impacta a qualidade de vida nas áreas urbanas e rurais, influenciando a política habitacional ao assegurar a oferta de saneamento básico, essencial para a habitabilidade das moradias. O impacto do Novo Marco Legal do Saneamento Básico na política de habitação é profundo, uma vez que a universalização dos

¹² regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.

¹³ regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

serviços de saneamento é essencial para a melhoria das condições de vida nas áreas urbanas e para a regularização fundiária.

A falta de infraestrutura de saneamento básico é uma das principais barreiras para a legalização de assentamentos informais, o que compromete o direito à moradia digna. Com o novo marco, espera-se que as condições sanitárias em áreas precárias melhorem, contribuindo para a regularização dessas áreas e para a inclusão de famílias em situação de vulnerabilidade em políticas de habitação formal (Maricato, 2014). A integração das políticas de saneamento e habitação é fundamental para promover o desenvolvimento urbano de maneira sustentável e reduzir as desigualdades sociais, garantindo que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços essenciais e a moradias adequadas (Brasil, 2020).

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado pelo governo federal em 2009, desempenha um papel crucial na política habitacional do Brasil, buscando reduzir o déficit habitacional no país e promover a inclusão social. De acordo com o Ministério das Cidades, o PMCMV contribuiu para a construção de mais de 4 milhões de moradias, beneficiando cerca de 15 milhões de pessoas (Ministério da Economia, 2020). Essa iniciativa é fundamental para enfrentar o déficit habitacional que afeta as camadas mais vulneráveis da população, oferecendo acesso a moradias dignas e melhorando as condições de vida dos brasileiros em situação de vulnerabilidade (Amore, Shimbo e Rufino, 2015).

Além do impacto direto na oferta de moradias, o PMCMV tem implicações significativas para a economia e o desenvolvimento urbano. O programa não apenas gera empregos no setor da construção civil, mas estimula a economia local através da movimentação de mercados associados, como o de materiais de construção e serviços relacionados. Além disso, o PMCMV contribui para a redução da desigualdade regional e melhora a infraestrutura das cidades, criando um ambiente mais sustentável (Oliveira, 2017).

No entanto, o programa enfrenta desafios, como a qualidade das construções e a localização das moradias, que muitas vezes ficam distantes dos centros urbanos e dos serviços essenciais. A crítica aponta que essas questões podem limitar os benefícios sociais e econômicos esperados. Apesar dessas críticas, o PMCMV continua sendo uma peça central na estratégia habitacional do Brasil, evidenciando a necessidade de contínuas avaliações e ajustes para maximizar seu impacto e eficiência (Oliveira, 2017).

A política habitacional no Brasil, fundamentada em programas federais como o Minha Casa Minha Vida e iniciativas de regularização fundiária, estabelece um quadro normativo e financeiro que orienta as ações dos estados. Em Pernambuco, essa política nacional é desdobrada em estratégias locais que consideram as peculiaridades socioeconômicas e

geográficas do estado. Segundo Rolnik (2015), essa articulação é fundamental para a efetividade das políticas públicas, uma vez que as especificidades regionais devem ser consideradas na implementação de estratégias habitacionais.

3 O DIREITO À MORADIA EM PERNAMBUCO E EM RECIFE

O direito à moradia é um dos elementos fundamentais para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, sendo reconhecido como um direito social essencial pela Constituição Brasileira. No estado de Pernambuco, as políticas habitacionais desempenham um papel crucial para enfrentar os desafios urbanos e sociais enfrentados por uma grande parte da população. A urbanização acelerada tem ampliado a demanda por habitação digna, tornando-se uma das questões centrais para o desenvolvimento do Estado. Embora programas voltados para o acesso à moradia tenham sido implementados, sua execução muitas vezes ocorre de maneira desigual, o que agrava a problemática habitacional.

Neste capítulo serão apresentadas as respostas do governo ao longo do tempo frente à crescente do déficit habitacional no estado pernambucano e em sua capital, com ênfase nos programas implementados e nos órgãos responsáveis por tratar dessa questão.

3.1 O direito de morar em Pernambuco

Já não é de hoje que se discutem os efeitos excludentes das atuais mutações do trabalho, sob o impacto da reestruturação produtiva em tempos de revolução tecnológica e globalização da economia. No entanto, ainda pouco se sabe sobre as configurações societárias que vêm sendo urdidas nas dobras dessas transformações. Entre, de um lado, os artefatos da “cidade global” sob o foco dos debates entre urbanistas e pesquisadores da economia urbana e, de outro, os “pobres” e “excluídos” tipificados como público-alvo das políticas ditas de inserção social, há todo um entramado social que resta conhecer (Vera Telles, 2006).

A questão do déficit habitacional no Brasil tem se tornado uma problemática notória. Segundo o IBGE (2023), a capital do estado de Pernambuco atingiu o maior índice de desigualdade entre as capitais brasileiras no ano de 2019. Estes resultados não podem ser examinados sem levar em consideração a sua historicidade (Marx, 2011). Para compreender a efetivação do acesso ao direito à moradia no Estado de Pernambuco, é preciso situar elementos estruturais e conjunturais que definem a política de habitação no estado.

Não diferente do território nacional, o estado de Pernambuco foi marcado pelo processo de colonização portuguesa, logo, perpassado por influências e interesses políticos e econômicos comprometidos com o desenvolvimento da metrópole para as elites. Conforme observa o historiador José de Souza Martins (2000), a formação urbana do Estado foi caracterizada por uma concentração de investimentos e infraestrutura que favoreceu as elites econômicas, enquanto a classe trabalhadora enfrentou condições de moradia precárias. Portanto, o autor exemplifica como a lógica do capital pode influenciar e moldar o desenvolvimento urbano e as condições de vida (Marx, 2013).

Durante o período de expansão urbana no final do século XIX e início do XX, Pernambuco enfrentou problemas significativos relacionados à desigualdade habitacional. As áreas urbanas, como Recife, passaram por uma rápida urbanização, resultando na formação de bairros precários e favelas nas periferias. Esse crescimento desordenado criou desafios de infraestrutura e serviços públicos, destacando a necessidade de políticas habitacionais mais eficazes e planejadas (Rocha *et al.*, 2021).

As áreas centrais da cidade foram ocupadas por construções mais sofisticadas, destinadas às elites, enquanto a população mais vulnerável passou a ocupar os subúrbios e áreas de mangue, em moradias informais e precárias. O rápido crescimento urbano, impulsionado pela industrialização e pela migração do campo para a cidade, agravou a crise habitacional, com uma demanda por moradia que superava a oferta, resultando em um cenário de ocupações irregulares (Kowarick, 1988)

A Fundação da Casa Popular, como mencionado, se tornou uma importante iniciativa federal que impactou Pernambuco, tendo em vista que visava reduzir o déficit habitacional por meio da construção de moradias para as classes populares, mas enfrentou desafios significativos, como a escassez de recursos e a execução deficiente de projetos. Contudo, o Programa teve um impacto limitado devido à dificuldade de implementação e à necessidade de maior coordenação entre as esferas federal e estadual, o que ressaltou a necessidade de políticas habitacionais mais eficazes e integradas (Lima; Rocha; Souza, 2021b).

A Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco (COHAB-PE), foi constituída em 1º de outubro de 1965, através da Lei Estadual nº 5.654. A companhia foi vinculada à Secretaria de Habitação do Estado e tinha como principal objetivo social:

participar da política de desenvolvimento urbano do Estado, promovendo a racionalização dos problemas habitacionais da comunidade, bem como projetar, executar e conservar diretamente ou através de terceiros as obras de construção de edifícios públicos do Estado de Pernambuco (CEHAB, 2024, n.p).

A partir da Lei Estadual 7.832, foi sancionada, em 06 de abril de 1979, a Empresa de Melhoramentos Habitacionais de Pernambuco S/A – EMHAPE, “com a finalidade de atuar na melhoria estrutural das casas de interesse social” (CEHAB, 2024, n.p).

A Constituição de 1988 consolidou a moradia como um direito social no Brasil. No entanto, em Pernambuco, a expansão urbana rápida e desordenada, marcada por um modelo excludente e pela ausência de um planejamento eficaz, favoreceu o planejamento de assentamentos informais em áreas vulneráveis. A defasagem da legislação municipal em

relação às demandas habitacionais das leis de baixa renda intensificou a segregação socioespacial e a perpetuação da exclusão social (Pontual, 2000).

A Empresa de Melhoramentos Habitacionais de Pernambuco (EMHAPE) iniciou suas atividades em 28 de novembro de 1999, após uma reforma administrativa que extinguiu a Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco (COHAB-PE) em 22 de novembro de 1999. A COHAB-PE foi incorporada à Pernambuco Participações e Investimentos S/A (PERPART), permitindo que a EMHAPE atuasse nas demandas habitacionais do Estado (CEHAB, 2024).

Em 04 de julho de 2003, a EMHAPE teve sua nomenclatura modificada para Companhia Estadual de Habitação (CEHAB). Em dezembro do mesmo ano, foi acrescentada a palavra “obras” ao nome da empresa, tornando-se a Companhia Estadual de Habitação e Obras – CEHAB, conforme se apresenta atualmente. E através da Lei Estadual nº 13.205 de 2007, a vinculação da CEHAB passou a ser a então Secretaria Estadual das Cidades (CEHAB, 2024).

A CEHAB tem como objetiva a promoção da qualidade de moradia, através de projetos de urbanização para as comunidades socialmente vulneráveis”A CEHAB se propõe a:

atuar na redução do déficit habitacional do Estado por meio da racionalização dos problemas habitacionais de interesse social, em parceria com as Prefeituras Municipais, a Caixa Econômica e o Governo Federal, bem como desenvolver políticas setoriais de habitação; planejar, acompanhar e desenvolver a política de subsídio à habitação popular; promover políticas de regularização fundiária em áreas do Governo do Estado ocupadas por população de baixa renda e promover a regularização fundiária dos imóveis pertencentes ao Estado (CEHAB, [s.p.] 2024).

A criação do Estatuto da Cidade, regulamentado pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, representou um avanço importante no planejamento urbano nacional. Em Pernambuco, o Estatuto serviu de base para a elaboração de planos diretores municipais, como o Plano Diretor do Recife¹⁴, que busca adaptar a legislação urbana às necessidades contemporâneas. Esse plano define diretrizes para a ocupação do solo, a proteção ambiental e

¹⁴ Plano diretor este, na capital pernambucana, é definido pela Lei Complementar Nº 02/2001, como: 1º O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano do Município do Recife, de cumprimento obrigatório por todos os agentes públicos e privados que atuam em seu território, sejam pessoas físicas ou jurídicas. [...] § 2º A política municipal de desenvolvimento urbano tem como objetivo promover e assegurar o bem-estar e a boa a qualidade de vida de todos os seus habitantes, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o cumprimento da função social da propriedade e o uso socialmente justo, ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território, observadas as diretrizes gerais nacionais para a política urbana e ambiental estabelecidas na legislação própria.

a inclusão social. No entanto, a aplicação dessas diretrizes enfrenta desafios significativos, como a complexidade das questões fundiárias e a pressão imobiliária. A regularização fundiária, por exemplo, continua sendo um dos maiores obstáculos, especialmente em áreas de preservação ambiental, onde comunidades inteiras vivem em situação irregular há décadas (Lima; Rocha, Souza, 2021a).

A década de 2000 trouxe novas perspectivas com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009, durante o mandato do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O Programa foi um marco nas políticas habitacionais do Brasil e teve um impacto significativo em Pernambuco, sobretudo em sua capital, onde diversos conjuntos habitacionais foram construídos para atender populações em situação de vulnerabilidade. De acordo com o Governo de Pernambuco (2023), o Programa teve um impacto positivo no estado, resultando na construção de milhares de unidades habitacionais e melhorando as condições de vida para muitas famílias. O PMCMV representou um esforço coordenado para enfrentar o déficit habitacional, mas conjuntamente apresenta fragilidades sobre a qualidade das construções (Maricato, 2010).

A Secretaria de Habitação de Pernambuco (SecHab), órgão integrante da Administração Direta do Poder Executivo, foi criada em janeiro de 2015. Com sua implementação, a CEHAB passou a integrá-la. Em 10 de novembro do mesmo ano, através do Decreto nº 42.308, foi aprovado o regulamento da Secretaria de Habitação, que tem como finalidade:

desenvolver políticas setoriais de habitação e programas de urbanização; promover, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não governamentais, ações e programas de urbanização; planejar, acompanhar e desenvolver a política de subsídio à habitação popular; planejar, regular, normatizar e gerir a aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação; promover políticas de regularização fundiária em áreas do Governo do Estado ocupadas por população de baixa renda; promover a regularização fundiária dos imóveis pertencentes ao Estado (CEHAB, 2024)

Nos anos seguintes a implementação do PMCMV foi sucedido por iniciativas que procuram expandir e aprimorar as políticas habitacionais anteriores em Pernambuco. Um exemplo é o programa "Morar Bem Pernambuco", que ofereceu subsídios de até R\$75 mil para a aquisição da moradia própria. Este programa é destinado a famílias com renda mensal pré estabelecida:

O programa atinge um público específico: famílias com renda familiar máxima de até dois salários mínimos. Essa faixa de renda geralmente enfrenta dificuldades para adquirir uma moradia própria, pois muitas vezes não possuem recursos suficientes para dar a entrada exigida em outros programas habitacionais. A finalidade dessa modalidade do Morar Bem é subsidiar a entrada para compra do primeiro imóvel. O

programa abrange todo o estado de Pernambuco, possibilitando que famílias em diferentes regiões tenham acesso a moradias dignas (Programa Morar Bem Pernambuco, 2023).

A Política de Habitação em Pernambuco é um componente estratégico para enfrentar o déficit habitacional e promover a inclusão social no estado. A Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Pernambuco (SEDUH) é um dos instrumentos legais que atua na coordenação e implementação de políticas habitacionais, que incluem a construção de novas moradias, a requalificação de áreas urbanas e a regularização fundiária. De acordo com o mapa estratégico organizacional da secretaria, esta tem por objetivo “Formular e promover políticas de desenvolvimento urbano, com foco na mobilidade e na habitação, de forma participativa, transparente e sustentável para melhorar a qualidade de vida da população nas cidades”, trabalhado em parceria com o Programa Federal Minha Casa Minha Vida (SEDUH, 2023).

A insegurança da posse continua sendo um dos maiores entraves para a garantia do direito à moradia, perpetuando a vulnerabilidade de milhares de famílias em áreas urbanas e rurais. Nesse contexto, a regularização não se restringe à resolução de pendências legais, mas deve ser entendida como um instrumento de justiça social, que deve priorizar a estabilidade habitacional e a dignidade das populações beneficiadas (Souza, Diniz, Rocha, 2022).

Nesse contexto, surge o Programa Moradia Legal Pernambuco (PMLPE), instrumento formulado pelo Poder Judiciário, instituído por meio do Provimento Conjunto 01/2018, se propõe a promover a regularização fundiária como um mecanismo de justiça social, assegurando o direito à moradia digna para famílias de baixa renda em Pernambuco. Coordenado pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) em conjunto com a Corregedoria Geral da Justiça (CGJPE), visa orientar os aparelhos públicos sobre os procedimentos de regularização fundiária de núcleos urbanos informais em conformidade com a Lei 13.465/2017 e com o Decreto 9.310/2018 (TJPE, 2018).

O Moradia Legal Pernambuco busca implementar medidas jurídicas e administrativas junto às equipes das prefeituras e dos cartórios de registro imobiliário, a fim de dar efetividade ao direito à moradia e portanto, o direito à cidade, previsto na legislação brasileira, que compreende o direito de viver em condições dignas, adequadas e saudáveis do ponto de vista urbanístico, ambiental e legal (TJPE, 2018).

Além de atuar na regularização de propriedades urbanas, o PMLPE também estende suas ações ao meio rural, ampliando seu impacto e beneficiando comunidades historicamente marginalizadas no acesso à propriedade formal. O Programa estrutura sua atuação em três linhas principais: a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), voltada à

titulação de áreas ocupadas por populações de baixa renda; a Desjudicialização, que busca reduzir o volume de processos por meio da baixa processual direta; e a Regularização Fundiária Rural, que visa garantir segurança jurídica e acesso à terra para famílias em territórios rurais (TJPE, 2081).

A desjudicialização, uma das premissas do PMLPE mencionadas acima, busca tornar o processo de regularização mais eficiente e acessível, simplifica os trâmites legais, o Programa possibilita que a emissão de títulos de propriedade ocorra de forma mais rápida, evitando longos processos judiciais (LAAF, 2025¹⁵). Isso representa uma importante mudança na forma de lidar com a questão fundiária, desburocratizando procedimentos e aproximando a justiça das pessoas (Andrade; Costa; Lenoir, 2024).

O provimento conjunto que instituiu o PMLPE em 2018 representa um marco na política habitacional de Pernambuco, pois estabelece um compromisso entre o Poder Judiciário e outras instituições em prol da garantia do direito à moradia (TJPE, 2018). A parceria com municípios, associações de registradores de imóveis e universidades fortalece o alcance do Programa e assegura sua efetividade (Andrade; Costa; Lenoir, 2024).

O PMLPE atua com integração de entes públicos e colaboração entre diferentes esferas de governo, o que é essencial para a eficácia da regularização fundiária. O envolvimento de instituições como o TJPE, prefeituras, cartórios e universidades reforça a importância do trabalho em rede para a efetivação de políticas habitacionais inclusivas e justas (LAAF, 2025).

As experiências do PMLPE em Pernambuco servem como referência para outras regiões do Brasil, demonstrando que a parceria entre o Poder Público e a sociedade pode resultar em ações mais efetivas de regularização fundiária e reforça a necessidade de políticas habitacionais que priorizem a justiça social e o direito à cidade. Pois, a regularização fundiária, como proposta pelo PMLPE, é uma ferramenta de inclusão social, pois almeja a formalização da posse e a emissão de títulos de propriedade para famílias que, por muitas vezes, vivem em áreas ocupadas sem a titulação formal por muitas gerações (TJPE, 2018). Este processo traz mais segurança jurídica e permite o acesso a serviços públicos e à possibilidade de melhorias habitacionais. Conforme destacam Lenoir, Andrade, Costa (2024), a regularização fundiária é um passo essencial para a garantia de direitos e para a promoção da justiça social.

¹⁵ As referências identificadas como “LAAF, 2025” correspondem aos conteúdos abordados nas aulas do curso de capacitação promovido pelo Laboratório de Assuntos Fundiários da UFPE, realizado no referido ano.

A atuação do PMLPE evidencia, ainda, o papel fundamental do Poder Judiciário na efetivação do direito à moradia, demonstrando que a justiça não deve se limitar à entrega dos títulos de propriedade, mas atuar na formulação de políticas públicas voltadas à inclusão social. Pois, sem planejamento adequado e controle sobre o mercado imobiliário, a regularização pode acabar funcionando como um mecanismo de valorização fundiária que, paradoxalmente, expulsa antigos moradores de seus territórios (LAAF, 2025).

É válido salientar que a regularização fundiária desempenha um papel estratégico na arrecadação municipal, pois a formalização das propriedades amplia a base tributária, incrementa a receita do IPTU e fortalece a capacidade do Estado de investir em infraestrutura e serviços públicos (LAAF, 2025). No entanto, embora esse argumento seja frequentemente utilizado para justificar políticas de regularização, há de se questionar até que ponto os municípios estão, de fato, revertendo essa arrecadação em melhorias concretas para as comunidades regularizadas. A lógica da tributação sobre imóveis formalizados pode, paradoxalmente, gerar um novo ônus financeiro para famílias de baixa renda, que passam a arcar com impostos sem necessariamente receber, em contrapartida, acesso efetivo a saneamento, transporte e equipamentos urbanos adequados (Silva, 2014).

A persistência da informalidade e da insegurança da posse revela o desafio contínuo de consolidar políticas habitacionais eficazes. A regularização, por si só, não resolve as contradições do modelo urbano excludente do sistema capitalista. Diante dessa realidade, iniciativas como o PMLPE são fundamentais, mas precisam estar inseridas em um projeto político ainda mais amplo de democratização do espaço urbano, que garanta que todos tenham o direito de viver com dignidade e segurança (Silva, 2014).

A questão habitacional no estado de Pernambuco espelha uma complexa combinação de desafios do Brasil. De acordo com o IBGE, o estado tem experimentado um crescimento populacional significativo, o que aumenta a demanda por moradias adequadas e no ano de 2023, a população pernambucana foi estimada em 10,7 milhões de habitantes, com um crescimento urbano acentuado nos municípios de Recife e Olinda (IBGE, 2023).

A esfera do direito à moradia no estado pernambucano reflete tanto os desafios nacionais, quanto às particularidades da região. O Estado enfrenta problemas significativos de déficit habitacional, ocupações irregulares que são exacerbadas advindas de uma urbanização rápida e desordenada. As políticas públicas de habitação no estado buscam enfrentar essas questões através de programas de regularização fundiária, construção de habitações populares e melhorias urbanísticas. Por isso, a atuação do Governo do Estado, em parceria com os

municípios e a sociedade civil, é fundamental para a implementação de medidas mais eficazes (Lima; Rocha, Souza, 2021b).

O Estado enfrenta desafios contínuos relacionados à gestão e ao financiamento das políticas habitacionais advindo das mudanças econômicas e das necessidades emergentes. Mas, é essencial que as políticas habitacionais sejam adaptadas às novas realidades e desafios, garantindo que sejam voltadas a atender às necessidades das populações vulneráveis e promovam um desenvolvimento urbano mais equitativo (Costa, 2024).

3.2 Dos mocambos às palafitas

"Afogados", "Pina", "Santo Amaro", zonas dos mangues, dos "mocambos", dos operários, dos sem-profissão, dos inadaptados, dos que desceram do sertão na fome e não puderam vencer na cidade, dos rebelados e dos conformados - dos vencidos. Zona dos "mocambos". Cidade aquática, com casas de barro batido a sopapo, telhados de capim, de palha e de fôlhas de flandres. Cumbucas negras boiando nas águas. Mocambos - verdadeira senzala remanescente fracionada em tórno às Casas Grandes da Veneza Americana. Poesia primitiva de negros e mestiços fazendo xangô e cantando samba. Fisionomia africana.

O Recife é todo êsse mosaico de côres, de cheiros e de sons. Nesse desadorado caos urbano, reflexo confuso da fusão violenta de várias expressões culturais, só uma coisa tende a dar um sentido estético, próprio à cidade. A absorver e a anular os efeitos dos contrastes desnorteadores, dando um sêlo inconfundível à cidade. É a paisagem natural que a envolve. O seu mundo circundante, com seus acidentes geográficos e sua atmosfera sempre em vibração, varada em todos os sentidos pelos reflexos intensos da luz sôbre as águas (Josué de Castro, 1968).

Recife, um dos municípios que compõem a Região Metropolitana do Recife (RMR), possui uma população estimada de 1.488.920 milhão de habitantes e uma densidade demográfica de 6.803,60 hab/km² de acordo com o último censo do IBGE (2021). A cidade registrou em 2020 a maior centralização de renda entre as capitais brasileiras e 31% de seus habitantes vivendo sob a linha da pobreza. Todavia, essa desigualdade perpassa pelo processo histórico da formação da cidade, além da falta de políticas públicas sociais e a pouca inserção institucional do direito à moradia e de regularização fundiária nas áreas vulneráveis, considerando entre outros fatores que contribuem com a ascensão da desigualdade no Recife.

A origem do Recife está ligada à necessidade de um porto para o comércio açucareiro no Brasil Colônia. Fundada em 1537, a vila surgiu como apoio ao porto natural dos rios Capibaribe e Beberibe, expandindo-se ao redor dele e formando um núcleo urbano diverso, com comerciantes, pescadores e artesãos. A invasão holandesa transformou Recife em centro administrativo da colônia, impulsionando sua urbanização com canais, pontes e edificações, modernizando a cidade e consolidando-a como polo econômico regional (Alcides, 2020). O Recife cresceu impulsionado pela exportação do açúcar, estruturando-se para atender às demandas do mercado europeu e reforçando a dependência econômica entre colônia e

metrópole. A elite açucareira, composta por senhores de engenho e grandes comerciantes, ocupava as áreas centrais mais estruturadas, próximas ao porto e às principais rotas comerciais, refletindo a influência econômica do setor na organização urbana da cidade (Júnior, 2012).

O açúcar foi central na configuração inicial do Recife no período colonial. Desde o século XVI, Pernambuco destacou-se como principal produtor, e o porto do Recife tornou-se essencial para a exportação aos mercados europeus (Júnior, 2012), como pode ser observado na imagem abaixo, que apresenta o Porto do Recife amplamente utilizado para a exportação.

Figura 3 - Porto do Recife em 1875.



Fonte: Leibniz-Institut Fuer Laenderkunde, Leipzig.

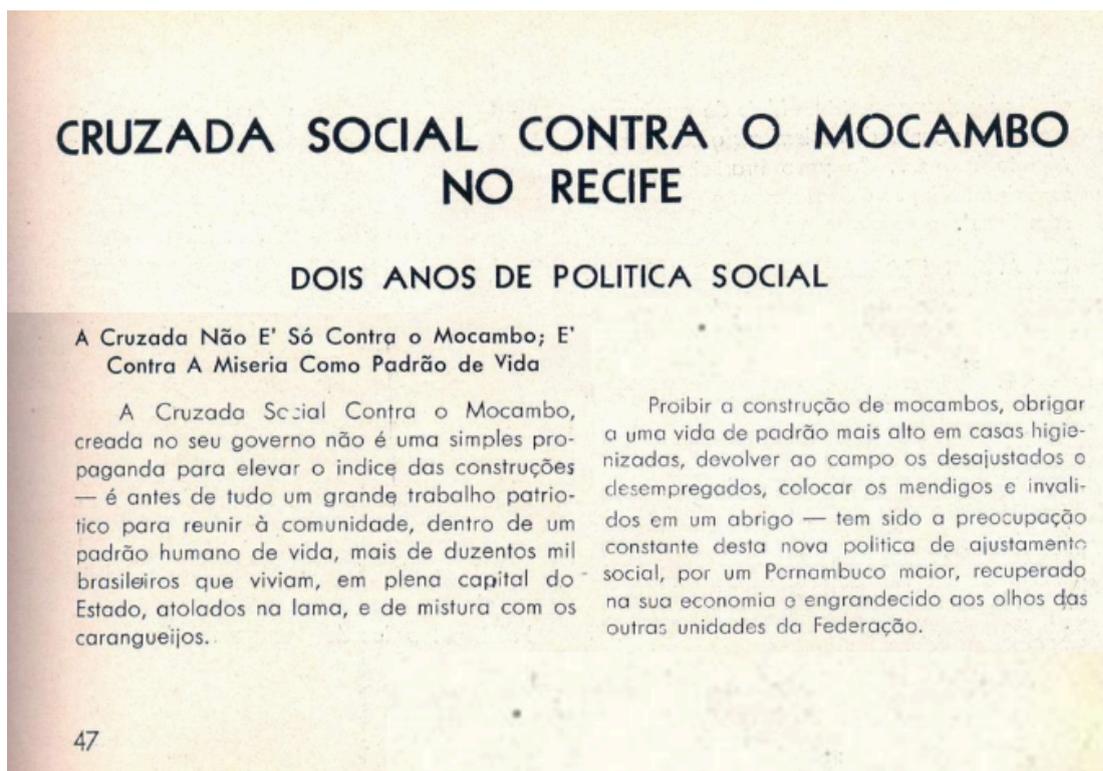
Esse fluxo constante impulsionou o crescimento urbano e a construção de infraestrutura, como armazéns, residências comerciais e engenhos próximos ao litoral. A dependência da economia colonial do açúcar tornou Recife vulnerável às oscilações do mercado internacional, resultando em ciclos de prosperidade e crise que afetaram a urbanização e as condições de vida da população (Júnior, 2012).

Esse processo gerou uma segregação espacial evidente, com bairros nobres contrastando com os mocambos, situados em regiões alagadas e marginalizadas. Os mocambos eram assentamentos informais formados por pessoas escravizadas e fugitivas no Brasil colonial, representando uma forma de resistência à escravidão. Localizados em áreas de difícil acesso, dificultavam a perseguição das autoridades coloniais. Suas construções eram improvisadas, utilizando materiais naturais disponíveis (Neta, 2005).

Os mocambos possuíam organização social própria, com líderes responsáveis por mediar conflitos e planejar estratégias de defesa. A economia baseava-se na agricultura, caça, pesca e produção artesanal. Além de abrigos, os mocambos eram centros de preservação cultural, onde rituais religiosos, capoeira, danças e contos africanos fortaleciam a identidade afro-brasileira (Sousa, 2022). No final do século XIX, o interesse econômico pelas áreas ocupadas pelos mocambos cresceu devido ao seu potencial para indústrias e comércios, dada a proximidade com rios e canais, facilitando o escoamento da produção e reduzindo custos logísticos (Neta, 2005).

O discurso contra os mocambos cresceu no decorrer dos anos devido às condições precárias que vivenciavam, como um perigo à sociedade. Contudo, instituir uma resposta governamental a dada realidade apresentava seus impasses devido ao crescimento considerável do número de pessoas vivendo nessas condições. No início do Século 20, por volta do ano 1913, no qual foram constatados mais de 16.000 mocambos, que representavam 43,3% do total das habitações no Recife, [...] chegando a representar dois terços das moradias do Recife em 1939" (Lima; Rocha; Souza, 2021a, p. 26). Com o objetivo de extinguir os mocambos, em 1939 surgiu a Liga Social Contra os Mocambos (LSCM) e, de forma acelerada, destruíram cerca de 12.454 mocambos (Lima; Rocha; Souza, 2021), como pode ser visto na figura abaixo:

Figura 4 - Cruzada Social contra o mocambo no Recife: dois anos de política social



Fonte: Compilado de Dados da Diretoria Estatística, Propaganda e Turismo da Prefeitura do Recife, 1939.

A perseguição e destruição dos mocambos em Recife, foi parte de uma política sistemática de repressão e controle da população negra e socialmente vulnerável. Os mocambos, foram alvos de ações do poder público, que visavam "higienizar" a cidade e dispersar essas comunidades. Essa estratégia, fomentada preconceito racial, buscava eliminar esses espaços de resistência cultural e social (Neta, 2005).

Com o tempo, as palafitas começaram a substituir os mocambos como a principal forma de habitação nas áreas alagadas. Essas moradias, elevadas sobre estacas, permitiam que os moradores construíssem sobre terrenos inundados, em uma tentativa de minimizar o impacto das cheias. No entanto, as palafitas não eram uma solução definitiva para o problema habitacional, uma vez que continuavam a expor seus habitantes a condições insalubres, como a falta de saneamento básico e a proliferação de doenças (Navarro, 2022). As palafitas (Fotografia 1) se tornaram, ao longo do tempo, símbolos da resistência e da adaptação das comunidades às condições naturais da região, ao mesmo tempo, indicavam a ausência de políticas públicas eficazes para a habitação popular e o planejamento urbano e evidenciaram a ausência de intervenções do poder público no Recife (Lira, 2024).

Figura 5 - Vista de palafita, no Pina.



Fonte: Victória Pessoa, 2023.

À medida que as palafitas se tornavam mais comuns, o fenômeno da favela se consolidou no Recife. As palafitas e as favelas cresceram em conjunto nas regiões mais vulneráveis. As áreas alagadiças, que antes abrigavam mocambos, passaram a se caracterizar pela presença de palafitas, que surgiram sem planejamento e mantiveram condições precárias (Sousa, 2022). Esse processo de transformação foi marcado pela marginalização contínua da população socialmente vulnerável, que foi relegada a áreas de risco. Como resultado, tanto as palafitas quanto as favelas se tornaram sinônimos de desigualdade urbana, evidenciando a complexa relação entre crescimento populacional e urbanização excludente (Lima; Rocha; Souza, 2021a).

Na década de 1930, durante a Era Vargas, Pernambuco passava por uma transformação em seu papel na economia global que refletiu os impactos em sua capital. De acordo com Gominho (1993) *apud* Júnior (2020), as crises no setor açucareiro e as tentativas de diversificação com a produção têxtil impulsionaram mudanças que impactaram a realidade socioeconômica e política da região. Foi nesse contexto que as usinas foram introduzidas, o que reforçou o caráter monocultor e de exportação predominante na economia do estado. Além disso, a introdução de máquinas em atividades antes realizadas de forma manual nas

usinas levou à proletarização do trabalhador rural e alterou a divisão social e técnica do trabalho agrícola (Júnior, 2020).

A questão habitacional ganhou destaque no governo Vargas, na década de 1930, com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que financiaram moradias para trabalhadores formais. No entanto, essas iniciativas atenderam a uma parcela restrita da população, enquanto a maioria dos recifenses, em situação de informalidade, permaneceu sem acesso à habitação adequada (Ferrari, 2017).

A urbanização desordenada de Recife intensificou-se com a migração rural para áreas centrais, impulsionando sua consolidação como um dos principais centros urbanos do Brasil (Albuquerque; Machado, 2014). Na década de 1960, o BNH financiou conjuntos habitacionais, como a Vila dos Palmares e a Cohab I, mas suas políticas priorizaram a classe média, excluindo os mais vulneráveis. As remoções de favelas nesse período visavam "limpar" o centro da cidade, empurrando os mais pobres para periferias sem infraestrutura, aprofundando a segregação socioespacial (Ferreira, 2017).

Nos anos 1970, o aumento do número de palafitas tornou-se uma das principais questões urbanas, agravada pela ausência de alternativas habitacionais e pela negligência governamental (Ferreira, 2017).

A Constituição de 1988 marcou um avanço ao reconhecer a moradia como direito social fundamental (art. 6º), gerando expectativas sobre políticas habitacionais mais inclusivas e eficazes. No entanto, até 1988, o cenário habitacional em Recife ainda era marcado pela precariedade e pela exclusão socioespacial, resultado de décadas de políticas fragmentadas e desarticuladas (Costa; Thadeu; Favarão, 2018), assim:

A elaboração e execução de políticas públicas decorrem da disputa da cidade por seus autores e estão expressas por dinâmicas em múltiplas escalas. De um lado a pressão dos segmentos sociais populares reivindica a atuação estatal para garantir a reprodução de suas necessidades básicas por meio do acesso aos bens e serviços, e conquistam seus direitos por meio de lutas organizadas e nos Espaços institucionais de participação. por sua vez, os movimentos reivindicatórios internacionais influenciam a conquista de direitos em nível nacional e local, enquanto os organismos internacionais regulatórios constroem impactos entre os países buscando minimizar os desequilíbrio regionais para não comprometer o funcionamento do sistema capitalista (Lima; Rocha; Souza. 2021b).

Como mencionado anteriormente, até o final da década de 1980, as políticas habitacionais em Recife foram marcadas por ações pontuais e descontinuadas, privilegiando a classe média e negligenciando a moradia popular. O direito à moradia, até 1988, esteve vinculado a políticas insuficientes e fragmentadas, intensificando a urbanização excludente. Desde o início do século XX, o crescimento acelerado da cidade impulsionou a ocupação

desordenada de áreas periféricas e alagadiças, levando à formação de mocambos, palafitas e favelas como resposta à ausência de habitação digna (Lima; Rocha; Souza, 2021a).

Assim, Recife, desde sua fundação, foi perpassada por significativos desafios no que diz respeito à garantia de habitações adequadas aos seus residentes. Por isso, o déficit habitacional da capital pernambucana entre 1988, ano que a Constituição Federal vigente consolida o direito à moradia como um dos direitos fundamentais, e 2024 é um tópico complexo e persistente, que espelha as desigualdades sociais e a urbanização desordenada que acompanharam o crescimento da cidade.

No início na década de 1990 o *Censo Demográfico 1991: estudos preliminares*, apontou que cerca de 30% da população da cidade, estimada em mais de 1.200.000 habitantes, viviam em moradias com estruturas frágeis, e por vezes em favelas, palafitas e áreas de risco, como encostas e regiões alagadiças (IBGE, 1991). A insuficiência de planejamento urbano e de políticas habitacionais adequadas às particularidades da região e recursos financeiros direcionados para a habitação social agravaram este cenário e o déficit habitacional em Recife começou a se consolidar como uma das principais preocupações urbanísticas (Lima; Rocha; Souza, 2021).

A Lei nº 16.176/96, chamada de Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife, foi uma das respostas governamentais ao déficit habitacional nos anos de 1990 em Recife e, acerca das disposições, trouxe:

Art. 1º A produção e organização do espaço urbano do Município do Recife, tendo como princípio fundamental à função social da propriedade urbana, obedecerão às diretrizes estabelecidas na Lei Orgânica do Município do Recife - LOMR, no Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife - PDCR, no Plano Setorial de Uso e Ocupação do Solo - PSUOS e às normas contidas nesta Lei. [...] Art. 2º As disposições desta Lei aplicam-se às obras de infra-estrutura, urbanização, reurbanização, construção, reconstrução, reforma e ampliação de edificações, instalação de usos e atividades, inclusive aprovação de projetos, concessão de licenças de construção, de alvarás de localização e de funcionamento, habite-se, aceite-se e certidões. (Recife, 1996).

Lima, Rocha e Souza (2021) destacam que a Lei nº 16.176/96 não considerou as necessidades específicas da população vulnerável, uma vez que estabelece parâmetros equivalentes tanto para empreendimentos habitacionais de interesse social, quanto para outros tipos de projetos. Portanto, a criação de parâmetros urbanísticos específicos para moradias da população de interesse social é fundamental para garantir condições mínimas de habitabilidade.

Com a virada do milênio, o déficit habitacional permaneceu elevado, sendo estimado em 60 mil unidades em 2005, segundo dados da Fundação João Pinheiro (2005). As

condições das moradias em áreas periféricas permaneciam precárias, com uma alta concentração de residências com ausência ou insuficiência de serviços básicos como saneamento, água tratada e eletricidade. A especulação imobiliária e a falta de terrenos disponíveis para construção de moradias populares na cidade do Recife agravaram a situação (FJP, 2005).

A criação PMCMV, em 2009, almejava a construção de habitações para famílias de baixa renda, oferecendo financiamento acessível e subsídios governamentais (Lima, 2020) e em Recife, o PMCMV resultou na construção de diversas unidades habitacionais, principalmente em áreas periféricas (Ministério das Cidades, 2010). No entanto, segundo Bonduki (2004), a habitabilidade das unidades foi questionada devido a localização dessas moradias, distantes dos centros urbanos e com infraestrutura insatisfatória, não reduziu a exclusão social e dificultou o acesso a oportunidades de emprego e serviços. E de acordo com o Censo Demográfico do IBGE do ano de 2010, o déficit habitacional da Cidade do Recife chegou ao número estimado de 57 mil.

Em 2016, Recife apresentava um déficit habitacional de cerca de 67 mil unidades, o que representava uma das maiores carências do Nordeste (FJP, 2016). Além disso, o aumento da informalidade nas ocupações urbanas, impulsionado pelas tensões políticas no país entre os anos de 2014 e 2016, intensificou a precariedade das condições de moradia. A falta de investimentos públicos em infraestrutura urbana e a ausência de programas habitacionais de grande escala após o enfraquecimento do PMCMV contribuíram para a expansão de ocupações precárias (Rolnik, 2015).

A Lei 13.465/2017 teve grande relevância para a implementação de políticas públicas voltadas à regularização fundiária, pois estabeleceu procedimentos e instrumentos que facilitaram o processo de regularização de áreas ocupadas sem títulos formais, tanto em zonas urbanas quanto rurais. Ela traz uma abordagem nova ao definir a regularização fundiária em dois tipos: a de Interesse Social (Reurb-S¹⁶) e a de Interesse Específico (Reurb-E¹⁷), garantindo que a posse e a propriedade possam ser reconhecidas de forma mais célere e efetiva (Brasil, 2017). A Lei 13.465/2017 também promove a democratização do acesso à

¹⁶ regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.

¹⁷ regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

propriedade, permitindo que a regularização seja conduzida de forma simplificada. A legislação reconhece a realidade dos núcleos urbanos informais e cria mecanismos que facilitam a obtenção de títulos de propriedade para quem já ocupa o imóvel de forma consolidada (Leite; Mencio, 2019).

No contexto da pandemia muitas famílias perderam suas moradias devido à incapacidade de manter os pagamentos de aluguel ou financiamento, e a demanda por habitação social cresceu (Santos, 2023). Em 2021, o déficit habitacional de Recife era estimado em 73 mil unidades, e aproximadamente 25% da população vivia em condições de vulnerabilidade habitacional (IBGE, 2020), assim:

O surto pandêmico evidenciou não apenas o grande número de brasileiros que não tem acesso à moradia, a exemplo daqueles que se encontram em situação de rua, mas também o problema da cidade informal, aquela que não recebe do Estado a atenção devida [...]. Por isso, verificou-se que falar em moradia e agravamento da crise habitacional no Brasil, em virtude da pandemia, não se limita àqueles que possuem um bem imóvel e nele residem, ou aos que não tiveram condições de arcar com os aluguéis, ou aqueles que se encontram em situação de rua. A questão é muito mais ampla, pois também alcança os que moram em assentamentos precários, os quais não têm acesso ao mínimo necessário para uma vida com qualidade. Em que pese a relevância do direito à moradia e o fato de que a pandemia da doença infecciosa causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 reacendeu as discussões acerca da histórica omissão do Estado, muitas são as questões a serem analisadas em virtude do comprometimento do direito à moradia. [...] não há dúvidas de que os últimos dois anos convivendo com o espectro ameaçador de uma pandemia como a de Covid-19 servem de alerta para a intrínseca relação entre saúde e moradia, pois de nada adiantou preconizar que os indivíduos mantivessem distanciamento social se muitos sequer tinham um teto e outro grande número, embora possuam uma habitação, não encontram nela dignidade (Santos, 2023, p. 49).

Esse impacto evidencia a incapacidade do Estado de garantir moradia digna à população de baixa renda. Em Recife, a crise habitacional reflete um modelo urbano que privilegia interesses privados, marginalizando os mais vulneráveis. Sem uma reforma urbana com investimentos em habitação e infraestrutura, a recuperação pós-pandemia será ainda mais desafiadora para milhões de brasileiros (Lima; Rocha; Souza, 2021a).

A Prefeitura da Cidade do Recife (PCR) lançou em 2021 o Programa A Casa é Sua. Trata-se de um Programa Habitacional que garante regularização fundiária a moradores da cidade residentes em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que está sob responsabilidade e execução da Superintendência de Regularização Fundiária da prefeitura da cidade do Recife (PCR, 2021). Como propósito o Programa aponta:

A Casa é Sua tem por objetivo central promover a regularização e legitimação fundiária de unidades habitacionais e moradias inseridas em território recifense em áreas consolidadas até dezembro de 2016 e que as famílias tenham renda mensal inferior a cinco salários mínimos, não sendo proprietárias de outro imóvel, quer seja em área urbana ou rural (PCR, 2021, np).

Para atingir o objetivo central, o Programa está estruturado em cinco etapas, são elas: “levantamento das áreas, o trabalho de campo, análise do projeto de regularização fundiária do território em questão, registro da documentação no cartório de imóveis e a entrega dos títulos” (PCR, 2021, np). O Programa é fundamentado na Lei Municipal Nº 18.854¹⁸, de 22 de outubro de 2021.

O Programa Habitacional "A Casa é Sua" apresenta ações que dispõem acerca da tributação das pessoas vinculadas a ele, ao mesmo tempo em que alivia a carga tributária sobre as famílias de baixa renda. Ao isentar os proprietários de imóveis regularizados providos de tributações municipais por um período mínimo de cinco anos e manter o benefício para famílias inscritas no CadÚnico¹⁹. O Programa possibilita um incentivo direto à formalização da posse de moradias. No entanto, apesar de iniciativas como esta, as soluções oferecidas pelo poder público ainda são limitadas frente à magnitude do déficit habitacional em relação à criação de novas moradias e à requalificação de áreas degradadas (PRC, 2021).

A necessidade de uma política habitacional mais abrangente, que integre construção, requalificação e regularização, revela que o enfrentamento ao problema ainda carece de estratégias mais estruturais e de longo prazo (Maricato, 2014).

O déficit habitacional se manifesta também na precariedade das habitações já existentes, comprometendo a qualidade de vida da população. Segundo a PnadC²⁰ de 2022, divulgada pelo relatório da FJP (2022), o déficit na cidade atingiu 54 mil moradias. Dentre essas, mais de 1.500 estão em condições extremamente precárias, 6.231 correspondem a coabitação²¹ e mais de 46 mil são domicílios onde o custo do aluguel consome uma parcela excessiva da renda familiar. Esses números evidenciam que o problema habitacional no Recife não se restringe à quantidade de moradias, mas à profunda desigualdade no acesso a condições dignas de habitação.

Em setembro de 2022 o Programa de Requalificação e Resiliência Urbana em Áreas de Vulnerabilidade Socioambiental (ProMorar) que “tem como objetivo principal Melhorar a qualidade de vida da população de comunidades de interesse social do Recife (CIS)²²”,

¹⁸ Institui isenção de tributos para operações vinculadas ao Programa A Casa é Sua, visando implementar a regularização fundiária de interesse social de imóveis localizados no Município do Recife.

¹⁹ É o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, sendo usado para a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família, do Pé-de-Meia, da Tarifa Social de Energia Elétrica, do Auxílio Gás, do Programa Minha Casa Minha Vida, entre outros. Além disso, ele também serve como critério para a seleção de beneficiários de programas oferecidos pelos governos estaduais e municipais.

²⁰ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

²¹ quando mais de uma família divide um mesmo espaço.

²² Termo que designa áreas predominantemente ocupadas por populações de baixa renda e com precariedade de infraestrutura urbana, especialmente a de saneamento ambiental. O termo foi desenvolvido na elaboração do

delineadas no Atlas das Infraestruturas Públicas do Recife (Promorar-Recife, 2022, p.7). Este foi sancionado, através da PCR, pela Lei Municipal Nº 18.983, e:

Entre as ações do ProMorar estão obras que visam a redução do risco de inundações e deslizamentos de terra em áreas de morro, o reassentamento de famílias que residem em locais de risco ambiental e urbanização integrada de comunidades de interesse social. Também serão realizadas obras de macrodrenagem para o melhor escoamento das águas das chuvas, além do alargamento da calha e dragagem dos rios Tejipió, Jiquiá e Moxotó (PCR, 2023, np).

O Promorar em Recife foi estruturado com foco no provimento de moradias dignas e infraestruturas adequadas. Além disso, o Promorar, em seu documento preliminar, aponta a integração de populações de CIS ao tecido urbano formal, oferecendo acesso a serviços públicos e promovendo a inclusão social por meio da urbanização de áreas socialmente vulneráveis. O Programa é composto por três subdivisões, são elas: o componente 1, diz respeito a urbanização integrada; componente 2 diz respeito a Infraestrutura Resiliente e o último componente é a inovação na política urbana e habitacional e enfrentamento aos riscos climáticos (Promorar-Recife, 2024).

O ProMorar busca melhorar a infraestrutura urbana e oferecer moradias dignas e regularizadas para comunidades vulneráveis (Promorar-Recife, 2024). No entanto, seu financiamento por meio de crédito com instituições como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) levanta questionamentos sobre sua sustentabilidade a longo prazo. A dependência de crédito externo tende a priorizar resultados imediatos em detrimento de políticas estruturantes. Diante da precariedade habitacional de Recife, há o risco de perpetuar um ciclo de endividamento e intervenções pontuais, sem abordar as causas estruturais da desigualdade habitacional de forma efetiva (Rolnik, 2015).

Outro fator importante que contribui para o déficit é a informalidade nas ocupações urbanas. Em 2023, mais de 35% da população de Recife vivia em áreas de risco, expostas a riscos ambientais, como enchentes e deslizamentos de terra (Cemaden 2023).

Apesar dos esforços em políticas públicas, Recife ainda enfrenta um déficit habitacional significativo, agravado pela falta de investimentos em habitação social e pela ausência de uma abordagem integrada com transporte, educação e saúde. Essa lacuna perpetua a exclusão socioespacial e a segregação urbana (Lima; Rocha; Souza, 2021b). Como destaca Maricato (2014), a solução exige políticas intersetoriais que alinhem moradia e desenvolvimento urbano inclusivo.

O crescimento populacional e a urbanização desordenada aumentam a pressão sobre os recursos urbanos, exigindo estratégias mais eficazes. Para garantir o direito à moradia, conforme a Constituição de 1988, é essencial que o poder público implemente políticas de longo prazo voltadas para a construção de moradias de qualidade, urbanização de favelas e regularização fundiária (Lima; Rocha; Souza, 2021b).

O direito à moradia no Recife é visto como uma luta relacionada com as desigualdades sociais, e as formas estruturais de desenvolvimento urbano, socioeconômico e ambiental são associadas às discrepâncias da Lei nº 16.176/96, Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife. Desta forma, as populações vulneráveis encontram-se inseridas na luta pelo direito à cidade e, construíram suas moradias onde era possível, desde os antigos mocambos às precárias palafitas erguidas sobre as águas. O espaço urbano reflete não apenas as condições geográficas da região, mas sobretudo as dinâmicas excludentes de um modelo econômico que hierarquiza direitos e oportunidades. Dessa forma a habitação popular sempre foi tratada como um problema a ser contido, e não como um direito a ser garantido.

4 A SISTEMATIZAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS DE ESTÁGIO NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO

Ao longo da experiência do Estágio Obrigatório, os discentes são desafiados a aplicar o conhecimento adquirido nas disciplinas teóricas em um contexto prático, no qual se deparam com as contradições e desafios do sistema urbano capitalista.

O estágio fortalece a formação acadêmica, trás elementos essenciais para o desenvolvimento de ações que contemplem os direitos sociais da população. Ao vivenciar o cotidiano da URB, os estudantes adquirem competências fundamentais para a luta por justiça social, atuando na resolução de conflitos urbanos e nas questões de regularização fundiária, áreas em que a presença do poder público ainda se mostra insuficiente.

No que tange à experiência proporcionada pelo Laboratório de Assuntos Fundiários (LAAF), a UFPE amplia sua contribuição para a formulação de políticas habitacionais, engajando alunos, professores e profissionais em atividades que visam promover o acesso à terra e a moradia digna. O LAAF, enquanto espaço de pesquisa e extensão, possibilita a articulação entre teoria e prática, permitindo que a universidade atue como um verdadeiro agente de transformação social. Através de projetos de regularização fundiária e assessoria técnica a comunidades, o LAAF tem desempenhado um papel crucial na construção de soluções inovadoras para problemas urbanos concretos, muitas vezes ignorados ou minimizados pelo poder público. A atuação do LAAF, portanto, reflete a tentativa da universidade de não apenas suprir lacunas deixadas pela gestão pública, mas de também provocar uma reflexão crítica sobre os modelos de urbanização e as políticas habitacionais vigentes, instigando a criação de novas práticas que integrem a dimensão social, jurídica e territorial das questões fundiárias.

4.1 O Estágio Obrigatório na Autarquia de Urbanização do Recife

Se o operário soubesse;
Reconhecer o valor que têm seu dia
Por certo que valheria
[...] Abafa-se a voz do oprimido
Com a dor e o gemido
Não se pode desabafar
Trabalho feito por minha mão
Só encontrei exploração
Em todo lugar.
(Nelson Sargento, 1950)

O estágio obrigatório configura-se como uma etapa essencial da formação em Serviço Social, sendo parte integrante da grade curricular do bacharelado na área. Na UFPE,

estruturado em dois períodos letivos, o estágio propicia uma imersão em um campo de atuação, permitindo ao estudante apreender o funcionamento da instituição, suas demandas, limitações e possibilidades de exercício profissional.

No primeiro período, os discentes desenvolvem um Relatório de Conhecimento Institucional, documento que sistematiza suas observações e análises sobre a estrutura organizacional, os serviços oferecidos, público alvo e as dinâmicas de atendimento à população. Essa produção reflete a importância do profissional de Serviço Social em compreender criticamente os espaços onde se insere, consolidando sua capacidade analítica diante da realidade apresentada.

A partir da análise do Relatório de Conhecimento Institucional, o segundo período do Estágio Obrigatório direciona-se à construção e implementação de um Projeto de Intervenção, cujo objetivo é desenvolver instrumentos ou estratégias que contribuam para a superação de desafios identificados no campo de estágio. Esse processo estimula a capacidade de leitura da realidade e intervenção dos discentes, que, a partir de um olhar crítico sobre a instituição, propõe ações concretas para qualificar o atendimento às demandas sociais. Simultaneamente, o estágio é acompanhado pela disciplina de Seminário Temático, espaço formativo no qual o docente supervisiona e orienta os estagiários, promovendo debates teóricos e metodológicos sobre a prática profissional, garantindo a articulação entre teoria e realidade vivenciada no campo.

A partir do Estágio realizado na URB Recife, no período de 16/06/2023 a 15/04/2024, o Projeto de Intervenção proposto consistiu na criação de uma página virtual destinada à sistematização e divulgação de materiais relacionados à atuação do Serviço Social na instituição. Essa proposta emergiu durante a elaboração do Relatório de Conhecimento Institucional, no qual foi identificado um entrave significativo: à dificuldade de acesso a documentos e informações sobre a atuação do Serviço Social no processo de urbanização, especialmente no contexto da URB Recife. Diante disso, a criação de uma plataforma digital visava reunir e disponibilizar esses conteúdos, de forma acessível, tornando-se um recurso de apoio tanto para a equipe técnica da URB quanto para docentes e discentes do curso de Serviço Social.

É válido destacar que, concomitantemente à elaboração do *Espaço Virtual do Serviço Social na Urbanização*, também estava em desenvolvimento a iniciativa denominada *Estação da Memória Urbanística do Recife*, um espaço voltado à preservação da memória da cidade e à curadoria digital, igualmente por meio de um ambiente na internet, desenvolvido pela URB Recife em Parceria com o Laboratório Líber na UFPE. No entanto, devido ao prazo

previamente estabelecido para a entrega do Projeto de Intervenção, as duas propostas não puderam ser elaboradas de forma integrada. Assim, o *Espaço Virtual do Serviço Social* foi concluído no início do ano, enquanto a Estação da URB foi implementada apenas no final do mesmo período.

O menu da página foi dividido em Página inicial, História, Equipe, Registros de intervenções acompanhadas, Material de referência, Instrumentos técnicos do Serviço Social na URB e Dúvidas, conforme a imagem abaixo:

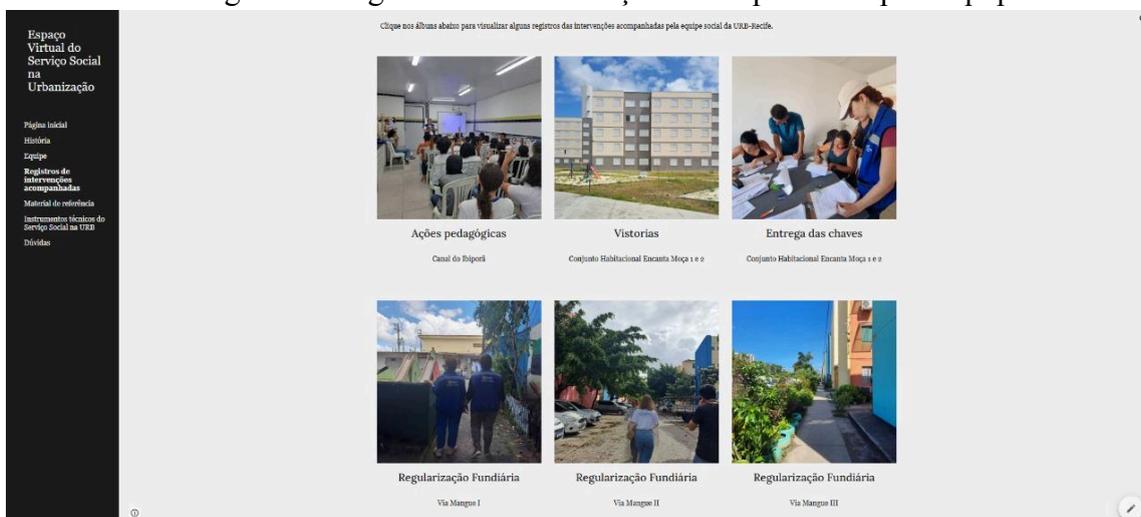
Figura 6 - Espaço Virtual do Serviço Social na Urbanização.



Fonte: Victória Pessoa, 2024.

O projeto de intervenção se justificou na possibilidade de criar e implementar um espaço na internet que preservasse a história do Serviço Social na urbanização dentro da URB Recife, de maneira a tornar o acesso mais simplificado aos materiais pertinentes ao assunto em questão, como às imagens registradas durante as intervenções (figura 7).

Figura 7 - Registros das intervenções acompanhadas pela equipe social.



Fonte: Victória Pessoa, 2024.

Na seção "Material de Referência", foi elaborada uma lista organizada em três categorias: Leis, Base de Dados e Serviço Social. No segmento destinado às leis, foram incluídas normativas como o *Estatuto da Cidade*, a *Lei de Uso e Ocupação do Solo* e o *Plano Diretor do Recife*. Na categoria de base de dados, reuniram-se materiais relacionados às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Já na parte voltada ao serviço social, constavam documentos fundamentais, como o *Código de Ética do/a Assistente Social*, a *Lei de Regulamentação da Profissão* e uma cartilha elaborada pelo CFESS abordando a atuação de assistentes sociais na política urbana.

Figura 8 - Material de referência para o serviço social.



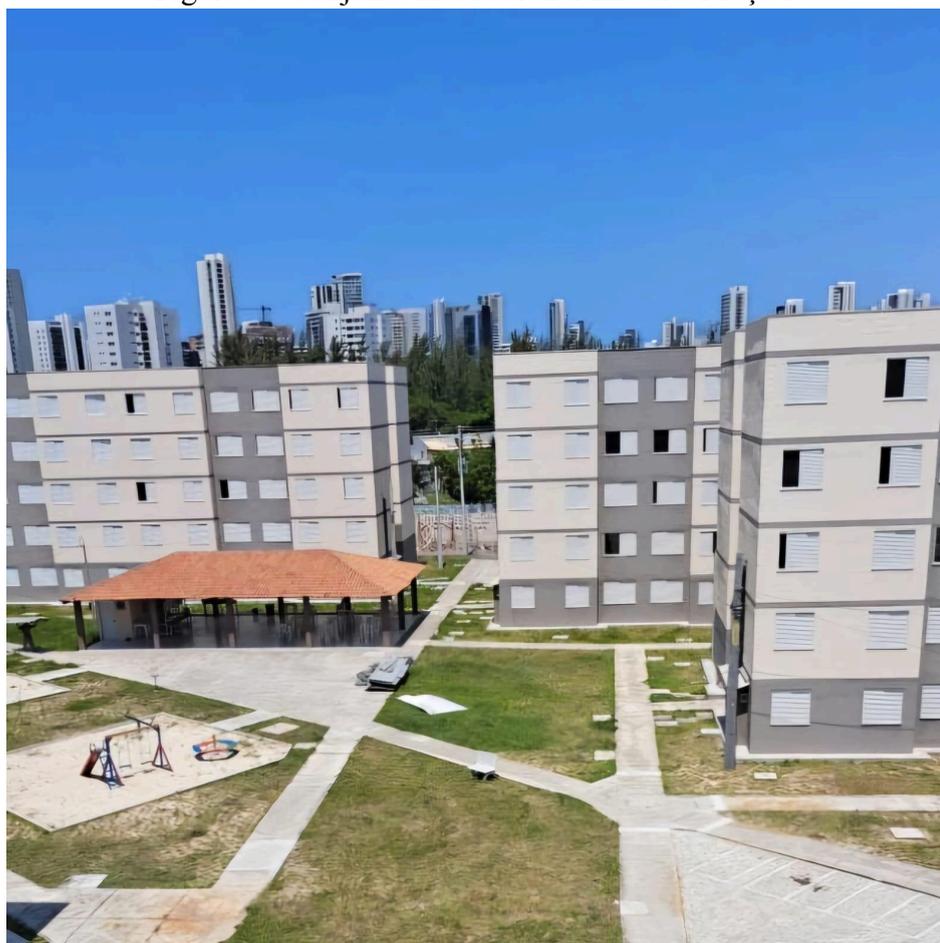
Fonte: Victória Pessoa, 2024.

O Estágio Obrigatório representou o primeiro vínculo efetivo entre a formação acadêmica em Serviço Social e o campo concreto das políticas urbanas, particularmente na interface com a questão habitacional. Essa inserção inicial foi determinante para compreender, de forma prática e crítica, os desafios estruturais que atravessam o direito à cidade e à moradia digna, revelando os tensionamentos entre a urbanização desigual e a atuação do Serviço Social nesse cenário.

Durante o estágio, foi possível acompanhar territórios classificados como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) tipo 1 e 2, além de realidades marcadas por palafitas, processos de desapropriação e reassentamento em novos conjuntos habitacionais. Essa vivência constituiu uma oportunidade observar a intervenção profissional de assistentes sociais na política de habitação, especialmente no tocante ao trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade, mediação de conflitos e a luta em busca da garantia de acesso a direitos historicamente negados.

Um reassentamento acompanhado intensamente acompanhado foi a dos residentes das palafitas do Rio Pina para os Conjuntos Habitacionais Encanta Moça I e II (Figura 9), financiados pelo PMCMV. O processo incluiu vistorias, entrega de chaves e documentação, além de registros em diário de campo sobre a estrutura das unidades, o entorno e a sensação de pertencimento dos beneficiários (Pessoa, 2024).

Figura 9 - Conjunto Habitacional Encanta Moça 1.



Fonte: Victória Pessoa, 2023.

Os apartamentos possuem configuração padronizada e não contemplam a diversidade das estruturas familiares, além disso o estacionamento é insuficiente, falta infraestrutura para instalação de ar-condicionado e grades de segurança. Localizados no bairro do Pina, esses conjuntos ilustram a preocupação de Maricato (2014) com a infraestrutura do entorno para garantir o direito à moradia digna. Apesar da promessa de equipamentos públicos, como creches, UPA e espaços de lazer, que ainda não foram entregues, agravando a falta de serviços essenciais e a dificuldade de mobilidade urbana, fator que contribui para a exclusão socioespacial (Pessoa, 2024²³). O sorteio das unidades habitacionais ignorou os laços de

²³ As referências identificadas como “Pessoa, 2024” correspondem aos registros produzidos no Diário de Campo, elaborado ao longo do período de estágio obrigatório realizado na URB Recife.

vizinhança pré-existentes, tornando a transição das palafitas para os apartamentos um desafio. O modelo habitacional dificulta a reconstrução dos vínculos comunitários e impacta o sentimento de pertencimento (Pessoa, 2024; Silva, 2014).

A experiência de estágio na URB revelou-se de grande relevância para a formação dos futuros assistentes sociais, pois permitiu compreender a complexidade da atuação profissional no campo da política urbana, especialmente na luta pelo direito à moradia.

Figura 10: Visita técnica ao Conjunto Habitacional Via Mangue III.



Fonte: Victória Pessoa, 2024.

O contato direto com as demandas da população e os desafios institucionais evidenciou o caráter contraditório desse espaço, no qual se articulam tanto as possibilidades de luta por direitos quanto às limitações estruturais e políticas que dificultam sua efetivação. Assim, o estágio possibilitou não apenas um aprendizado técnico e metodológico, mas também um aprofundamento na compreensão da luta pela moradia digna na cidade do Recife, reafirmando o compromisso ético-político do Serviço Social com a garantia de direitos sociais.

4.2 A experiência no LAAF

A participação popular na formulação de políticas públicas é um elemento essencial para a construção de uma sociedade mais justa, pois garante que as necessidades reais da população sejam contempladas.

(Marilda Yamamoto, 2021)

As universidades públicas possuem grande potencial na formulação de políticas públicas urbanas, como agentes de inovação, pesquisa e extensão. Através de seus projetos acadêmicos, centros de estudo e projetos de extensão, elas podem promover debates e desenvolver soluções concretas para desafios urbanos contemporâneos. A integração do conhecimento técnico e científico com as demandas da sociedade permite que as universidades auxiliem na criação de estratégias voltadas para a urbanização, a regularização fundiária e a melhoria da qualidade de vida da população. Além disso, a cooperação com órgãos governamentais e entidades da sociedade civil amplia o impacto dessas iniciativas, garantindo maior efetividade na implementação de políticas públicas. Sobre as atividades desenvolvidas na UFPE:

As ações de extensão de regularização fundiária promovidas pela UFPE podem ser definidas como atividades que integram, na sua plenitude, um conjunto de intervenções interdisciplinares amparadas nos instrumentos e indicadores urbanísticos, socioambientais e jurídicos. Busca-se promover nestas ações, além do direito à moradia e à cidadania, a participação dos atores envolvidos no processo de regularização fundiária. O lugar de destaque da interdisciplinaridade na regularização fundiária é o mesmo que promove a participação, a gestão democrática dos saberes específicos e a comunicação interativa com todos os atores envolvidos. Ela toma forma quando esses atores participam de modo efetivo, reproduzindo os vários conhecimentos disciplinares apreendidos, e percebem a interação dos conteúdos que integram significados comuns, sendo voltados para o mesmo fim (Diniz, Pessoa, p. 3, 2021).

A interlocução entre a UFPE e o âmbito da intervenção em prol da urbanização de áreas de vulnerabilidades, aponta para a década de 1980, antes mesmo da Constituição Federal Vigente, no bairro do Engenho do Meio, através do Programa de Erradicação da Subabitação (Promorar), sob a coordenação do Professor Luiz de La Mora, do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFPE (Campos; Diniz, 2021).

A extensão universitária representa um elo fundamental entre a academia e a sociedade, permitindo que docentes e discentes interajam diretamente com as realidades sociais e contribuam para o enfrentamento de desafios urbanos. No campo da Arquitetura e Urbanismo, essa interação se torna particularmente relevante na Região Metropolitana do Recife, onde a UFPE se insere em um contexto marcado por desigualdades espaciais e precariedade habitacional. Conforme apontado por Lima, Rocha e Souza (2021a), as trajetórias da moradia popular no Recife são atravessadas por lutas históricas e conquistas que envolvem movimentos sociais e a resistência dos moradores de assentamentos vulneráveis. A partir desse cenário, a extensão universitária possibilita o fortalecimento das reivindicações pelo direito à cidade, mas também a capacitação de atores locais, potencializando a mobilização

social e ampliando a visibilidade de pautas relacionadas à moradia digna.

A extensão Universitária representa um importante canal de comunicação entre a universidade e a sociedade por favorecer o contato de docentes e discentes com o universo social em que estão inscritos e por oferecer a vários segmentos sociais a oportunidade de valerem-se das capacidades das instituições de ensino superior para se capacitarem e melhor responderem às suas necessidades (Lima; Rocha, Souza, 2021a, p. 157).

Dessa forma, o conhecimento técnico produzido na universidade torna-se um instrumento essencial para o apoio às populações historicamente marginalizadas, fortalecendo a efetivação dos direitos urbanos e promovendo a construção de cidades mais justas, sustentáveis e democráticas. Nesse contexto, em 2019, foi criada a Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA), que é:

um grupo de pesquisa e extensão vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE (MDU), que integra a Rede Universitária Latino-Americana de Cátedras de Vivenda (RED ULACAV). Essa rede reúne pesquisadores de diversos países da América Latina, cujos trabalhos interdisciplinares investigam a produção social do habitat por meio de atividades acadêmicas, englobando ensino, pesquisa e extensão em disciplinas de graduação e pós-graduação (Lima; Rocha, Souza, 2021a, p. 160).

De natureza interdisciplinar, a CIAPA atua na articulação entre diferentes facetas das questões urbanas, estruturando-se em eixos fundamentais que vinculam a experiência pedagógica à extensão universitária: a melhoria das condições habitacionais em territórios marcados pela precariedade e pelo risco, e a promoção da sustentabilidade em suas múltiplas dimensões (política, social, econômica, ambiental e cultural) em assentamentos e comunidades atendidas (Lima; Rocha, Souza, 2021a).

Figura 11 - Logo da CIAPA.



Fonte: CIAPA, 2024.

Em 2013, a UFPE foi demandada pela Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco (SPU), para fins de regularização fundiária, a atuar no Córrego do Balaio e no Córrego da Batalha, ambos situados em Jaboatão dos Guararapes/PE. Essas áreas possuem relevância histórica e integram o Parque Histórico Nacional dos Guararapes (LAAF, 2025).

Durante o processo de regularização, identificou-se a necessidade de padronizar e sistematizar os dados coletados, otimizando o trabalho das equipes envolvidas. Diante desse desafio, foi desenvolvida uma ferramenta específica para organizar e agilizar essas atividades. Assim, em 2017, após a implementação da Lei Nº 13.465, foi criada a Certidão Digital de Regularização Fundiária (CDRF), inspirada na Certidão de Regularização Fundiária (CRF), para garantir maior eficiência e uniformidade no processo (LAAF, 2025).

O software da Certidão Digital de Regularização Fundiária (CDRF), desenvolvido pela UFPE, permite a automatização de processos burocráticos, assegurando padronização, segurança e eficiência na gestão fundiária e pode reduzir o tempo da regularização fundiária de mais de um ano para três meses (LAAF, 2025).

Em 2021, a UFPE assinou um protocolo de intenções relacionado ao Programa Moradia Legal, uma iniciativa de regularização fundiária desenvolvida em parceria com os municípios, o Estado de Pernambuco e a Associação de Registradores Imobiliários de Pernambuco (Aripe). O programa, vinculado ao Judiciário Estadual, é uma ação do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) e da Corregedoria Geral de Justiça de Pernambuco (CGJPE), com o objetivo de orientar os entes públicos sobre os procedimentos de regularização fundiária em núcleos urbanos informais, ocupados por populações de baixa renda (LAAF, 2025).

O Programa Moradia Legal também busca implementar medidas jurídicas e administrativas junto aos cartórios de registro imobiliário, garantindo a efetividade da legislação que assegura o direito à posse e à propriedade plena das famílias que ocupam áreas, sejam públicas ou privadas, para a construção de suas residências. Dessa forma, o Programa visa garantir o direito constitucional à moradia digna, promover a segurança jurídica e contribuir para a justiça social (LAAF, 2025).

A partir do CDRF (Figura 12), a UFPE intensificou a participação no processo de regularização fundiária e em 2023 inaugurou o Laboratório de Assuntos Fundiários (LAAF), um projeto voltado para a melhoria de intervenções sociais, técnicas e ambientais. Essa iniciativa busca suprir a crescente demanda por regularização fundiária e direito à moradia, promovendo uma integração entre a academia, entidades públicas e privadas e a sociedade civil. A crítica situação fundiária em várias regiões do Brasil tem demonstrado a necessidade de soluções técnicas e administrativas que agilizem a concessão de títulos de posse e

garantam infraestrutura adequada para populações vulneráveis (LAAF, 2025).

Figura 12 - Interface do CDRF.

Fonte: LAAF, 2025.

O Laboratório de Assuntos Fundiários surge, portanto, como um centro para a capacitação de estudantes e profissionais, propiciando um espaço para pesquisa e desenvolvimento de soluções na área de regularização fundiária. A iniciativa visa fortalecer a articulação entre diferentes esferas do governo, instituições acadêmicas e organizações sociais, promovendo a formulação de políticas públicas urbanas mais eficientes.

Figura 13 - Placa inaugural do LAAF.



Fonte: Victória Pessoa, 2024.

O projeto é realizado em parceria com o Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), Corregedoria Geral da Justiça de Pernambuco (CGJ-PE), Associação dos Registradores Imobiliários de Pernambuco (Aripe) e da Secretaria Nacional de Periferias (SNP) do Ministério das Cidades (Anoreg-PE) (LAAF, 2025).

O Laboratório está localizado no Centro de Tecnologia e Geociências (CTG) dispõe de uma infraestrutura de 35m² projetada para atender as demandas da pesquisa, do ensino e da extensão. Suas instalações incluem uma sala para os coordenadores, além de um espaço dedicado à capacitação de discentes e profissionais da área, o que viabiliza a realização de palestras e cursos de formação técnica. Além disso, os computadores contam com softwares especializados, como AutoCad, QGIS, Google Earth e o próprio CRDF, o que fortalece a qualificação técnica acadêmica e profissional.

Figura 14 - LAAF



Fonte: Victória Pessoa, 2025.

Para além das parcerias estabelecidas, o LAAF conta com uma equipe composta por discente de graduação, pós-graduação e docentes da UFPE. A coordenação do laboratório é realizada por cinco professores da instituição que se revezam no acompanhamento presencial das atividades, garantindo o suporte técnico e acadêmico, conforme suas áreas de especialização.

A distribuição dos coordenadores ocorre da seguinte forma: às segundas-feiras, a supervisão fica a cargo de uma docente do Departamento de Engenharia Cartográfica; às terças-feiras, do coordenador da equipe social; às quartas-feiras, do responsável pela área jurídica; às quintas-feiras, do docente vinculado ao Departamento de Arquitetura e Urbanismo; às sextas-feiras, do coordenador geral do laboratório, ligado ao Departamento de Engenharia Cartográfica. Essa organização deixa o acompanhamento mais qualificado e diversificado, promovendo a integração entre diferentes áreas.

As atividades desenvolvidas pelos bolsistas acontecem no laboratório, com a participação em plantões online realizados por meio de chamadas via Google Meet, das 8h às 12h e das 13h às 17h. O objetivo desses plantões é oferecer suporte aos profissionais que fazem parte do Programa Moradia Legal e que possam ter eventuais dúvidas sobre o CDRF. Além disso, os discentes participam de visitas técnicas aos Núcleos Urbanos Informais, onde é feita a coleta de dados em campo, utilizando questionários e observação direta. Nessas visitas, uma equipe composta por discentes e gestores interage com as comunidades, realizando o cadastro de informações pessoais e sociais.

Ainda, realizam-se viagens de campo aos municípios vinculados ao Programa Moradia Legal, com o intuito de viabilizar a regularização de núcleos urbanos informais. Nesses momentos, a equipe do Laboratório se organiza em grupos técnicos, a fim de realizar uma série de atividades fundamentais para o diagnóstico da área. Entre essas ações, por exemplo, há o georreferenciamento do território, o levantamento topográfico e a aplicação de questionários sociais. Esses instrumentos buscam identificar as características socioespaciais do núcleo, bem como suas principais vulnerabilidades sociais. A partir das informações coletadas, elabora-se o Diagnóstico Socioeconômico e Ambiental do núcleo, o qual serve de base para a formulação de propostas de políticas habitacionais adequadas à realidade daquele território, respeitando suas especificidades e promovendo soluções sustentáveis e inclusivas (LAAF, 2025).

Os dados coletados durante as visitas técnicas são inseridos no software do CDRF, o que simplifica a organização e o gerenciamento das informações necessárias para a formalização da propriedade. O resultado desse processo é a emissão de títulos de moradia, assegurando aos moradores dos núcleos urbanos a formalização jurídica e o direito sobre suas residências. A participação ativa dos estudantes em todas as etapas do projeto contribui para o sucesso da ação extensionista e oferece uma valiosa experiência de formação profissional aos discentes (LAAF, 2025).

A equipe social desenvolve atividades essenciais para a compreensão das dinâmicas dos

Núcleos Urbanos Informais (NUI) atendidos, destacando-se a realização do Diagnóstico Socioeconômico e Ambiental. Esse diagnóstico é estruturado a partir da coleta de dados em campo, realizada por meio de formulários de entrevistas, cujas informações são posteriormente inseridas e disponibilizadas no CDRF. Essa inovação tecnológica permite a integração de indicadores socioeconômicos e ambientais em um ambiente digital interativo, facilitando a modelagem da metodologia analítica aplicada ao diagnóstico. O processo baseia-se no uso de instrumentos digitais georreferenciados e levantamentos cadastrais, resultando na criação de um banco de dados específico do NUI. A partir dessa base de informações, o Banco de Dados de Regularização Fundiária (BDRF), inserido no programa CDRF, possibilita tanto a leitura qualitativa quanto a análise quantitativa dos dados coletados. Esse processo fornece subsídios fundamentais para a formulação e aprimoramento de políticas públicas voltadas aos municípios e territórios de intervenção, fortalecendo estratégias de regularização fundiária e planejamento urbano baseado em evidências (LAAF, 2025).

Ao longo dos anos, a UFPE tem se destacado no campo da regularização fundiária e direito à moradia. Com a criação do Laboratório, a UFPE reforça seu compromisso com a formulação de soluções para problemas urbanos complexos, utilizando tecnologia e metodologias inovadoras. O LAAF não apenas capacita estudantes e profissionais para atuarem na área, mas estabelece um espaço de interlocução entre diferentes esferas do poder público, academia e sociedade civil. Essa articulação fortalece o desenvolvimento de políticas urbanas mais eficientes e alinhadas com as reais necessidades da população (LAAF, 2025).

A experiência do LAAF na UFPE evidencia o papel fundamental das universidades públicas na formulação de políticas públicas urbanas. A regularização fundiária não se limita à titulação de terras, mas envolve a melhoria das condições de vida, infraestrutura e acesso a serviços públicos. Além disso, o LAAF reforça a importância da integração entre diferentes setores para promover soluções efetivas e sustentáveis. A regularização fundiária deve ser um processo inclusivo, garantindo que os cidadãos possam usufruir dos benefícios da urbanização, melhorando suas condições de vida e promovendo o desenvolvimento social e econômico das comunidades envolvidas (LAAF, 2025).

Para além da regularização fundiária e da garantia do título de propriedade, a equipe do Laboratório de Assuntos Fundiários (LAAF) tem se destacado na elaboração de *Diagnósticos Socioeconômicos e Ambientais de Núcleos Urbanos Informais*. Esses diagnósticos são instrumentos estratégicos que subsidiam proposições mais integradas de políticas habitacionais, ancoradas em uma compreensão ampliada da moradia como direito social.

Os avanços promovidos pelo Programa Moradia Legal apontam para uma compreensão de que habitação não se resume à simples provisão de unidades habitacionais, mas articula-se diretamente ao direito à cidade. Trata-se de garantir não apenas uma moradia adequada, mas o acesso pleno à infraestrutura urbana, como saneamento, mobilidade, equipamentos públicos e serviços, que possibilite a inserção efetiva desses territórios à malha urbana formal.

Contudo, apesar desses avanços, é pertinente problematizar a lacuna deixada pelo poder público no que tange à formulação e implementação de políticas habitacionais com caráter estrutural e permanente. A atuação do LAAF, em parceria com a UFPE, no âmbito do Moradia Legal, emerge justamente em contextos de ausência ou insuficiência estatal. O laboratório só assume esse protagonismo na política habitacional por ocupar um vazio deixado pelas instâncias governamentais, o que evidencia um cenário de evasão da responsabilidade estatal e de descentralização, onde instituições acadêmicas passam a operar como agentes executores de uma política que, constitucionalmente, é dever do Estado.

Essa realidade aponta uma persistente fragilidade das políticas públicas de habitação enquanto políticas de Estado. Observa-se, ainda, um processo de desresponsabilização do poder público, que se esquia de seu papel de garantidor de direitos sociais e transfere para entidades externas a execução de ações que deveriam estar inseridas em um plano nacional de enfrentamento à desigualdade habitacional e urbana. Tal lógica reforça o caráter residual, emergencial e muitas vezes fragmentado das respostas dadas à questão habitacional, sobretudo nos territórios marcados por precariedade histórica, como os núcleos urbanos informais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho revelou que, apesar dos avanços normativos e das iniciativas de regularização fundiária, a efetivação do direito à moradia digna no Brasil permanece um desafio significativo. O déficit habitacional, longe de ser um problema isolado, está intrinsecamente ligado às contradições do sistema capitalista, que transforma a terra e a moradia em mercadorias, restringindo seu acesso às camadas mais vulneráveis da população. Essa lógica perpetua a exclusão socioespacial, alimentando um ciclo de informalidade, precarização e desigualdade urbana.

As políticas públicas de habitação, embora fundamentais, enfrentam limitações estruturais que dificultam sua efetividade. A insuficiência de recursos, a fragmentação das ações entre os diferentes entes federativos, a demora dos processos administrativos e judiciais e a própria resistência de setores econômicos interessados na especulação imobiliária são barreiras que frequentemente inviabilizam a concretização do direito à cidade. Além disso, muitas das iniciativas habitacionais seguem uma lógica de regularização que, em vez de contemplar fatores que permeiam a desigualdade urbana, acabam por dar seguimento a precarização, sem garantir acesso à infraestrutura adequada, serviços básicos e segurança da posse a longo prazo.

Nesse cenário, a universidade pública emerge como um ator estratégico na construção de alternativas mais justas e eficazes. A experiência do LAAF/UFPE demonstra que a produção acadêmica pode ultrapassar os muros institucionais e atuar diretamente na proposição da formulação políticas públicas, promovendo a capacitação técnica de gestores, o assessoramento jurídico e o desenvolvimento de metodologias que podem ampliar a eficácia dos programas habitacionais.

Contudo, é justamente essa atuação destacada da universidade que revela uma lacuna alarmante deixada pelo poder público: o protagonismo de instituições acadêmicas, como o LAAF, na execução de políticas habitacionais decorre, muitas vezes, da ausência ou ineficiência do Estado em cumprir seu papel constitucional de garantidor do direito à moradia. O envolvimento da universidade, embora louvável, não deve obscurecer o fato de que sua atuação se dá, em grande parte, como resposta a um vácuo institucional, em um contexto de desresponsabilização estatal e de fragilidade das políticas públicas como instrumentos de justiça social. Essa constatação exige uma reflexão crítica sobre os limites da cooperação técnico-acadêmica diante da omissão dos entes federativos e reforça a necessidade de

reconstrução de uma política habitacional enquanto política de Estado, com planejamento, continuidade, orçamento público e controle social.

Apesar de sua relevância, este estudo possui limitações inerentes ao seu escopo. A análise concentrou-se na atuação da UFPE e do LAAF, sem esgotar as múltiplas iniciativas acadêmicas voltadas para a habitação e a urbanização. Além disso, não foi realizada uma investigação empírica aprofundada sobre o impacto concreto das políticas habitacionais na vida das populações beneficiadas, o que abre possibilidades para pesquisas futuras que abordem esse aspecto com maior detalhamento.

A partir dessas limitações, abre-se um campo para novas investigações. Estudos futuros podem aprofundar a relação entre universidade e movimentos sociais urbanos, analisando como essa interação pode fortalecer a luta pelo direito à moradia e a reforma urbana. Também é essencial investigar criticamente os limites e contradições das políticas de regularização fundiária, especialmente no que diz respeito à sua efetividade na promoção da segurança da posse e na garantia de infraestrutura adequada para as comunidades atendidas.

Por fim, este trabalho não se propõe a esgotar o debate sobre a questão habitacional e urbana no Brasil, mas a contribuir para essa discussão, servindo como um material de apoio para reflexões acadêmicas e para a formulação de estratégias de intervenção mais eficazes. A superação das desigualdades habitacionais requer mais do que melhorias técnicas nas políticas públicas, exige, sobretudo, um questionamento profundo das estruturas sociais e econômicas que sustentam a exclusão, a mercantilização da moradia e a persistência do déficit habitacional em um sistema alicerçado na exploração e na reprodução das desigualdades. Nesse sentido, a participação ativa da universidade, aliada à mobilização social é fundamental para a construção de cidades mais inclusivas, onde a moradia seja reconhecida não como uma mercadoria, mas como um direito humano inalienável.

REFERÊNCIAS

ALCIDES, Melissa Mota. **Entre o olhar e o paladar**: cartografia do alimento na capitania de Pernambuco. Maceió, 2020. 325 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Alagoas, 2020.

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Minha casa... e a cidade?** avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros / organização Caio Santo Amore , Lúcia Zanin Shimbo , Maria Beatriz Cruz Rufino. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

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

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

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Lei nº 13.465/2017, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; Institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Brasília, DF, 2017. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. **Diário Oficial da União**: seção 1 , Brasília, DF, 2009. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 01 mar. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946. Autoriza a instituição da “Fundação da Casa Popular”. **Portal da Câmara dos Deputados**. Disponível em:
<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946-417087-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 01 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera diversas normas relacionadas. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 2020. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm>. Acesso em: 24 mar. 2025.

CARVALHO, José Murilo de. **Modernização frustrada**: a política de terras do Império. Revista Brasileira de História, São Paulo: Anpuh, v.1, n.1, p.39-57, mar. 1981.

CASTRO, Josué de. Prefácio um tanto gordo para um romance um tanto magro, In: Homens e Caranguejos. São Paulo, Brasiliense, 1967.

Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden). **Plano de Contingência de 2024** - Ação Inverno. Recife: Cemaden, 2024.

CFESS. **Atuação de assistentes sociais na Política Urbana**: subsídios para a reflexão. Brasília: Serra Dourada, 2016.

COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO E OBRAS (CEHAB). **Histórico**. Recife: CEHAB, 2024. Disponível em: <http://www.comunidades.pe.gov.br/c/portal/layout?p_1_id=PUB.1579.9>. Acesso em 30 dez. 2024.

COSTA, Marco Aurélio. **Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: temas transversais à PNUD. Brasília : IPEA, 2024.

COSTA, Marco Aurélio; THADEU, Marcos; FAVARÃO, Cesar. **A nova agenda urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios à sua implementação. Brasília: Ipea, 2018

DINIZ, Fabiano Rocha; PESSOA, Ronaldo Augusto Campos. O Programa de Regularização Fundiária da UFPE e a indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão na promoção do direito à moradia e da cidadania. Congresso Internacional de Direitos Humanos, Cultura de Paz e Segurança Pública. Recife: UFPE, 2021

FERRARI, Camila. **Política previdenciária de habitação em São Paulo**: os projetos dos IAPs entre as décadas de 1940 e 1950. São Paulo: XV ENANPUR, 2017.

FERREIRA, Anna Cristina Andrade. Casa sem pessoas para pessoas sem casa: a reabilitação de áreas históricas e o uso habitacional na realidade brasileira. 234 f. Tese (Doutorado) - Natal, 2017.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca; BIASOTTO, Rosane Coreixas. **Políticas Públicas e Direito à Cidade**: Política Habitacional e o Direito à Moradia Digna. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**: o legado da raça branca. 3. ed. São Paulo: Ática, 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil**: 2005. Centro de Estatísticas e Informações. Belo Horizonte: A Fundação, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil**: 2016-2019. Centro de Estatísticas e Informações. Belo Horizonte: A Fundação, 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP) **Déficit habitacional no Brasil**: 2022.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Tradução de Galeno de. Freitas. 39ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

GOMINHO, Zélia de Oliveira. “Liga Social Contra o Mocambo”. A questão social em Pernambuco - (Estado Novo, 1937-1945). Recife, 1993. 62 f. Monografia (Graduação em História) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1993.

GONÇALVES, Ana Maria. **Um defeito de cor**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. São Paulo: Neils (Núcleo de Estudos de Ideologias e Lutas Sociais), 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022**. Brasília, DF: IBGE, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 1991**: estudos preliminares. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas da população 2020**. Rio de Janeiro: IBGE. 2021.

JÚNIOR, Adilson Aquino Silveira. **Serviço Social em Pernambuco**: primeiras décadas da formação e atuação profissional. Curitiba: CRV, 2020.

JÚNIOR, Caio Prado. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2012.

KOWARICK, Lúcio. **As lutas sociais e a cidade**: São Paulo, passado e presente. Tradução . Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

LABORATÓRIO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS (LAAF) - **Curso de capacitação do Laboratório de Assuntos Fundiários**. Recife: UFPE, 2025.

LANDER, Edgardo. **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas. Edgardo Lander (org). CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. setembro 2005. Disponíveis em: <https://ufrb.edu.br/educacaodocampocfp/images/Edgardo-Lander-org-A-Colonialidade-do-Saber-eurocentrismo-e-ciencias-sociais-perspectivas-latinoamericanas-LIVRO.pdf>> Acesso em 10 de janeiro de 2025.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). **Regularização fundiária urbana**: desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

LENOIR, Juliette; ANDRADE, Liza Maria; COSTA, Luis Magno de Oliveira. **A participação social nos processos de regularização fundiária na Rede moradia assessoria no Brasil**. Cidades - Comunidades e Territórios. 2024.

LIMA, Rosa Maria Cortês de; ROCHA, Danielle de Melo; SOUZA, Maria Angela de Almeida. **Moradia Popular no Recife**: trajetórias, lutas e conquistas. Recife: Cepe Editora, 2021a.

LIMA, Rosa Maria Cortês de; ROCHA, Danielle de Melo; SOUZA, Maria Angela de Almeida. **Moradia Popular no Recife**: políticas públicas. Recife: Cepe Editora, 2021b.

LIRA, Vinícius Sibaldo Torres de. **Entre Pontes**: anteprojeto de habitação de interesse social para a antiga comunidade de palafitas do Pina, pós incêndio de 2022. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2024.

MANOEL, Sálua Kairuz. **Fundação da Casa Popular (1946-1964)**: projeto frustrado de construção de uma política habitacional no Brasil. 2004. Dissertação (Mestrado) –

- Universidade de São Paulo, São Carlos, 2004. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-14012025-100254/>. Acesso em: 23 mar. 2025.
- MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. In: **Estatuto da Cidade**: Comentado. Org. Celso Santos Carvalho, Rosbach – São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.
- MARICATO, Ermínia. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Editora Vozes; 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2014.
- MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARTINS, José de Souza. **Reforma Agrária**: o impossível diálogo. São Paulo: Edusp, 2000.
- MARX, Vanessa. **As cidades como atores políticos nas relações internacionais**. 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais. 2011.
- MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política - Livro I: O processo de produção do capital. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MELLO, Evaldo Cabral de. **A educação pela guerra**: Leituras cruzadas de história colonial. São Paulo: Penguin-Companhia, 2014.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Relatório de Avaliação**: Minha Casa Minha Vida. Brasília, DF, 2020.
- MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil**: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade. 2011.
- MORAR BEM PERNAMBUCO. **Portal do Programa Morar Bem Pernambuco**. Governo de Pernambuco. Disponível em: <<https://morarbempe.com.br/>> . Acesso em: 14 jan. 2025.
- NAVARRO, Alexandre Guida. **As pequenas venezas americanas**: revisitando as moradias de palafitas nas terras baixas da América do Sul. Revista de Arqueologia. v. 35. n. 2, maio-agosto, 2022.
- NETA, Maria Amélia Vilanova. **Geografia e literatura**: decifrando a paisagem dos mocambos do Recife. Rio de Janeiro, 2005. 116 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.
- NETO, Felipe Teixeira; XAVIER, Camila Rapach. **Planejamento Urbano e Política Habitacional**: A atuação do Ministério Público na efetivação do direito à moradia adequada. Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público Coletânea Especial de Fomento à Resolutividade: Atuação preventiva - Eficácia Social na Defesa dos Direitos Fundamentais. Brasília: CNMP, 2023
- NETTO, José Paulo. Introdução ao método na teoria social. **Serviço Social**: direitos sociais e

competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **O programa Minha Casa, Minha Vida (2009 – 2014) e a participação democrática dos movimentos e organizações sociais**: impacto na inclusão social por meio da efetivação do direito à moradia. Direito, instituições e políticas públicas: o papel do jusidealista na formação do Estado. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948.

PLANO DIRETOR. Plano Diretor do Recife, o que é? **Prefeitura do Recife**. Disponível em: <<https://planodiretor.recife.pe.gov.br/plano-diretor-do-recife-o-que-e>>. Acesso em: 06 jan. 2025.

PODELESKI, Onete da Silva. Revista. **Lei de Terras de 1850**. Santa Catarina em História - Florianópolis - UFSC – Brasil ISSN 1984- 3968, v.1, n.2, 2009. Disponível em: <<https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/sceh/article/view/182/157>>. Acesso em 25 fev. 2025.

PONTUAL, Virgínia. **O urbanismo no Recife**: entre ideias e representações. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. n. 2, p. 89-108, 2000.

PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE (PCR). **Prefeitura do Recife lança o A Casa é Sua, maior programa de regularização fundiária da cidade**. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/28/09/2021/prefeitura-do-recife-lanca-o-casa-e-sua-maior-programa-de-regularizacao>>. Acesso em: 26 mar. 2025.

PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE (PCR). **Programa de Requalificação e Resiliência Urbana em Áreas de Vulnerabilidade Socioambiental (ProMorar)**. Recife, 2022.

RECIFE. **Lei nº Lei nº 16.176/96**, de 12 de abril de 1996. Estabelece a Lei De Uso e Ocupação do Solo da Cidade Do Recife. Recife: Câmara Municipal.

ROCHA, Danielle de Melo; SOUZA, Maria Ângela de Almeida; DINIZ, Fabiano Rocha; NEVES, Norah Helena dos Santos. **Direito à Cidade e Habitação**: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município do Recife. Relatório Final do Projeto Direito à Cidade e Habitação: Condicionantes Institucionais e Normativas para a Implementação de Políticas (Programas e Projetos) de Urbanização de Favelas – Avaliação do Ciclo Recente. Recife: UFPE, 2021.

RODRIGUES, Fabiana de Cássia. MST: formação política e reforma agrária dos anos de 1980. 2013. 187 f. Tese (Doutorado em Filosofia e História da Educação). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: A Colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANSONE, Livio; FURTADO, Cláudio Alves. **Dicionário crítico das ciências sociais dos países de fala oficial portuguesa**. Salvador: EDUFBA, 2014.

SANTANA, Fabio Tadeu de Macedo; SOARES, Marcus Rosa. **Reformas Passos: cem anos de uma intervenção excludente**. In XII Encuentro de Geógrafos de América Latina (p. 1-12.). Montevideo: EGAL, 2013.

SANTOS, André Jandalwood Pinto dos. **Impactos da pandemia de COVID-19 no direito fundamental à moradia: um peso a mais no agravamento da crise habitacional**. Recife, 2023. 57 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Pernambuco, 2023.

SANTOS, Jackson Sousa dos. **O elo entre a pessoa e o lugar: a afetividade, o sentimento de pertencimento e a memória dos moradores do povoado de Baixão do Pará, município de Gonçalves Dias - MA**. Geografia: Publicações Avulsas. Universidade Federal do Piauí, Teresina, v.2, n. 1, p. 274-291, jan./jun. 2020.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2019.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO. **Programa Morar Bem**. Disponível em: <<https://seduh.pe.gov.br/programa-morar-bem-pe/>>. Acesso em: 19 de,=z. 2024.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. **Por uma cultura de direitos humanos: direito à moradia adequada**. Brasília: DF, 2013. Disponível em: <<https://www.inesul.edu.br/site/documentos/dir3.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2024.

SENADO FEDERAL. **Sancionada lei que retoma o Minha Casa, Minha Vida**. Agência Senado. 2023 Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/07/14/sancionada-lei-que-retoma-o-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 14 jan. 2025.

SILVA, Marcio Antônio Both da. **Lei de terras de 1850: lições sobre os efeitos e os resultados de não se condenar “uma quinta parte da atual população agrícola”**. Revista Brasileira de História. São Paulo, v. 35, nº 70, 2015.

SILVA, Edna Tânia Ferreira. **O acesso à habitação e a luta pelo direito de morar: um estudo sobre o conjunto habitacional Gervásio Maria em João Pessoa**. Recife, 2014. 236 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

SOUSA, Alberto. **Do mocambo à favela: Recife, 1920-1990**. João Pessoa: Alberto Sousa, 2022.

SOUZA, Angélica Silva de; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de; ALVES, Laís Hilário. **A Pesquisa Bibliográfica: princípios e fundamentos**. São Paulo: Cadernos da Fucamp, v.20, n.43, p.64-83/2021.

SOUZA, Maria Angela de Almeida; DINIZ, Fabiano Rocha; ROCHA, Danielle de Melo. **Reforma Urbana e Direito à Cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

STUDER, Andréa Cristina Rodrigues; OLIVEIRA, Álvaro Borges de. **Ensaio sobre Função Social da Propriedade no Brasil**. REVISTA DA ESMESC, v.13, n. 19. Florianópolis, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida**. Brasília, DF: TCU, 2020.