



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO -  
MDU**

**UNIVERSITÉ FRANÇOIS RABELAIS DE TOURS - LABORATÓRIO  
CITERES, UMR CNRS 6173**

**CYNTHIA COLETTE CHRISTIANE LUCIENNE**

**Os desafios da inserção sócio-espacial das favelas no  
Recife, entre exigências de atratividade urbana e  
necessidades de habitabilidade: o caso da Zona Especial  
de Interesse Social do Coque.**

**Orientadores: Professor Jean-Paul Carrière / Université François Rabelais de  
Tours, França**

**Professor Luis de la Mora / Universidade Federal de Pernambuco,  
Brasil.**

Recife, 2015.

CYNTHIA COLETTE CHRISTIANE LUCIENNE

**Os desafios da inserção sócio-espacial das favelas no Recife, entre exigências de atratividade urbana e necessidades de habitabilidade: o caso da Zona Especial de Interesse Social do Coque.**

Tese em cotutela apresentada à banca examinadora de defesa no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano do Centro de Artes e Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE e à Universidade François Rabelais de Tours, França, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de doutor.

Orientadores: Professor Jean-Paul Carrière e Professor Luis de la Mora

Recife, 2015.

Catálogo na fonte  
Bibliotecário Jonas Lucas Vieira, CRB4-1204

L937d Lucienne, Cynthia Colette Christiane

Os desafios da inserção sócio-espacial das favelas do Recife: entre as exigências de atratividade urbana e necessidades de habitabilidade: o caso da Zona Especial de Interesse do Coque / Cynthia Colette Christiane Lucienne. – Recife: O Autor, 2014.

293 p.: il., fig.

Orientador (es): Luis de la Mora e Jean-Paul Carrière.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação. Desenvolvimento Urbano, 2014. Université François Rabelais de Tours – Laboratoire Citeres UMR CNRS 6173, 2014.

Inclui bibliografia, anexos e apêndice.

1. Planejamento urbano. 2. Favelas. 3. Crescimento urbano – Recife (Pernambuco). 4. Região Metropolitana – Recife (Pernambuco) I. De La Mora, Luis (Orientador). II. Carrière, Jean-Paul. III. Título.

711.4 CDD (22.ed.)

UFPE (CAC2014-164)

Ata da quarta defesa de TESE de Doutorado, do Programa De Pós-Graduação  
em Desenvolvimento Urbano do Centro de Artes e Comunicação da  
Universidade Federal de Pernambuco, no dia  
31 de outubro 2014.

Aos trinta e um dias do mês de outubro de dois mil e quatorze (2014), às 9 horas, na sala de vídeo conferências do programa "Infraestrutura Saberes" do Centro de Convenções da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a defesa da Tese intitulada "Os desafios da inserção sócio espacial das favelas do Recife: entre as exigências da atratividade e as necessidades da habitabilidade. O caso da ZEIS do Coque" da aluna Cynthia Colette Christiane Lucienne, na área de concentração Desenvolvimento Urbano, sob a orientação dos Professores Luis de La Mora (Brasil) e Jean-Paul Carrière (França). A doutoranda cumpriu todos os demais requisitos regimentais para a obtenção do grau de Doutor(a) em Desenvolvimento Urbano. A Banca Examinadora foi indicada pelo colegiado do programa de pós-graduação Em 02 de outubro de 2014, na sua 10ª Reunião ordinária e homologada pela Diretoria de Pós-Graduação, através do Processo Nº 23076.049657/2014-09 em 23/10/2014 composta pelos Professores: Maurice Goze, Université en aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Bordeaux III, França; Michel Carmona, Université Paris IV-Sorbonne de Géographie et Aménagement, França; Tamara Tânia Cohen Egler, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR / UFRJ; Profa. Maria Angela de Almeida Souza, do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da/Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano/UFPE. Após cumpridas as formalidades, a candidata foi convidada a discorrer sobre o conteúdo da Tese. Concluída a explanação, a candidata foi argüida pela Banca Examinadora que, em seguida, reuniu-se para deliberar e conceder à mesma a menção **APROVADA** da referida Tese. E, para constar, lavrei a presente Ata que vai por mim assinada, Secretário(a) de Pós-Graduação, e pelos membros da Banca Examinadora.

Recife, 31 de outubro de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Jean-Paul Carrière

Prof. Luis de la Mora

Profa. Maria Angela de Almeida Souza

Prof. Maurice Goze

Prof. Michel Carmona

Profa. Tamara Tânia Cohen Egler

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Eu dedico esse trabalho ao meu filho Théo Luis, que nem pisou nessa Terra ainda, mas já proporcionou tantas transformações. Que o amor possa sempre ser o mais forte.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao prof. Carrière e prof. Luis de la Mora, meus dois orientadores, pelos seus conselhos, sempre acreditando que eu podia terminar essa tese.

Ao professor Alexandre Freitas pelo seu acolhimento e tranquilidade nos momentos de dúvida e de angústia.

A família NEIMFA, que acompanhou de perto esse processo de empoderamento e deu todo seu apoio.

A minha família francesa que me deu todo apoio.

A Karine Hochart, que eu nem conhecia, chegou na minha vida na fase final dessa tese e me apoiou muito em vários aspectos.

As amigas de caminhada acadêmica e de coração, Nara, Jennifer, Edinéa, Anna Karina, Diana que deram uma força incrível.

Aos membros do Coque (R)Existe com quem compartilhei uma das mais bonitas experiências da minha vida

Aos moradores do Coque pelo seu acolhimento.

As 4 turmas da equipe CIAPA que eu acompanhei durante esses vários anos.

A Renata da secretaria do MDU por sempre responder com um sorriso a todos os tipos de pedidos.

Os membros da coordenação e fórum do PREZEIS que responderam com muita generosidade aos meus pedidos de informações.

No mais, agradeço a todas as pessoas que contribuíram diretamente ou indiretamente ao sucesso dessa tese.

## RESUMO

A cidade do Recife se estruturou historicamente segundo um padrão espacial e social fragmentado que se traduziu principalmente pela disseminação no tecido urbano de assentamentos precários com baixas condições de habitabilidade, isolados do resto da cidade. Nos anos 1980, depois de um longo tempo de erradicação desses assentamentos, as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS foram instituídas por lei municipal num contexto de desigualdades sociais profundamente enraizadas na sociedade brasileira. Por escolha política, esse instrumento visou manter essas áreas provisoriamente isoladas do resto da cidade, protegidas das leis do mercado privado de moradias, para poder promover efetivas melhorias das condições de habitabilidade dos moradores, inserindo-as no tecido urbano. Essa tese visou problematizar os desafios da inserção sócio-espacial da ZEIS do Coque que identificamos girar em torno da difícil conciliação entre exigências de atratividade e necessidades de habitabilidade. Apesar da legislação municipal sobre as ZEIS dar prioridade às melhorias das condições de habitabilidade nessas áreas, pudemos verificar na prática que depois de trinta anos de existência, os resultados foram ainda somente parcialmente atingidos e de maneira desigual dentro da própria área. Mais, desde os anos 1960 a zona vem sendo alvo de intervenções urbanísticas de grande amplitude (obras do metrô, construção do viaduto Capitão Temudo e depois sua ampliação, construção do terminal integrado de ônibus, operação urbana consorciada para a construção de um pólo jurídico dentro da ZEIS hoje cancelada depois de muita mobilização social etc.) que necessitaram remoções de moradores sem direito à ser realojado na área. Hoje quatro grandes projetos urbanos da Prefeitura Municipal do Recife diretamente ou indiretamente focalizados sobre o Coque terão grandes impactos na questão habitacional da ZEIS. Não se nega as melhorias que essas obras, justificadas por necessidades funcionais de transporte e exigências de atratividade da cidade de novos investimentos, empregos podem trazer para os moradores e a inserção sócio-espacial da ZEIS do Coque. Mas é preciso ficar atento a proteger o objetivo prioritário das ZEIS que é de manter a população pobre morando no tecido urbano da cidade com direito à melhoria de suas condições de habitabilidade, a Comul, a Câmara de urbanização e o Fórum do PREZEIS devendo assumir a condução do processo de elaboração e execução dos planos urbanísticos e projetos de infraestrutura nas ZEIS, segundo a lei do PREZEIS, o que não acontece na prática. Identificamos também vários desafios a serem enfrentados pelo sistema de gestão do PREZEIS no seu conjunto para assumir seu papel protagonista que foi recentemente reconhecido pela Prefeitura Municipal do Recife no contexto dos projetos a serem implantados no Coque.

**Palavras chaves:** ZEIS. PREZEIS. fragmentação sócio-espacial. inserção sócio-espacial. atratividade. habitabilidade. políticas habitacionais.

## ABSTRACT

The city of Recife was historically structured according to a fragmented spacial and urban pattern, which has been translated mainly by dissemination onto the urban fabric of substandard settlements with poor living conditions, isolated from the rest of the city. In the eighties, after a long period of eradication of those settlements, the Special Zones of Social Interest - ZEIS, in Portuguese - were instituted by one local law in a context of social inequalities deeply rooted within Brazilian society. Through political choice, this instrument aimed to keep those areas temporarily isolated from the rest of the city, protected from the private market's housing laws, in order to promote effective improvements on the residents' living conditions, inserting them on the urban fabric. This thesis aimed to analyse the challenges of the socio-economic insertion of the ZEIS from Coque, which revolves around the hard conciliation between demands of attractiveness and needs of habitability. Despite the local legislation wherein ZEIS gives priority to improvements in living conditions in these areas, we were able to verify in practice that after thirty years of existence, the results have only been partially achieved and in an uneven manner inside the area itself. Furthermore, since the sixties the zone has been a target of broad urban interventions (building of the metro and Capitão Temudo viaduct, the latter afterwards enlarged; construction of the integrated bus terminal; consorted urban operation for the construction of a juridical pole inside the ZEIS, today cancelled after a strong social mobilization; etc.) that required residents' removals without the right to be resettled in the area. Nowadays four big urban projects from Recife city hall directly or indirectly focused on Coque are going to have impacts on the housing issue of the ZEIS. The improvements that these works can bring to the residents and to the social-spatial insertion of the ZEIS from Coque are not being denied. They are justified for the city's functional needs of transportation and its demands to attract new investments and jobs. However, it is necessary to be aware of the protection of the ZEIS' most important goal, which is to keep the poor population living on the city's urban fabric, with the right of improvements on their living conditions. Therefore Comul, the Urbanisation House and the PREZEIS Forum should assume the conduction of the process of elaboration and execution of the urban plans and infrastructure projects on the ZEIS, according to the PREZEIS' law, which hasn't happen in practice. We havet al.so identified many challenges to be faced by the PREZEIS' management system as a whole, in order to assume its protagonist role, which was recently recognized by Recife city hall in the context of the projects to be implemented on Coque.

**Keywords:** ZEIS. PREZEIS. socio-spatial fragmentation. social-spatial insertion. attractiveness. habitability. housing policies.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: As Dimensões da Habitabilidade .....	57
Figura 2: As Escalas Territoriais da Habitabilidade.....	58
Figura 3: Fatores que Interferem na Habitabilidade.....	59
Figura 4: Topografia da Cidade de Recife .....	111
Figura 5: Sistema de Gestão do Prezeis.....	176
Figura 6: Dotação Orçamentária Anual do Fundo do PREZEIS.....	185
Figura 7: Sistema de Funcionamento do Prezeis.....	192

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Localização do Brasil, do Estado de Pernambuco, da Região Metropolitana do Recife e do Município do Recife.....	1
Mapa 2 : Localização do Coque no Tecido Urbano de Recife.....	3
Mapa 3: Localização das ZEIS do Coque, Brasília Teimosa, Coelhos.....	8
Mapa 4: Localização dos Equipamentos Públicos Implantados no Coque descaracterizando a Finalidade Habitacional Original da Área.....	16
Mapa 5: Espaços do Coque que perderam sua Vocação Habitacional Original.....	17
Mapa 6: Localização da Cidade da Copa do Mundo de Futebol 2014 Na RMR.....	65
Mapa 7: Principais Eixos de Circulação da RMR Afetados pelas Obras de Mobilidade para a Copa 2014.....	67
Mapa 8: Localização da Via Mangue na Cidade de Recife.....	69
Mapa 9: Os Diferentes Zoneamentos do Coque.....	79
Mapa 10: Localização das Três Novas Ocupações Coque e Entorno.....	81
Mapa 11: Áreas Internas ao Coque com Diferentes Níveis de Urbanização.....	85
Mapa 12: Barreiras Internas e com o Entorno do Coque.....	90
Mapa 13: As Três Linhas do Metrô de Recife.....	95
Mapa 14: Mapa das Áreas Pobres do Recife.....	114
Mapa 15: Mapas Comparativos entre a Distribuição Territorial da Exclusão Segundo a Distribuição de Renda e Habitabilidade no Recife.....	116
Mapa 16: Municípios da Região Metropolitana do Recife.....	158
Mapa 17: Mapa das ZEIS de Recife.....	174
Mapa 18: Localização das ZEIS Mais Vulneráveis às Pressões do Mercado Imobiliário.....	189

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Critérios da Inserção Espacial .....	26
Tabela 2: Critérios da Inserção Social .....	29
Tabela 3: Objetivos dos Planos Estratégicos Elaborados à Escala Municipal de Recife e RMR .....	61
Tabela 4: Remoções Realizadas para a Copa do Mundo de 2014.....	71
Tabela 5: Remoções e Deslocamentos Involuntários na Copa FIFA 2014.....	75
Tabela 6: Descritivo das Três Ocupações no Coque e Entorno desde Maio de 2014....	80
Tabela 7: Obras que Removeram Moradores do Coque.....	82
Tabela 8: Conceitos usados entre 1978 e 2014 para caracterizar os Assentamentos Precários na Região Metropolitana de Recife .....	120
Tabela 9: Cronologia das principais referências legais relativas às ZEIS e PREZEIS	172
Tabela 10: Processo de Reconhecimento das ZEIS.....	174
Tabela 11: ZEIS As Mais Vulneráveis às Pressões do Mercado Imobiliário.....	188

## LISTA DE FOTOS

Foto 1: O Coque nos anos 1920 .....	14
Foto 2: Ocupação do solo ao longo da linha de trem. ....	14
Foto 3: O Grupo Focal.....	24
Foto 4: Mapa Usado como Suporte Visual e de Trocas do Grupo Focal .....	24
Foto 5: Imagem aérea da Arena Pernambuco.....	66
Foto 6: Casas de uma das Vilas do PROMORAR, Rua Asfaltada.....	86
Foto 7: Casas de uma das Vilas do PROMORAR, Rua Não Asfaltada .....	86
Foto 8: Palafitas da Areinha .....	87
Foto 9: Barraco da Área Espólio Estevinho .....	87
Foto 10: Casas da Área da Rua do Campo .....	87
Foto 11: Casa Grande de Alvenaria.....	87
Foto 12: Praça da Piriquita .....	92
Foto 13: Praça Francisco Barreto .....	92
Foto 14: Academia da Cidade do Coque .....	93
Foto 15: Campo de Futebol do Coque.....	93
Fotos 16 e 17: Canal Ibiporã - Esgoto a Céu Aberto e Depósito de Lixo .....	94

## **LISTA DE SIGLA S E ABREVIATURAS**

AEIS	Área de Interesse Social
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CDU	Conselho de Desenvolvimento Urbano
COMUL	Comissão de Urbanização e Legalização
Conderm	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
CUEM	Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
EC	Estatuto das Cidades
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAT	Fundo de Assistência ao Trabalhador
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIDEM	Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUNDAJ	Fundação Joaquim Nabuco
IMIP	Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MCMV	Minha Casa – Minha Vida
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OP	Orçamento Participativo
OUC	Operação Urbana Consorciada
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PD	Plano Diretor da Cidade

PLHIS	Plano local de habitação de interesse social
PNH	Plano Nacional de Habitação
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PSI	Programa de Saneamento Integrado
PROMORAR	Programa de Erradicação de Sub-habitações
PT	Partido dos Trabalhadores
RMR	Região Metropolitana do Recife
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema de Financiamento Imobiliário
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPU	Superintendência do Patrimônio da União
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
URB	Empresa de Urbanização do Recife
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

RÉSUMÉ DE LA THÈSE EN FRANÇAIS.....	I
INTRODUÇÃO.....	1
PARTE 1 - RECIFE CIDADE HISTORICAMENTE FRAGMENTADA: A PRODUÇÃO DO ESPAÇO ENTRE MERCADORIA E DIREITO .....	31
CAPÍTULO 1 - A fragmentação / inserção sócio-espacial no contexto do embate entre exigências de atratividade e necessidades de habitabilidade .....	34
I. Revisão bibliográfica conceitual .....	34
A. O conceito de fragmentação sócio-espacial.....	34
B. A fragmentação sócio-espacial na perspectiva das exigências de atratividade e das necessidades de habitabilidade .....	51
II. O contexto recifense do caso ilustrativo.....	60
A. Atuais tensões entre exigências de atratividade e necessidades de habitabilidade na RMR .....	60
B. Fragmentação versus inserção na ZEIS do Coque no começo de século XXI .....	76
CAPÍTULO 2 - Contextualização histórica da fragmentação sócio-espacial no Recife .....	109
I. A formação sócio-espacial do Recife.....	109
A. A estrutura social e espacial historicamente fragmentada do Recife..	109
B. A heterogeneidade dos assentamentos precários na cidade.....	117
II. As políticas públicas de produção de moradias de interesse social.....	124
A. As políticas públicas habitacionais do início do século XX até os anos 2000 .....	124
B. Os programas e políticas públicas a partir dos anos 2000 .....	131

PARTE 2 - OS FATORES DA INSERÇÃO SOCIO-ESPACIAL DAS FAVELAS.	139
.....	
CAPÍTULO 1 - O fator econômico: mercantilização do solo e busca por atratividade	141
.....	
I. O solo urbano: tensões entre visão de mercadoria e de direito.	142
A. Características da urbanização brasileira	142
B. O sistema de produção capitalista de moradias baseado na acumulação flexível	146
.....	
II. O fenômeno da metropolização e a acentuação da fragmentação	154
.....	
CAPÍTULO 2 - O fator político e social: contradições entre políticas públicas e participação popular	162
.....	
I. Relações entre o Estado e a sociedade civil: embate no Recife entre o projeto neoliberal e o projeto democrático-participativo	162
.....	
II. O projeto democrático-participativo através das Zeis e do Prezeis: potencialidades e limites	167
.....	
CAPÍTULO 3 - O fator cultural-antropológico: espaços de lugares fortes e específicos	194
.....	
I. As denúncias dos mitos sobre as favelas	194
A. O peso dos mitos sobre as favelas e mocambos	194
B. O mito da marginalidade e os dogmas sobre as favelas	195
.....	
II. O lugar e a lógica de redes	197
A. Lugar e globalização	197
B. Análise no Coque: entre fluxos e lugares	201
.....	
CONCLUSÃO GERAL	205
.....	
REFERÊNCIAS	220

## RÉSUMÉ DE LA THÈSE EN FRANÇAIS

### **Les défis de l'insertion socio-spatiale des favelas à Recife: entre exigences d'attractivité et nécessités d'habitabilité. Le cas de la ZEIS du Coque.**

Ce résumé est à l'intention des lecteurs francophones qui voudront comprendre cette thèse réalisée au Brésil où vit la chercheuse française et écrite en portugais. L'introduction et la conclusion de la thèse ont ainsi été intégralement traduites et chaque chapitre résumé, en faisant des renvois aux cartes, figures, tableaux et photos dans le corps de la thèse.

## INTRODUCTION

Plus grand pays d'Amérique latine avec une superficie de 8.515.692, 272 km<sup>2</sup> et une population de 190 732 694 habitants selon le synopsis du recensement de 2010 de l'Institut Brésilien de Géographie et de Statistique – IBGE (**cf. carte 1, p. 1**), le Brésil est une république fédérale composée de vingt-six Etats et d'un district fédéral, avec une constitution adoptée le 5 Octobre 1988. Notre recherche a été menée dans l'État de Pernambuco, qui compte une population de 8.796.448 habitants (**cf. carte 1, p.1**), où se trouve la région métropolitaine de Recife - RMR, dont la ville Recife est la ville-centre (**cf. carte 1, p.1**).

Le Brésil et Recife en particulier sont caractérisés historiquement par le fait d'être fragmentés, spatialement en ce qui concerne le mode d'occupation du sol et socialement par les grandes inégalités sociales de la population. Cet aspect fragmenté a toujours été très visible en ce qui concerne les zones d'habitat précaire caractérisées par de mauvaises conditions d'habitabilité, réparties de façon diffuse dans le tissu urbain, sur des terrains où la population pauvre pouvait construire ses maisons à un faible coût.

Pendant longtemps oubliées ou même éradiquées pour des raisons de santé, d'hygiène, de risques vitaux etc., à partir des années 1970 ces zones d'habitat ont commencé à être reconnues à Recife non pas comme une fatalité, mais comme le résultat d'un choix d'un modèle de développement inégal et d'exclusion. Cela a abouti à la reconnaissance du droit de cette population pauvre à un logement et à la ville, en restant logée et insérée dans le tissu urbain et non en périphérie, dans des conditions appropriées d'habitabilité, ce qui a été officialisé par la création en premier lieu des aires d'intérêt social – AEIS instituées par décret municipal n° 11.670 de 1980 et par la suite de 27 zones spéciales d'intérêt social - ZEIS en 1983, qui en 2014 sont passées à 67. Conformément à l'article 14 de la loi de l'utilisation et l'occupation des terres de Recife n° 14.511/1983 les ZEIS sont des zones urbaines "caractérisées comme des zones d'habitat surgies spontanément, existantes et consolidées, où sont établies des normes urbanistiques spéciales, dans l'intérêt social de promouvoir leur régularisation juridique et leur intégration dans le tissu urbain."

Cette thèse s'est concentrée sur les défis relatifs à l'insertion socio-spatiale de ces ZEIS, car malgré le discours qui reconnaît le sol urbain pour sa valeur d'usage et pour tous, le Brésil est entré dans le même temps, depuis le début des années 1990, dans le processus de mondialisation et d'internationalisation de son économie, en se soumettant aux exigences d'attractivité et de compétitivité imposées par ce processus, y compris au niveau urbain. La confrontation dans le même espace urbain de deux stratégies urbaines, l'une relative à l'insertion des populations en situation de précarité, et l'autre tournée vers une plus grande insertion dans l'économie-monde par le renforcement de l'attractivité se traduit par une réelle difficulté de conciliation. Tel est en particulier la situation que l'on peut observer dans une zone d'habitat précaire présentant un grand potentiel stratégique en termes de centralité comme c'est le cas de la ZEIS du Coque, le cas d'étude que nous avons retenu à titre illustratif (**cf. carte 2, p. 3**). La ville de Recife, siège de la région métropolitaine, souffre d'un manque de terrains de bonne qualité, non inondables et au relief adapté pour son expansion. Il en résulte la volonté d'ouvrir à l'urbanisation, notamment par appel à la promotion privée, les ZEIS les mieux situées situées dans le tissu urbain, alors qu'elles sont en principe réservées à une population à faible revenu dans l'incapacité de construire des tours d'habitation. La ZEIS du Coque entre précisément dans ce cas, du fait de son emplacement central dans le tissu urbain, insérée entre plusieurs grands pôles de services, de commerce de

dimension métropolitaine, et étant desservie par de nombreux axes de circulation routiers, maritimes, de transports collectifs etc.

Dans ce contexte, depuis les années 1960, la zone est la cible de grandes interventions urbaines visant à améliorer sa salubrité et la construction d'équipements urbains, en particulier de transport, ce qui a entraîné le départ de nombreux résidents sans leur garantir le droit à un logement et à l'amélioration de leurs conditions d'habitabilité, alors que tel est l'objectif principal des ZEIS. Nous avons pris l'option de retenir comme point de départ temporel de notre recherche l'année 1979, marquée par la première grande intervention urbanistique ayant eu lieu dans la zone, à savoir la construction du métro et de logements populaires par le programme Promorar destinés à reloger les personnes qui ont dû quitter leurs maisons pour la construction de l'infrastructure.

Ainsi, **l'objectif général** de la thèse est de constater que, malgré un discours en faveur de l'insertion urbaine et sociale des zones d'habitat précaire dans le tissu urbain de Recife, l'observation de la réalité révèle des résultats seulement partiels, ainsi que de réelles menaces au droit à la ville et à l'amélioration des conditions d'habitabilité dans ces zones, en raison du renforcement des exigences d'attractivité et de concurrence entre les villes.

Cet objectif général se décline en **quatre objectifs spécifiques** :

- Démontrer théoriquement et empiriquement comment les exigences d'attractivité et de compétitivité conditionnent la production de l'urbain, y compris dans les ZEIS où la législation dispose que les besoins d'amélioration des conditions d'habitabilité sont la priorité fondamentale.
- Mettre en évidence la complexité et l'hétérogénéité de la réalité socio-spatiale des favelas à Recife, ainsi que l'évolution des actions et politiques publiques élaborées depuis le début du XXe siècle en matière d'habitabilité.

- Illustrer à travers le cas particulier de la ZEIS du Coque ce qui a progressé en termes d'insertion socio-spatiale, ce qui n'a pas progressé ou même régressé, de 1979 jusqu'à aujourd'hui.

- Mettre en place une méthodologie définissant les catégories d'analyse et les variables les plus pertinentes pour l'évaluation de processus d'insertion socio-spatiale de zones d'habitat occupées par des populations à faible revenu dans les métropoles des pays émergents.

### ➤ **Objet et bases conceptuelles de la recherche**

Le Brésil, encore considéré comme un pays émergent, voit son poids augmenter dans l'économie mondiale, ce qui au niveau socio-spatial se caractérise par le développement de grandes régions urbaines, de caractère métropolitain, tant en termes démographiques que fonctionnels. Cependant, les spécificités historiques des villes brésiliennes telles que la dichotomie de leur système productif et de leur marché du travail, les fortes tensions sociales qui s'y expriment en raison des inégalités extrêmes, la précarité sociale et urbaine, l'informalité perdurent et se matérialisent dans l'espace par un phénomène de fragmentation socio-spatiale. Elle se traduit d'un côté par la diffusion historique dans le tissu urbain de zones d'habitat précaire, et, de l'autre à travers l'expansion généralisée, mais plus récente, de zones d'habitat fermées occupées par des classes sociales au revenu moyen et élevé. Dans cette recherche, nous abordons la fragmentation spatiale dans le sens donné par Navez-Bouchamine (2002), à savoir de «situations urbaines caractérisées par un aspect pulvérisé, hétérogène et peu articulé physiquement et visuellement." Cet auteur se réfère selon nous à un aspect physico-environnemental, en prenant en compte simultanément les différences existantes entre les sous-espaces de l'urbain, en matière d'occupation du sol, d'offre d'infrastructure, d'équipements et de services urbains, d'existence de barrières physiques entre les zones. La notion de fragmentation se distingue de celle de ségrégation qui désigne un processus de séparation entre groupes de personnes dans le tissu urbain. La fragmentation insiste tout particulièrement sur les ruptures au sein du territoire urbain du fait de l'absence d'infrastructures qui relient les différents " morceaux " de ville (CARY, 2007). Ainsi, c'est la cohérence de l'ensemble urbain et sa division

fonctionnelle qui caractérise spécifiquement le processus de fragmentation, particulièrement aigu dans le contexte urbain brésilien, en particulier des zones d'habitat précaire. Pour autant, il n'est pas possible d'occulter une tendance à l'homogénéisation des pratiques sociales et urbaines, y compris parmi les habitants des zones d'habitat précaire, ce qui conduit à relativiser la pertinence totale de la notion, qui n'implique pas l'idée d'un cloisonnement absolu. On notera ainsi qu'ont toujours existé des formes d'échange entre les « morceaux de ville », que se soit pour consommer, travailler, étudier, etc, qui se sont intensifiés avec la mondialisation (CHETRY, 2013; LACERDA 2011, CARY, 2010). Dans sa dimension sociale, nous comprenons la fragmentation comme "l'émergence de territoires dans lesquels les gens vivent reclus sur eux-mêmes et où s'exprimerait l'absence de référence à la société globale» (NAVEZ-BOUCHAMINE, 2002). Elle caractérise alors un manque ou un déséquilibre dans les relations entre groupes sociaux, déséquilibre clairement caractérisé quand il s'agit de la population des zones d'habitat précaire. La composition sociale d'un quartier, le confinement ou la facilité d'en sortir, son image sociale, les projets prévus dans son périmètre et l'évolution des formes de résistance pour la défense du droit à la ville sont autant d'indices d'une telle fragmentation et / ou insertion sociale. Ainsi Navez-Bouchanine (2002) définit la fragmentation socio-spatiale comme «un processus de fermeture de territoires spatialement délimités et habités par des populations socialement homogènes".

Il est important de noter que Recife se caractérise depuis sa création par une structure fragmentée de son espace urbain, que renforce un processus d'accumulation capitaliste. Ainsi, cette caractéristique spatiale et sociale en fragments est encore très claire même s'il existe dans la ville une proximité géographique entre les aires les plus pauvres et les plus riches héritée de l'histoire. Ainsi, la fragmentation socio-spatiale est considérée dans cette recherche comme une conséquence de la formation sociale du pays extrêmement inégale tout au long de son histoire. Ainsi, historiquement l'espace urbain a été produit pour répondre aux besoins de l'accumulation capitaliste, le sol urbain acquérant à chaque fois plus une valeur de marchandises (HARVEY, 1992, 1996, 2004, 2011 ; LACERDA, 2011). En accord avec la critique que Harvey (1992) fait des fondements sociaux et idéologiques de la «postmodernité», Castells (1999) a élaboré la théorie des espaces de flux pour conceptualiser la nouvelle forme spatiale caractéristique des pratiques sociales qui dominent et façonnent la société de

l'information fonctionnant en réseau et dans laquelle nous vivons aujourd'hui. Elle est caractérisée par la prévalence d'une compétition intense entre les villes et / ou régions pour attirer les investissements en particulier étrangers, en vue d'une plus grande insertion internationale dans l'économie mondiale. Les "espaces de flux" virtuels sont ainsi valorisés, en favorisant l'inclusion de certains lieux présentant des spécificités utiles aux réseaux, tandis que d'autres se trouvent marginalisés, à l'instar des zones d'habitat précaire, objets de notre travail.

Dans la réalité brésilienne et celle de Recife en particulier, nous avons considéré la notion de fragmentation particulièrement pertinente pour problématiser le déficit d'insertion urbaine et sociale des zones d'habitat précaire disséminées dans le tissu urbain, ce qui influence directement la qualité de vie de leurs habitants. Ces zones contrastent avec des zones riches voisines et fonctionnellement différenciées, ce qui porte atteinte à l'attractivité économique de la ville. Historiquement, les pauvres se sont toujours trouvés exclus de l'accès à un logement décent, vivant dans des zones offrant de mauvaises conditions d'habitabilité (collines, zones humides, zones dangereuses etc). Jusqu'à la fin des années 1970, les seules réponses données à cette question se concrétisèrent par l'éradication de ces habitations et l'expulsion de leur population. Cependant, si de telles pratiques perdurent jusqu'à aujourd'hui, des politiques publiques ont commencé à être élaborées à la fin des années 1970 en vue de l'insertion sociale et spatiale des quartiers concernés, en construisant des logements à bas coût et / ou en urbanisant et régularisant les zones d'habitat déjà existantes. Mais les années 1990 marquent le début du processus d'insertion de l'économie brésilienne dans la mondialisation à travers un agenda de réformes économiques structurelles de caractère néolibéral avec d'importantes répercussions sur la production et l'organisation territoriale de la métropole de Recife. Celle-ci est devenue de plus en plus dépendante de la restructuration et la réorganisation du capital immobilier totalement dominé par les intérêts de rentabilité, hors de toute notion de responsabilité sociale. Leal (2004) souligne l'importance primordiale que « la fraction capitaliste » eut au fil du temps dans l'appropriation du sol, dans les processus de marchandisation et d'expulsion du tissu urbain des secteurs les plus pauvres de la population, en particulier dans la ville de Recife, densément occupée avec 7039 hab / km<sup>2</sup> (IBGE, 2010)<sup>1</sup>. Dans ce contexte, de

---

<sup>1</sup>Disponible à :  
<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=261160&search=pernambuco|recife>>

nouvelles solutions ont été initiées au fil du temps afin de faciliter le processus d'accumulation capitaliste dans la ville, en s'appropriant de nouveaux espaces, en particulier ceux des populations pauvres: le recours à la verticalisation constructive soutenue par un fort marketing immobilier en est un exemple. En ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, la réalisation de grands événements sportifs comme la Coupe du Monde de football 2014, à travers l'important flux de capital financier qu'ils apportent et les courts délais de réalisation ont permis une restructuration drastique de l'espace urbain, motivée et légitimée par la nécessité de fournir des structures de mobilité urbaine pour l'événement, au détriment des pauvres, cibles d'expulsions forcées et non négociées (HARVEY, 2013). Dans ces différents cas domine un modèle de planification stratégique de la ville, fondée sur l'idéologie de l'entrepreneuriat urbain, qui traverse les gestions démocratiques du Parti des travailleurs et d'autres partis traditionnellement alignés avec la gauche socialiste. De plus, comme le montrent Castells (1999) et Leal (2004), les villes sont devenues des acteurs importants dans la gestion des flux de capitaux dans un contexte général de compétitivité interurbaine qui vise l'insertion dans une «économie de flux dont l'organisation en réseau impose les villes en tant que nœud de connexion» (COMPANS, 1999, p. 1). Dans cette perspective sont valorisées des zones déjà fortement urbanisées comme Boa Viagem ou Casa Forte à Recife, ainsi que des zones jusqu'à présent non valorisées, mais qui deviennent des "territoires d'opportunités stratégiques» comme la zone portuaire de Recife et ses alentours (Complexe Touristique Culturel Recife / Olinda, projet Nouveau Recife, travaux de la Coupe du Monde etc.), menaçant certaines zones d'habitat précaire protégées par la loi, comme les ZEIS du Coque, Brasília Teimosa, Coelhos etc. (cf. **carte 3, p. 8**).

Un des résultats les plus frappants de ces processus est la perpétuation de la fragmentation et la segmentation de l'espace urbain dans lequel sont créées des enclaves accessibles seulement à la partie de la population insérée dans la dynamique globale des flux (zones résidentielles fermées etc). D'autre part, les espaces qui n'ont pas la capacité de concentrer les infrastructures nécessaires au développement du processus de reproduction de la société sont exclus et privés d'investissements, constamment menacés d'expulsion obligatoire, subissant les conséquences moins évidentes

d'«expulsion blanche» qui sous le prétexte de construire des équipements et l'arrivée de nouvelles populations vise à assainir la zone en expulsant les pauvres qui y vivent. En parallèle, les espaces de lieux qui, selon Castells (1999) sont «l'espace de l'expérience, dont le sens est centré sur la valorisation de la localité et des interactions de proximité», considérés comme des opportunités stratégiques, comme notre cas illustratif du Coque, sont soumis à des processus radicaux de restructuration urbaine et sociale, qui exclut souvent les habitants pauvres qui occupaient initialement ces espaces. L'objectif présenté de cette restructuration est l'insertion socio-spatiale de ces espaces dans le tissu urbain, mais on peut s'interroger sur la véritable intention derrière ce qui est présenté: maintenir la population pauvre d'origine, en améliorant ses conditions de vie et d'habitabilité, en respectant la fonction sociale de la propriété légalement protégée à travers sa transformation en ZEIS ou modifier la fonction de ces espaces pour les insérer également dans le libre jeu du marché, en expulsant la population pauvre?

Dans ce processus, l'État adopte des postures contradictoires qui d'un côté poursuit un objectif de compétitivité et d'attractivité économique de la ville et de l'autre côté adopte un discours qui vise à répondre aux demandes des pauvres qui agissent à travers de leurs organisations, en faisant valoir leur droit à la ville, au logement et à l'urbanisation de leurs zones. Depuis les années 1970 les répercussions de ces stratégies contradictoires sont notables, en ce qui concerne les modalités d'occupation de l'espace central de la métropole. Dans ce contexte, nous sommes d'accord avec Melo (2013) qui souligne les deux échelles de planification urbaine qui coexistent à Recife, souvent de façon contradictoire: l'échelle stratégique qui défend la valeur marchande du sol urbain et la mise en œuvre de grands projets urbains, et, l'échelle participative des populations pauvres à travers divers dispositifs implantés pour améliorer la qualité de vie dans leurs espaces. De plus, cette contradiction se retrouve également dans les canaux de participation populaire (Plan de régularisation des ZEIS - PREZEIS, budget participatif, aujourd'hui regroupé dans le programme Recife Participe, Conseils et Forums Sectoriels de Gestion des politiques publiques etc.) où coexistent chez les dirigeants et représentants des habitants des intentions et comportements de défense des intérêts de la collectivité et des comportements beaucoup plus opportunistes et carriéristes.

Le discours de la ville-marchandise Ribeiro (2007), même dominant, n'est pas hégémonique et entre en conflit avec un autre qui a vu le jour au Brésil pour défendre ce droit à la ville pour tous, en particulier les plus pauvres, formulant ainsi un discours en

faveur de l'insertion spatiale et sociale des zones d'habitat précaire dans le tissu urbain. Lefebvre (1968) et Harvey (2011) définissent le droit à la ville non seulement comme l'accès à ce qui existe, mais inclut également le droit de transformer ce qui existe pour répondre aux besoins humains, en promouvant d'autres formes d'appropriation de l'espace urbain. Ainsi, divers instruments légaux et canaux institutionnels de participation citoyenne ont été développés, beaucoup grâce à l'initiative d'organisations sociales articulées avec le secteur progressiste de l'Eglise catholique, les ONG, les organisations professionnelles d'architectes, d'avocats, les universités, puis légalisés par les maires nommés et non élus, en ce qui concerne les AEIS et ZEIS. Si les zones d'intérêt social - AEIS introduites par le décret municipal n ° 11.670 de 1980 et les zones spéciales d'intérêt social - ZEIS établies par la loi municipale pour l'utilisation et l'occupation du sol n° 14.511 de 1983 ont été de l'initiative du Maire, le Plan de régularisation des zones spéciales d'intérêt social - PREZEIS<sup>2</sup>, l'instrument du budget participatif<sup>3</sup> et les conseils délibératifs de gestion des politiques publiques ont été d'initiative populaire. Il est utile de rappeler ici que, avant la Constitution de 1988 ce mécanisme légal n'existait pas. Il s'est donc agi d'un processus d'initiative populaire informellement accepté par le premier Maire élu à la faveur du processus de démocratisation du pays, qui a commencé dans les villes, puis dans les Etats et finalement au niveau fédéral. En réalité, l'Assemblée des quartiers et le Mouvement pour la défense des habitants de favelas, conseillés par l'organisation Interentidades qui a réuni la Commission de Justice et Paix, FASE<sup>4</sup>, ETAPAS<sup>5</sup>, CEAS<sup>6</sup>, GAJOP<sup>7</sup> et l'Association des sociologues ont proposé aux candidats à la Mairie de Recife pour la première élection des maires des capitales en 1985: a) le Plan de régularisation des ZEIS b) les assemblées populaires dans les quartiers pour définir les priorités d'investissements, qui se sont concrétisées dans le programme « Marie dans les

---

<sup>2</sup> L'article 3 de la loi municipale n° 14947/87 institue le Plan de Régularisation des zones spéciales d'intérêt social - PREZEIS: "Le PREZEIS vise à améliorer la qualité de vie dans les zones spéciales d'intérêt social - ZEIS - promouvoir la régularisation juridique et à favoriser leur intégration dans la structure urbaine de Recife".

<sup>3</sup> Mécanisme gouvernemental de la démocratie participative qui permet aux citoyens d'influencer ou de décider sur les budgets publics, généralement le budget d'investissement des gouvernements municipaux, à travers de processus de participation de la communauté

<sup>4</sup> Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE, sociedade sem fins lucrativos fundada em 1961 que visa contribuir para a construção de uma sociedade democrática.

<sup>5</sup> Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social – ETAPAS, Organização Não Governamental, criada em 1982 que visa a formação política juvenil.

<sup>6</sup> Centro de Estudos e Ação Social - CEAS

<sup>7</sup> Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP, entidade da sociedade civil de promoção e defesa dos Direitos Humanos.

quartiers » et qui a pris en 1993 le nom de budget participatif. Ces instruments ont donné corps au droit à l'insertion socio-spatiale des zones d'habitat précaire existantes, en vue d'atteindre des conditions d'habitabilité adéquates (DE LA MORA, 2002).

La Constitution de 1988, a intégré les revendications populaires transmises par les organisations de la société civile, en reconnaissant formellement la fonction sociale de la propriété et de la ville ; en revanche, le droit au logement a seulement été inclus par un amendement constitutionnel en 1990 sous la pression du Mouvement National de Réforme Urbaine. La Constitution définit également des instruments de régularisation foncière (prescription acquisitive urbaine, octroi du droit réel d'usage, etc), l'obligation d'élaborer des plans directeurs dans les villes de plus de 20.000 habitants avec la participation de la société à son élaboration, ainsi que l'approbation du Statut de la Ville de 2001, qui régleme les articles 182 et 183 de la Constitution, en établissant les lignes directrices générales de la politique urbaine et en affirmant explicitement la prédominance de la fonction sociale de la propriété, tout en officialisant l'instrument des ZEIS. Il est important de faire ici la différence entre les ZEIS et le PREZEIS, les premières étant un instrument d'utilisation et d'occupation du sol qui définit des paramètres urbanistiques spéciaux pour permettre la préservation de la morphologie urbaine de zones d'habitat spontanées et irréguliers, tout en inhibant le remplacement des formes d'usage et d'occupation du sol qui permettent la construction de projets relevant de l'intérêt des seules entreprises. Dans cette perspective, le Statut de la Ville de 2001 a adopté l'instrument des ZEIS pour toutes les municipalités du Brésil. Le PREZEIS, spécifique à la ville de Recife, est un instrument de la politique urbaine qui vise à promouvoir la régularisation foncière et l'urbanisation des zones d'habitat précaire reconnues comme ZEIS.

Avec l'élection du Président Luis Ignácio Lula da Silva en 2002 (mandat de 2003 à 2006 et de 2007 à 2010) et de la Présidente Dilma Rousseff en 2010 (mandat de 2011 à 2014) ont été créés et déployés les outils et les programmes nécessaires pour viabiliser une politique urbaine fondée sur l'affirmation du droit à la ville. Procèdent de cette orientation la création du Ministère de la Ville en 2003, la convocation de la première conférence nationale des villes<sup>8</sup> qui avait comme devise «Une ville pour tous», avec

---

<sup>8</sup> Ces conférences qui ont commencé à l'échelon municipal puis à l'échelle de l'état pour aboutir à la conférence nationale ont été répétées cinq fois jusqu'à aujourd'hui (la 1<sup>ère</sup> en 2003, 2<sup>ème</sup> en 2005, 3<sup>ème</sup> en 2007, 4<sup>ème</sup> en 2010, 5<sup>ème</sup> en 2013).

l'objectif explicite d'affronter la fragmentation et la ségrégation, l'institution du Fonds National d'Habitation d'Intérêt Social et de programmes de financement sous la responsabilité de la Caisse Economique, le programme Minha Casa – Minha Vida qui offre des crédit à des taux d'intérêt bonifiés et même à fond perdu pour répondre aux besoins des familles percevant un revenu inférieur à un salaire minimum mensuel (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 de 724 reais, environ 250 Euros) etc. Malgré ces avancées, si, au moment de la démocratisation, les relations entre d'un côté les mouvements sociaux populaires et leurs alliés, et, de l'autre côté l'Etat s'inscrivaient dans une claire confrontation, aujourd'hui, ces relations sont tournées vers la recherche de consensus par la voie des canaux de participation populaire, comme le soulignent Dagnino, Olvera et Panfichi (2006). Dans la plupart des cas, il s'agit de consultations sur des questions spécifiques et partielles, les représentants des canaux de participation désirant travailler en partenariat et en accord avec les représentants des gouvernements sur des ouvrages isolées qui valorisent leur performance personnelle, sans débat à l'échelle d'une planification intégrée et ample des zones d'habitat précaire. Ainsi se perd la possibilité d'exploiter les conflits, les désaccords, de large débat sur les questions urbaines et de logement des quartiers pauvres de la ville pour se concentrer sur la recherche de solutions rapides et partielles, sans débat, sur des ouvrages très souvent déjà prédéfinis.

### ➤ **Cadre d'analyse et hypothèses de travail**

Dans la pratique, nous pouvons clairement identifier une contradiction entre d'une part les exigences d'attractivité / compétitivité auxquelles sont soumises les villes et la planification urbaine, et d'autre part les impératifs du droit de la ville et les contraintes d'habitabilité qui incluent le droit à la qualité de vie et au bien-être, ainsi que la participation de la population à la définition des orientations de la politique urbaine et du logement. Si à certains égards le droit à la ville a prévalu (permanence jusqu'à aujourd'hui des ZEIS dans le tissu urbain, investissements publics pour l'urbanisation et la régularisation de la zone, et mise en place de « canaux » de participation populaire), la réalité montre des résultats très limités en termes d'achèvement de projets de régularisation foncière, et un peu plus visibles dans certaines zones que dans d'autres en ce qui concerne les travaux d'urbanisation.

Nous avons développé deux hypothèses pour orienter cette recherche:

- Les ZEIS ont pu tirer parti depuis 1987 d'investissements publics dédiés à des travaux d'urbanisation et de mise aux normes qui ont favorisé partiellement leur insertion socio-spatiale dans le tissu urbain.
- Même dans les ZEIS où théoriquement l'amélioration des conditions d'habitabilité l'emporte, leur emplacement stratégique dans le tissu urbain induit de véritables menaces sur le droit à un habitat de qualité et la sécurité d'occupation, et suscite des pressions résultant de la logique marchande qui préside à l'appropriation du sol urbain, dans un contexte de « course à l'attractivité ».

➤ **Justification de l'étude de cas (monographique)**

La recherche est essentiellement bibliographique et exploratoire, et fait appel à une étude de cas concernant la ZEIS du Coque, en vue d'illustrer de façon concrète nos analyses. Nous avons eu recours à la « stratégie » du cas illustratif pour mieux comprendre la profondeur et la complexité de l'hétérogénéité des processus de fragmentation et de leurs incidences en matière d'insertion de ces zones d'habitat dans le tissu urbain ; sans pour autant prétendre à une analyse exhaustive de l'ensemble de leurs répercussions locales. En prenant appui sur ce cas illustratif, nous avons l'intention d'illustrer les nouvelles articulations entre les espaces et les échelles soulignées par Carlos (2007) et Lacerda (2011), autrement dit d'introduire « dans le cœur de la globalité l'analyse de l'individuel, du fragment » (Vidal, 1994, p173). Notre approche de la fragmentation et de l'insertion se veut d'un point de vue méthodologique interdisciplinaire pour mieux rendre compte de l'articulation global / local.

Le cas du Coque a été choisi et observé dans le temps en premier lieu en application du principe épistémologique de la « concentration », qui nous amène à choisir des cas d'études à fort potentiel heuristique qui, nous l'espérons, permettent de dévoiler avec une claire netteté et intensité les processus que nous avons l'intention d'étudier. Ainsi, la localisation centrale du Coque, au milieu de quartiers en processus accéléré de verticalisation nous fait espérer que la confrontation entre les deux logiques, celle du bien-être et celle du capital immobilier, soit plus facile à décrypter.

Mais, du fait de ses caractéristiques singulières et non généralisables à d'autres situations de l'aire urbaine de Recife, nous avons aussi essayé de mettre en évidence la grande hétérogénéité et complexité de l'organisation socio-spatiale de l'aire urbaine de Recife, en étudiant l'ensemble des zones d'habitat précaire. La fragmentation socio-spatiale étant un phénomène observable à l'échelle de l'aire urbaine, l'analyse de ce fragment vise à nous apporter des éléments concrets et vécus illustrant les arguments avancés au sujet du conflit entre les exigences d'attractivité et celle d'habitabilité, conflit qui conditionne les modalités de l'insertion socio-spatiale des zones d'habitat précaire dans le tissu urbain.

Pour comprendre l'évolution de ce processus, nous avons étudié les interventions urbaines pratiquées dans la zone dès 1979 (date à laquelle les maisons populaires ont été construites au Coque par le programme d'éradication des habitations de mauvaise qualité - Promorar), jusqu'à aujourd'hui.

#### ➤ **Présentation de l'étude de cas**

La zone du Coque est née d'un processus très ancien de résistance menée par une population pauvre qui s'est installée dans cette zone centrale à la fin du XIXe siècle, en vue de pouvoir se loger.

Initialement, la zone du Coque faisait partie des zones inondables de Recife, constituées de mangroves et régulièrement inondées par la marée. Les habitants ont peu à peu réussi à remblayer une zone de 134 hectares avec de la boue et des déchets solides, en s'installant en particulier le long de la ligne de chemin de fer comme le montrent les **photos 1 e 2 (p. 14)**.

Le recensement de l'IBGE de 2010 a recensé une population de 18 030 habitants alors qu'un relevé réalisé par l'entreprise d'urbanisation de Recife (URB) de 2000, indiquait une population d'approximativement 40 000 habitants.

Le Coque, situé en zone inondée progressivement occupée par la population est considéré comme "Terre maritime ", appartenant à l'Union (gouvernement fédéral)<sup>9</sup>. En 1979 a été rédigé un contrat de cession sous régime de mandat entre l'Union Fédérale et la Ville de Recife sur la zone de 134 hectares appelée Coque / Joana Bezerra en vue

---

<sup>9</sup> Selon l'article 20 inciso VII de la Constitution Fédérale de 1988.

d'exécuter des projets urbains d'intérêt social. La zone a été initialement entièrement occupée par des huttes construites avec les matériaux disponibles (bois, carton), qui ont été progressivement remplacées par des maisons en briques, à l'initiative des habitants eux-mêmes ou du programme Promorar qui a construit au début des années 1980 trois cent cinquante logements sociaux Mayrinck (1991) pour certaines familles du Coque.

Dans l'ensemble, la zone du Coque contient encore des endroits déficients en infrastructure et services urbains de qualité, en particulier en matière d'assainissement et de drainage, d'éclairage public, d'écoles secondaires et professionnalisantes etc. Ainsi, en dépit du fait d'avoir été reconnu en 1983 comme Zone Spéciale d'Intérêt Social - ZEIS, ce qui lui ouvre le droit à des travaux d'urbanisation et régularisation, la zone à ce jour n'a été que partiellement insérée dans le tissu urbain, le mode d'occupation du sol restant fortement marqué par les effets de la fragmentation. De plus, son emplacement stratégique au centre de la ville de Recife et au cœur des flux de circulation traversant la région métropolitaine de Recife a attiré des interventions urbaines répondant prioritairement à des exigences d'attractivité urbaine et ne tenant pas vraiment compte du droit au logement des personnes qui y vivent. Ainsi, au sein du Coque coexistent en contiguïté immédiate des espaces réservés à l'habitation et la vie quotidienne de habitants et des espaces faisant l'objet d'interventions urbaines lourdes telles que la déviation du fleuve Capibaribe qui a séparé l'île de Zeca du Coque, la construction d'équipements urbains comme la station de métro, le Forum de la Justice, le siège de l'Association pour l'assistance aux enfants handicapés - AACD - , le terminal de transport intégré, la gare fluviale (**cf. carte 4, p.16**) qui visent à répondre à des usages et besoins fonctionnels de transport à l'échelle de la ville et métropolitaine, dont profitent également les résidents locaux. Il ne s'agit pas de nier l'utilité de telles interventions urbaines dans les zones d'habitat précaire, mais de rappeler la priorité des besoins d'habitabilité qui y a été reconnue, ce qui inclut le maintien du droit au logement pour les résidents, en particulier dans la zone même en cas de nécessité de relogement ainsi que l'amélioration de leur qualité de vie. Pourtant, tous ces travaux ont engendré des expulsions de résidents, qui, selon les règles établies dans la ville aujourd'hui peuvent être résolus de deux manières: soit à travers une indemnisation pour la valeur de la maison qui sera détruite, soit en recevant une maison ou un appartement construit par le gouvernement à proximité. Tant que cette maison n'est pas

prête, les résidents perçoivent une "indemnité de logement"<sup>10</sup>, aujourd'hui de 151 reais par mois (environ 50 Euros), pour payer le loyer d'une maison, valeur tout à fait insuffisante vu le niveau actuel des loyers à Recife. Dans le cas spécifique du Coque se sont succédées plusieurs phases successives de relogement depuis les années 1960, sans qu'aient été construits des logements permettant la réinstallation des habitants sur le site, à l'exception du programme Promorar dans les années 1980 accompagnant la construction du métro. Ainsi, les habitants ont reçu une compensation dérisoire pour le prix de leurs maisons, ou reçoivent encore aujourd'hui l'indemnité de logement, sans avoir été réinstallés sur place ou sans s'être vus attribuer une maison ailleurs. Ces faits nous montre la difficulté de concilier dans le Coque les exigences d'attractivité avec les exigences d'habitabilité des habitants des zones précaires d'habitat, en particulier quand elles sont situées dans des zones à fort potentiel stratégique. Ainsi, il est estimé (Lima Junior, 2013) que le Coque a déjà perdu 51% de son espace d'origine comme le montre la **carte 5 (p. 17)**.

Enfin, au-delà de ces équipements construits ponctuellement dans la zone, le Coque est la cible de quatre interventions urbaines plus larges qui auront de grands impacts sur la question du logement, que nous pouvons seulement problématiser aujourd'hui, sans certitude quant aux résultats. Tout d'abord, l'approbation du plan d'urbanisme et de paysage de la zone interne du Coque, appelée Areinha, a été adoptée par la Division de Projets - DP de la URB, sans que ce plan ne passe d'abord par le Forum du PREZEIS pour discussion et approbation. Ce projet vise à urbaniser les rives du fleuve Capibaribe, en enlevant les maisons sur pilotis qui y existent encore et en construisant des habitations dans la zone pour le relogement des résidents. Ensuite, l'Institut de la Ville Pélopidas Silveira<sup>11</sup> a lancé le 21 mai 2014 un appel d'offres pour retenir une entreprise qui sera chargée de l'élaboration du plan de réurbanisation du Coque et ses environs, intégrant la ZEIS du Coque à ses environs. Encore une fois, cet appel d'offre n'est pas passé auparavant par le Forum PREZEIS, et a seulement placé la

---

<sup>10</sup> Selon le site Internet de la municipalité de Recife : cette indemnité est versée par la ville de Recife aux familles ayant eu leur domicile détruit par l'action de la nature ou démoli, après décision municipale, en raison du risque auquel les les résidents sont soumis. Le montant payé (R\$151) doit être utilisé par le bénéficiaire pour louer un nouveau bien, en attendant une solution définitive de logement.

<sup>11</sup> Selon le site Internet de la mairie, les missions de l'Institut sont «Concevoir le futur de Recife, en produisant des études, des plans et des projets de territoire, basés sur une vision collective de ville innovatrice, créative et durable. Articuler la planification territoriale intégrée Recife, favorisant des décisions pour le développement de la ville, basé sur une vision régionale, intra-urbaine, collective de la ville.»

question du logement comme une priorité parmi d'autres, ce qui implique la nécessité d'être attentif aux objectifs réels d'un tel plan. Troisièmement, le projet du Parque Capibaribe, à l'initiative de la Mairie de Recife, qui vise à sauver la rivière et ses berges en tant que potentiel pour la ville, a également des impacts sur le Coque qui est traversé par le fleuve Capibaribe. Il est nécessaire d'être vigilant sur une possible valorisation de la zone sans que soit garanti le maintien sur place des résidents actuels, qui pourraient être indirectement expulsés de la zone sous l'effet du renchérissement des loyers résultant de l'urbanisation, et de la hausse des valeurs foncières etc. Enfin, la Mairie de Recife est en train d'élaborer un projet de révision de la loi d'utilisation et d'occupation du sol de 1996 et de réaliser un relevé des infrastructures dans toutes les zones pauvres de Recife, du profil socio-économique de la population, des activités dominantes dans chaque quartier pauvre, en vue d'élaborer des plans d'intervention urbanistique à partir de Juillet 2015, mais sans qu'aucun calendrier n'ait été défini pour leur mise en œuvre et leur achèvement. Il est nécessaire de s'interroger sur le but de ce projet qui peut conduire à améliorer les conditions d'habitabilité des quartiers pauvres de la ville, mais aussi à réviser la législation des ZEIS qui protège ces zones, en en créant de nouvelles, et en en éliminant d'autres.

#### ➤ **Les options méthodologiques**

Sur le plan méthodologique, nous avons entrepris une recherche théorique et empirique, exploratoire et de raisonnement déductif, en partant d'une formulation théorique et en la confrontant avec la réalité. Dans ce contexte, nous avons utilisé plusieurs sources de collecte et d'analyse des données (observation directe, analyse de documents, entretiens et groupe focal), en procédant à une recherche de nature mixte, avec des aspects à la fois quantitatifs et qualitatifs. Nous avons utilisé la stratégie du cas illustratif dans la zone du Coque du fait de la pertinence, de l'actualité et de la richesse des éléments de réflexion soulignés ci-dessus. Nous avons finalement construit une grille d'indicateurs pour identifier les progrès en termes d'insertion socio-spatiale, ce qui n'a pas avancé ou même régressé depuis 1979 (date de la construction de logements populaires du Promorar) jusqu'à aujourd'hui.

## **La collecte de données**

Comme procédures opérationnelles pour la réalisation de notre enquête, nous avons adopté la stratégie de la triangulation des méthodes de collecte, en utilisant plusieurs sources et types de données, dans le but de corriger et de compenser mutuellement les limites de chacune des techniques utilisées (VASCONCELOS, 2009, p. 52).

- L'observation directe et participante

Nous nous sommes d'abord appuyé sur les expériences pratiques que nous avons vécues durant notre parcours, en utilisant l'observation directe comme technique de collecte de données. Dans la ZEIS du Coque, nous avons fréquenté sporadiquement depuis 2011 et intensivement depuis le début de 2013, le Núcleo Educacional Irmãos Menores de Francisco de Assis - NEIMFA, un centre de formation aux objectifs socio-éducatifs, éthiques et moraux, en collaboration avec plus de 1500 personnes dans le quartier du Coque depuis plus de 27 ans.

Devant les menaces d'expulsions d'habitants pour effectuer des travaux de restructuration urbaine du quartier, le collectif Coque (R)Existe a commencé au début de 2013 à organiser une journée d'activités, le 4 Août 2013, avec des activités ludiques, culturelles et de formation afin de sensibiliser la population à l'intérieur et à l'extérieur du quartier sur les menaces d'expulsion qui touchaient 58 familles du Coque à la suite de la construction du terminal intégré de bus. Après cet événement, le collectif est resté mobilisé autour de la défense du droit au logement de ces familles. En participant intensivement de l'organisation et la réalisation de ces activités jusqu'à la fin 2013, nous avons pu mieux nous immerger dans la réalité locale du vécu des habitants, et accéder ainsi à des informations inédites.

En parallèle, en 2013 et 2014 nous avons fréquenté les activités du Forum du PREZEIS, en participant aux séminaires d'évaluation (décembre 2013), de formation (janvier 2014), et aux réunions mensuelles ordinaires (janvier, février, mai et juin 2014) et extraordinaire (7 Février 2014).

Enfin, nous avons participé à la plupart des réunions de l'Institut de la ville de Recife - Ingénieur Pélopidas Silveira qui ont été organisées en réponse aux actions du Coque (R)Existe dans le Coque et relatives aux projets d'améliorations urbaine dans la

ZEIS, en particulier celles du 19 mars, 1er et le 21 mai 2014. Étaient présents à ces réunions la présidente de l'Institut, Evelyne Labanca, l'urbaniste architecte de l'Institut, Noé Sergio Rabelo do Rego Barros, des leaders communautaires du Coque, des membres du NEIMFA, du Réseau Coque Vive, du groupe Direitos Urbanos - DU et du programme d'études supérieures en développement urbain de l'Université Fédérale de Pernambuco - UFPE. Ces expériences ont été fondamentales en tant que chercheuse étrangère pour entrer dans la réalité de la vie quotidienne des habitants de ces zones et essayer de mieux comprendre ce jeu contradictoire et complémentaire pour l'insertion socio-spatiale du fragment urbain, à l'échelle locale, mais aussi à d'autres échelles (métropolitaine, nationale, continental et mondial).

- Analyse de documents

Nous avons cherché dans les documents suivants les informations capables de fournir des réponses aux indicateurs énoncés ci-dessous.

Pour la ZEIS du Coque, nous avons consulté le registre du budget participatif pour identifier le nombre, les caractéristiques des travaux entrepris par la municipalité dans ce quartier.

Nous avons également consulté divers documents élaborés par la coordination du Forum du PREZEIS sur les difficultés et les défis auxquels est confrontée cette instance pour mener des actions de régularisation foncière et d'infrastructure dans la ZEIS, ainsi que la loi de finances annuelle - LOA qui définit le budget du fond du PREZEIS.

En ce qui concerne l'image du Coque dans la société, nous avons utilisé l'étude réalisée par les étudiants en journalisme de l'Université Fédérale de Pernambuco à travers le Réseau Coque Viva sur les articles parus dans la presse entre 1974 et 2006.

Nous avons enfin consulté divers documents préparés par la Mairie de Recife et le gouvernement de l'État de Pernambuco relatifs à des travaux effectués dans la zone, ainsi que des travaux académiques (travail de conclusion d'études, dissertations de masters et thèses de doctorat), des coupures de journaux actuels, le programme de

gouvernement de la campagne électorale de l'actuel maire Geraldo Julio et le plan stratégique Recife 500 ans<sup>12</sup>

- Entretiens individuels

Nous avons effectué quatorze entrevues en profondeur (**liste en annexe 1, p. 213-214**) avec différents acteurs impliqués dans la zone du Coque afin de comprendre l'histoire de l'origine et de la construction du quartier, les mouvements de résistance de la population aux constantes menaces de relogement, l'organisation et les conflits entre les leaders communautaires, les étapes de l'urbanisation etc. Ont ainsi été interrogés des leaders locaux, des membres du gouvernement et des organisations locales, des participants du réseau Coque (R)Existe, des habitants, un représentant élu par la communauté pour composer l'équipe de deux représentants populaires dans la Commission d'urbanisation et de légalisation - COMUL, qui, avec deux suppléants, représentent la ZEIS au Forum du PREZEIS. À travers la technologie inspirée de l'analyse de contenu ont été identifiés les thèmes clés correspondant aux indicateurs concernant les processus de fragmentation et / ou d'insertion socio-spatiale dans le tissu urbain. Un exemple de guide d'entretien se trouve **en annexe 2 (p.215-216)**.

- Réalisation d'un groupe focal

#### Intérêts et limites d'un groupe focal

Selon Galego et Gomes (2005, p. 174), la technique du groupe focal a d'abord été utilisée par Robert King Merton en 1941, mais c'est seulement à partir de 1980 qu'elle a été reconnue comme méthode de recherche et de collecte de données en sciences sociales. Cette technique a pour but de rechercher le sens et la compréhension des phénomènes sociaux complexes à partir d'un raisonnement inductif, c'est-à-dire à partir de prémisses spécifiques pour obtenir une conclusion universelle, en obtenant un résultat largement descriptif.

---

<sup>12</sup> Elaboré et lancé par la municipalité de Recife en 2013, le plan vise à élaborer un projet de moyen et long terme pour la ville jusqu'à 2037.

Le groupe focal est une technique qui possède de nombreux atouts, et s'avère particulièrement adaptée à la récolte de données dans le cadre de ce projet de recherche. D'abord, la dynamique du groupe présente l'avantage d'explorer et de stimuler différents points de vue par la discussion. Ainsi, par le dialogue, chaque participant est amené à défendre son opinion, ses préférences, ses valeurs (aspects socioculturels, normes de groupe) et à partager son vécu. Cette méthode offre un large champ de compréhension d'une situation donnée ou d'une question, en explorant aussi bien les « comment ? » que les « pourquoi ? ». L'environnement favorise l'expression et la discussion d'opinions controversées. Dans ce contexte, la facilité d'expression de certains peut enlever les inhibitions d'autres et l'expérience commune partagée peut entraîner des solidarités. En somme, la discussion en groupe peut donner plus de poids aux critiques que dans des entretiens individuels. D'autre part, cette technique, basée sur le dialogue, peut s'adresser à toutes les populations, sans différenciation d'âges et les participants analphabètes peuvent également participer. En fonction du contexte d'application de cet outil, l'échantillonnage du groupe peut se faire sans exigence de représentativité de la collectivité. Enfin, il s'agit d'une méthode d'enquête efficace, rapide en ce qui concerne le recueil des données sociales et économiques.

Cependant, certains aspects négatifs de l'interaction de groupe peuvent limiter l'application du groupe focal. Ainsi, il est nécessaire de tenir compte de la possible réticence de participants à exprimer des idées personnelles, par timidité, influence de normes sociales, domination de certains participants dans le groupe etc. En ce sens, l'animateur joue un rôle essentiel dans le développement d'un bon groupe focal, cherchant à éviter l'installation de relations hiérarchiques entre les participants, sans toutefois orienter les réponses pour ne pas compromettre les résultats. Enfin, constituer un groupe de participants complètement représentatifs de la population source peut être complexe, le manque de représentativité pouvant limiter l'interprétation et la généralisation des données, comme dans notre recherche. Même ainsi, l'utilisation du groupe focal révèle toute sa pertinence pour la compréhension d'une situation, l'illustration d'une hypothèse etc.

## Application du groupe focal à l'étude de cas

Dans le cadre de cette recherche, le groupe focal a été la méthode utilisée pour mettre en évidence les pratiques du territoire des habitants de la ZEIS du Coque. Les résultats visaient à confirmer le début d'analyse issu de précédentes observations directes et indirectes, de lectures, de conversations informelles avec les habitants et de participation à des événements de mobilisations sociales.

Ainsi, le focus group s'est avéré être un outil adapté pour croiser différentes perspectives sur le vécu d'un territoire. Les participants ont été sélectionnés de manière à représenter une population diversifiée : différences générationnelles, de genre, d'occupation, de temps de résidence dans le quartier... L'intérêt du recours à cette technique a aussi été d'étudier les interactions entre les personnes, et de favoriser l'expression des idées et des ressentis par un climat favorable et propice à l'échange.

La discussion, qui a duré une heure, était orientée sur la question du rapport au lieu et au global, soit les liens entre la zone du Coque et le reste de la ville, en mettant en perspective les notions de fragmentation et d'insertion. La structure du questionnaire comprenant les objectifs recherchés est présentée en **annexe 3 (p. 217 à 219)**.

**Les photographies 3 et 4 (p.24)** illustrent le moment de la discussion de groupe : à gauche, l'image montre le déroulement du groupe focal tandis que la photo de droite présente une carte schématique produite préalablement par l'équipe et mise à disposition lors du groupe focal comme instrument de discussion.

Au niveau de l'organisation, le groupe était composé d'un modérateur (la chercheuse), énonçant les questions et guidant la discussion, de deux assistants (une personne responsable des observations et des prises de notes et une autre assurant l'organisation matérielle et l'appui technique) ainsi que les participants. Nous avons préalablement invité personnellement huit participants, mais seulement six ont effectivement participé. Peu de temps avant de commencer, nous avons cherché d'autres personnes à proximité pour participer au groupe de discussion, sans résultat positif.

Au niveau de la participation, le groupe était composé d'un jeune homme de 17 ans, de trois personnes entre 20 et 40 ans (un homme et deux femmes), ainsi qu'un homme et une femme âgés de plus de 60 ans. Les deux femmes entre 20 et 40 ans ont participé activement en tant que militantes du mouvement du Coque (R)Existe (qui n'a

pas de leaders, mais une coordination collective), impliquées dans la mobilisation contre le relogement involontaire des familles qui voient leur maison démolie pour les travaux sur le canal Ibiporã (revêtement du canal et l'ouverture de rues). L'homme et une des femmes entre 20 et 40 ans participent actuellement de manière très active aux occupations de terrains dans le Coque pour revendiquer des habitations populaires, mais sans assumer le statut de dirigeants. Les trois autres participants (17 ans et plus de 60) ne sont pas impliqués de manière active dans les mobilisations populaires du Coque. Pour pouvoir répondre de manière exacte aux objectifs proposés par le groupe focal, il aurait été nécessaire de mener une recherche beaucoup plus ample qu'un groupe focal de six personnes, et c'est pour cela que nous n'avons pas accordé un caractère représentatif et généralisable aux données obtenues à partir de ce petit groupe de discussion. Mais même dans ce cas, les informations ont été utilisées comme support pour comprendre les comportements, les points de vue et pratiques des habitants et comme illustration des hypothèses.

➤ **Elaboration d'une grille de catégories d'analyse pour la caractérisation de la fragmentation / insertion socio-spatiale**

Pour élaborer ces catégories d'analyse et critères, nous nous sommes appuyés sur la conceptualisation théorique élaborée sur la notion de fragmentation que nous avons croisée avec l'idéal du concept d'habitabilité qui, comme nous l'avons vu, est un concept complexe qui englobe de nombreuses dimensions, aussi bien objectives que subjectives, toutes liées à la qualité de vie, allant bien au-delà du simple composant de l'unité d'habitation. Ainsi, du fait de limites matérielles et d'équipe, il n'a pas été possible dans cette recherche d'englober toutes les dimensions de l'habitabilité qui, selon De la Mora et al. (2007) sont le logement, la propriété du sol, la forme de la zone d'habitat, les services publics, les installations communautaires, la santé et l'hygiène, l'environnement, l'accès et la mobilité. Dans ce très large panorama, nous avons choisi les catégories qui pouvaient fournir le plus d'informations sur les éléments de la fragmentation et / ou l'insertion socio-spatiale de la ZEIS du Coque, c'est à dire le logement, les services publics, les installations communautaires, l'hygiène et la santé et, enfin, l'accès et la mobilité pour l'intégration spatiale. Pour l'insertion sociale, nous nous

sommes concentrés sur les relations avec d'autres parties de la ville et les relations avec le pouvoir public et / ou les canaux de participation sur les projets d'urbanisation du Coque.

**Insertion spatiale:**

Dans l'analyse de l'évolution de l'insertion spatiale ont été identifiées les transformations survenant en termes de qualité de l'espace entre 1979 (date des premières interventions urbaines de grande ampleur dans le Coque) et 2014 dans le but de déterminer comment a évolué le Coque en terme d'habitabilité. Nous avons élaboré les critères suivants (cf **tableau 1, p. 26**).

<b>DIMENSION DE L'HABITABILITÉ</b>	<b>CRITÈRES</b>	<b>DÉFINITION</b>	<b>MOYEN DE COLLECTE DES INFORMATIONS</b>
Logement	Dimensions moyennes des maisons	En m <sup>2</sup>	Observation directe
	Matériel de construction (murs, toit, plancher)	Carton, bois, brique.	Observation directe, entretiens avec les habitants
	Installations hydrauliques et électriques à l'intérieur de la maison	Type d'installation et comment l'utilise.	Observation directe, entretiens avec les habitants.
	Service de collecte des égouts	Connection à un réseau d'égouts	Recensement 2010 de l'IBGE
	Propriété du sol	Les habitants disposent-ils d'un titre de propriété	Entretiens avec les habitants, observation directe.

Forme du quartier	Barrières internes ou externes	Existe-t-il des barrières qui coupent le Coque ?	Entretiens avec les habitants, observation directe et analyse de cartes.
	Position par rapport aux grands axes de structurants	Localisation du Coque par rapport aux grands axes de circulation	Entretiens avec les habitants, observation directe et analyse de cartes.
Services publics	Equipements de santé	Quantité; usage par des personnes de la zone et/ou de l'extérieur.	Entretiens avec les habitants, Observation directe.
	Ecoles	Quantité, type, fréquentées par des personnes de l'extérieur du Coque	Entretiens avec les habitants, Observation directe.
Equipements communautaires	Equipements de loisir	Quantité, ; usage par des personnes de la zone et/ou de l'extérieur.	Entretiens avec les habitants, Observation directe et groupe focal.
	Commerce	Existence de marché, boutiques de produits d'usage quotidien, supermarchés.	Observation directe
Conditions d'Hygiène et de salubrité	Vecteurs de maladies	Sources de maladies (accumulation de déchets, égoûts à ciel ouvert, eau stagnante)	Observation directe, entretiens avec les habitants.

Accès et mobilité	Lignes de transport	Numéro de lignes de transport, destination.	Grande Recife Consórcio de Transporte, observation directe, groupe focal, réunion avec les pouvoirs publics.
	Accès au Coque	Quantité et type d'accès	Observation directe, entretiens avec les habitants

### **L'insertion sociale**

Nous nous sommes concentrés sur différents aspects capables de nous informer sur les progrès ou reculs en termes d'insertion sociale des années 1980 jusqu'à aujourd'hui de la population du Coque: les relations avec les autres parties de la ville de Recife / RMR / dans l'État, en particulier en termes de déplacements et les relations avec les pouvoirs publics et / ou canaux de participation sur les projets d'urbanisation du Coque.

- Relations avec les autres parties de la ville

Le but des entretiens individuels ou de groupe (groupe focal) a été de vérifier s'il existe un réel isolement des habitants du Coque dans leur zone d'habitat ou s'il existe des interactions entre les résidents du Coque et les habitants du reste de la ville. Ces mouvements d'échanges (insertion) sont contraints (obligation de travailler, de faire des courses pour l'alimentation, étudier ou pour des soins de santé, par exemple) ou sont volontaires (activités de loisirs, visite de la famille, etc)? Les résidents du Coque se sentent faire partie de la ville de Recife?

- Relations avec les pouvoirs publics et /ou canaux de participation sur les projets d'urbanisation du Coque

Les instruments d'entretiens, d'observation directe et d'analyse de documents ont été utilisés pour faire le relevé et analyser différents projets concernant le Coque et

émanant des pouvoirs publics, ainsi que les différents types de réponses et de résistance de la population qui se déroulent dans la zone en faveur du droit au logement et à la ville, les méthodes d'action des habitants et leurs résultats (cf. **tableau 2, p. 29**).

<b>DIMENSION GENERALE</b>	<b>CRITERES</b>	<b>DEFINITION</b>	<b>MOYEN DE COLLECTE DES INFORMATIONS</b>
Relations avec les autres parties de la ville /RMR/ dans l'Etat	Sorties des habitants du Coque	Fréquence et motifs des sorties	Groupe focal
	Sentiments des habitants sur l'appartenance à la ville	Les habitants se sentent-ils faire partie de la ville ou isolés ?	Groupe focal
	Entrées de personnes dans le Coque	Personnes de l'extérieur du Coque qui entrent au Coque	Groupe focal et observation directe
Relations avec les pouvoirs publics et /ou canaux de participation sur les projets d'urbanisation du Coque	Types de projets pour le Coque	Relevé des projets en cours ou prévus	Groupe focal, entretien avec les habitants, participation aux débats et réunions avec le pouvoir public, forum du PREZEIS, Délégués du programme Recife Participa, Membres de la COMUL.
	Types de réponses de la population	Favorable, contre-propositions d'amélioration des projets	

## ➤ **PLAN DE LA THÈSE**

La thèse est organisée en deux parties. La première partie intitulée « *Recife, une ville historiquement fragmentée : la production de l'espace urbain entre marchandise et droit?* » vise à exposer théoriquement la production de l'espace urbain au Brésil et à Recife en particulier comme résultat d'un long processus d'accumulation capitaliste produisant un espace spatialement et socialement fragmenté. Ce phénomène culmine avec les transformations structurelles de la société vers une société de l'information et de l'économie globale en cours dès les années 1990, produisant de nouvelles formes de processus spatiaux que Castells (1999) a dénommé « espaces de flux ». Dans ce contexte, les politiques publiques ont été mises en œuvre de manière à promouvoir tant la compétitivité des villes que l'insertion socio-spatiale de ces zones fragmentées.

Dans la seconde partie, intitulée « *Les facteurs de l'insertion socio-spatiale des favelas* », nous nous sommes concentrés sur les aspects économiques, politiques, sociaux-culturels et anthropologiques qui influencent la conciliation ou non entre ces exigences d'attractivité urbaine et nécessités d'habitabilité, à la fois au niveau théorique et dans le cas illustratif de la zone de Coque.

Enfin, nous avons terminé par les conclusions se référant à la recherche, réalisées à trois niveaux (théorique conceptuel, méthodologique opérationnel et sur l'étude de cas).

### **PARTIE 1 – RECIFE, VILLE HISTORIQUEMENT FRAGMENTÉE : LA PRODUCTION DE L'ESPACE ENTRE MARCHANDISE ET DROIT**

La première partie se compose de deux chapitres : le premier est intitulé "*fragmentation versus insertion socio-spatiale dans un contexte de conflit entre exigences d'attractivité et besoins d'habitabilité*", et le deuxième "*Contextualisation historique de la fragmentation socio-spatiale à Recife*".

Le premier chapitre vise à établir les bases théoriques et conceptuelles de la thèse, qui seront mobilisées pour analyser le contexte général de la fragmentation socio-spatiale à Recife, dans un premier temps, puis celui plus spécifique de l'étude de cas dans un second. Nous avons commencé par dresser l'état de l'art sur la notion de fragmentation (I-A) que nous avons adoptée comme clé de lecture de la ville de Recife, en partant du postulat que cette ville s'est historiquement structurée selon un modèle procédant de ce type d'organisation spatiale. Il est d'ailleurs utile de rappeler ici que la vision de la ville cohérente, formant un ensemble unitaire, base de l'épanouissement de l'être humain, relève plus du mythe que d'une réalité généralisable. Dans cette perspective, nous nous sommes rendus compte que la ville de Recife s'est construite divisée de façon morcelée, en « fragments » présentant des caractéristiques sociales et spatiales spécifiques et sans former un ensemble cohérent, ce qui n'exclut pas pour autant un certain degré d'échange inégal entre eux. Nous avons alors essayé d'esquisser un tableau général de l'utilisation et de l'apport de la notion de fragmentation à partir de différents auteurs (ROJAS VIDAL 2002; VIDAL, 1994; CARLOS, 2007; REMY, 2002; BALBO, 2002; NAVEZ-BOUCHANINE, 2002; CHETRY, 2010 et 2013; CASTELLS, 1983, etc), Nous avons essayé d'en identifier les origines et les évolutions, en analysant les emplois de cette notion dans la littérature pour mieux en cerner les limites. Au terme de ce bilan du recours à ce terme, et en dépit des limites relevées, nous considérons pertinent l'usage de la notion comme clé de lecture : elle nous permet une meilleure appréhension de la complexité des phénomènes de ruptures, de discontinuités, de coupures de la réalité urbaine entre des fragments spatiaux et sociaux distincts. Ce sont ces phénomènes qui péjorent la cohérence du fonctionnement global de la ville, réduisant l'attractivité de l'urbain et affaiblissant le lien social. Il ne fait aucun doute que la vision de la ville duale qui a longtemps dominé, opposant ville formelle et informelle, ne rend pas compte de la réalité complexe des zones d'habitat précaire qui s'appréhende mieux à travers l'optique de la fragmentation, mettant ainsi fin aux oppositions simplistes réductrices. Toutefois, pour éviter le piège de la réactivation d'idées tout autant réductrices à travers l'usage de la notion de fragmentation, il nous paraît important de toujours l'étudier en gardant à l'esprit la perspective alternative et opposée d'une relative insertion socio-spatiale des quartiers dans l'ensemble du tissu urbain. C'est ce qui nous a amenée à considérer simultanément, les mouvements de repli, d'isolement et d'entre-soi qui caractérisent les quartiers d'habitat précaire et les processus d'échanges et d'interdépendances avec le

reste de la ville, même si ceux-ci restent marqués par un fort degré d'inégalité. Nous avons alors considéré la notion de fragmentation davantage comme un instrument de lecture et d'analyse que comme un concept théorique pur.

A partir de là, nous nous sommes concentrés dans un second temps sur les questions que pose la fragmentation socio-spatiale, en particulier au regard des exigences contradictoires auxquelles les politiques publiques sont supposées répondre à la fois en termes d'attractivité urbaine et d'habitabilité (I-B). Ces processus forment le cadre d'analyse générale de la thèse, dont l'objet de recherche se trouve circonscrit aux améliorations des zones d'habitat précaire. La question du rapport entre précarité urbaine, à l'échelle des quartiers, et recherche de l'attractivité globale de la ville, qui, mondialisation oblige, domine les politiques urbaines de ce début de XXI<sup>ème</sup> siècle est traitée en se fondant sur les apports de deux auteurs principaux, à savoir, David Harvey (1996) et Manuel Castells (1999), complétés par Pflieger et al. (2008) et Carlos (2007). Selon Harvey (1996, p. 50), le besoin d'attractivité locale en vue d'un développement de type capitaliste s'inscrit dans un "cadre de compétition interurbaine pour les ressources, emplois et capital à somme nulle" et explique l'adoption de stratégies relevant de « l'entrepreneurialisme urbain ». En outre, cette réorganisation des villes autour de la notion d'attractivité dans le contexte actuel de la mondialisation a pu être problématisée autour de la notion de ville en réseau (CASTELLS, 1999), dont l'essor est provoqué par la généralisation des flux d'information et de biens à l'échelle planétaire. Dans le cadre de notre recherche, nous avons perçu que la plupart des interventions urbaines dans les zones d'habitat précaire de Recife, localisées dans des parties du tissu urbain à fort potentiel stratégique (centre et hypercentre, proximité de nœuds de réseaux de transport etc), comme dans notre étude de cas, visent avant tout à améliorer l'attractivité de la ville et de la région métropolitaine principalement par la réorganisation des flux de différents types (marchandises, personnes, capitaux, etc) dans le but de relier les fragments.

Par ailleurs, nous avons mis en parallèle cette quête pour l'attractivité avec une autre priorité de l'urbanisme qui vise à satisfaire les besoins d'habitabilité et le droit à la ville des habitants de zones d'habitat précaire déjà consolidées et dans lesquelles, après de nombreuses luttes populaires, l'amélioration des conditions d'habitabilité a été promue au premier rang des priorités, notamment à travers la mise en place des zones spéciales d'intérêt social – ZEIS - en 1983, comme dans le cas du Coque. Nous avons

fait appel à Henri Lefebvre (1968) et David Harvey (2011) pour problématiser ce droit de chacun à construire et transformer l'espace urbain, en explorant les conflits entre les différents usages de ce dernier. Pour saisir la notion d'habitabilité, le professeur De la Mora et al. (2007) et l'Instituto de la Vivienda (2004) nous ont fourni les clés appropriées, le définissant comme un concept complexe qui concerne des aspects aussi bien objectifs liés aux dimensions matérielles du logement, aux infrastructures, à la propriété du sol et à la salubrité que des aspects subjectif qui impliquent des questions de cohabitation communautaire, d'habitudes des résidents pour satisfaire les besoins humains (**cf. figures 1 p. 57, 2 p. 58 et 3 p.59**).

Une fois définis les concepts qui fournissent le cadre d'analyse de la thèse, nous les avons ensuite appliqués à l'échelle plus générale de la région métropolitaine de Recife (II-A) de façon à mettre en exergue les actuelles tensions entre les exigences d'attractivité et les besoins d'habitabilité. Nous avons ainsi constaté l'existence de mouvements contradictoires : d'un côté, de fortes mobilisations populaires en faveur du droit à la ville et à l'habitabilité conduisant à de grandes avancées sociales, une mise en place de protections légales des populations pauvres ainsi qu'un solide cadre participatif, et de l'autre côté, un poids fort de la planification stratégique (**cf. tableau 3 p. 61**) dont les finalités premières sont tournées vers le renforcement de l'attractivité et le développement économique, reléguant au second plan les intérêts de la population la plus pauvre, quitte à provoquer au cours des opérations d'aménagement des expulsions sans garantie de relogement. Il faut noter que le contexte de la réalisation de la Coupe du Monde de football en 2014 dans plusieurs villes brésiliennes dont Recife (**cf. carte 6 p.65 et photo 5 p.66**) a contribué à légitimer davantage la réalisation d'importantes interventions urbaines dans toute la région métropolitaine (**cf. cartes 7 p. 67 et 8 p.69**) qui ont provoqué l'expulsion de plus de 2 000 personnes (**cf. tableaux 4 p.71 et 5 p.75**) sans garantir le droit au logement dans la plupart des cas, les indemnités offertes ne permettant pas d'acheter un bien équivalent pour la même localisation dans l'espace urbain.

Par la suite, nous nous sommes focalisés sur l'étude du cas illustratif de la favela du Coque à Recife (II-B) avec une première partie sur l'historique et la contextualisation de l'aire du Coque. Ainsi nous avons commencé par retracer les premières interventions et politiques mises en place à partir des années 1980, ainsi que les instruments élaborés pour protéger et urbaniser la zone d'habitat précaire : Aires

Spéciales d'intérêt Social – AEIS en 1980, programme public d'éradication des habitations insalubres - PROMORAR à partir de 1979, Zones Spéciales d'Intérêt Social - ZEIS en 1983, Plan de Régularisation des ZEIS – PREZEIS de 1987. Nous avons ensuite montré la multiplicité des périmètres que recouvre le Coque, au-delà de celui de la ZEIS-même (**cf. carte 9 p. 79**) que nous avons adopté. Le Coque se trouve actuellement très favorisé en matière de projets urbains d'amélioration des conditions d'habitabilité locale, ce qui a parallèlement donné lieu à de nouvelles occupations de terrains abandonnés par la population pauvre du Coque et des environs afin de faire pression sur les pouvoirs publics pour la construction de logements sociaux (**cf. tableau 6 p.80 et carte 10 p.81**). Indépendamment des actions favorables aux habitants, l'étude de cas nous a permis d'inventorier l'ensemble des opérations ayant provoqué, nous avons l'expulsion d'habitants de la zone (**cf. tableau 7 p.82**).

Enfin, nous avons tenté de répondre aux critères de l'insertion socio-spatiale présentés en introduction en montrant les avancées, les stagnations et les reculs observés.

Concernant la qualité du logement, nous avons pu noter l'existence de divisions internes dans la ZEIS du Coque (**cf. carte 11 p. 85**), en fonction de différents niveaux de conditions d'habitabilité, les meilleures maisons se trouvant dans ce que les habitants appellent « les Vilas » qui sont les maisons standardisées construites par le programme public d'éradication des habitations insalubres - PROMORAR (**cf. photos 6 et 7 p.86**). Les autres aires internes au Coque, en particulier l'Areinha et le Espólio Estevinho, présentent une grande diversité de qualité de logements (**cf. photos 8 à 11 p.87**) en terme de taille de logements, matériaux utilisés, installations électriques et hydrauliques.

En ce qui concerne la propriété de la terre, la zone du Coque relève d'un statut spécial qui octroie la propriété de la Terra à L'Union (gouvernement fédéral), ce qui fait qu'aucun habitant ne pourra avoir la propriété pleine et entière, mais seulement une concession du droit d'usage à durée limitée. Dans ce contexte, en 2001, les habitants ont refusé la proposition de la Mairie de recevoir ce titre d'usage pour sentir un manque de sécurité et de confiance qu'ils ne seront pas expulsés à la fin de la période définie.

Concernant la forme du quartier, nous avons pu identifier la présence de barrières internes et externes qui coupent et isolent le Coque du reste de la ville, confirmant la caractéristique fragmentée de la ville (**cf. carte 12 p.90**). Les barrières

internes sont la présence de la ligne de métro qui coupe le Coque en deux, avec seulement deux accès pour traverser le Coque et les barrières externes sont le fleuve et le viaduct Capitaine Temudo qui encercle la zone. De plus, le Coque se trouve stratégiquement localisé par rapport à de grands axes structurants de la ville de différents types (routier, ferroviaire) comme le montre **la carte 12 (p. 90)** qui bénéficient directement les habitants du Coque. La zone se trouve également fréquentée aux heures de trafic routier le plus intense par un grand flux de voitures qui traversent le Coque pour atteindre d'autres zones de la ville.

Concernant les services publics, nous avons relevé la présence de sept écoles toutes destinées aux enfants du Coque. Il est intéressant de noter que toutes ces écoles sont encerclées par de hauts murs, que nous pouvons identifier comme une expression de la perception de la peur de la violence, très présente à Recife et au Coque en particulier. Ces barrières reflètent un clair manque d'interaction et d'insertion de ces écoles avec les alentours. Au niveau de la santé, les services offerts par les deux structures de santé publique présentes sont de qualité et quantité insuffisante, les habitants réclamant de la queue, manque de médecins et médicaments, ce qui devrait être grandement amélioré avec la construction de la polyclinique spécialisée prévue pour 2014.

Concernant les équipements communautaires et en premier lieu les espaces de loisirs disponibles, nous avons relevé l'existence de deux places publiques, une équipée en jeux d'enfants et bancs, mais sans ombre pour protéger du soleil (**cf. photo 12 p. 92**) et une autre à l'abandon (**cf. photo 13 p. 92**). De plus, le Coque dispose d'une « Académie de la Ville », une structure qui offre des activités sportives et de loisirs, construite en 2008 par la Mairie (**cf. photo 14 p. 93**) et un terrain de football improvisé par les habitants (**cf. photo 15 p. 93**). Au niveau des commerces, il existe de nombreuses petites superettes tenues par des habitants, mais pas de supermarchés. Toutefois, les habitants du Coque ont une grande facilité d'accès à deux grandes zones commerciales de la ville, le propre centre ville commercial et un grand marché dans un quartier voisin.

Au niveau des conditions d'hygiène et de salubrité, elles ont besoin d'être grandement améliorées, en particulier du fait du déversement de tous les égouts dans le canal à ciel ouvert qui traverse le Coque et l'accumulation de déchets (**cf. photos 16 et 17 p. 94**). Le projet en cours de réalisation de revitalisation du canal (couverture,

système de collecte des égouts et drainage) devrait améliorer grandement ces conditions.

Au niveau de l'accès et mobilité, nous avons déjà noté la grande quantité de moyens et lignes de transport collectif à disposition, en particulier bus et métro (**cf. carte 13 p. 95**). Les accès à la zone sont relativement peu nombreux et de différents types, ce qui facilite la circulation dans certaines zones plus que d'autres.

Au niveau de l'insertion sociale, en ce qui concerne les relations des habitants avec le reste de la ville, nous avons pu noter un fort sentiment d'appartenance des habitants du Coque envers la ville de Recife qu'ils fréquentent avec beaucoup de facilité, du fait des grandes opportunités de transports offertes et de la localisation centrale qui permet de nombreux déplacements à pied. Aujourd'hui les habitants ne se sentent donc plus isolés et enclavés du reste de la ville, mais au contraire, ce sont les habitants des autres quartiers de la ville qui isolent le Coque, en grande partie du fait de la réputation de violence, insécurité, drogue qui plane sur la zone.

Au niveau des projets pour le Coque, nous avons relevé quatre grands projets urbains d'initiative de la Mairie et qui auront un grand impact sur la question résidentielle du Coque :

- Le projet d'urbanisation et d'aménagement paysager de la zone interne au Coque, appelée l'Areinha, qui vise en outre à retirer les maisons sur pilotis qui possèdent de très mauvaises conditions d'habitabilité ;
- Le projet de relevé des quantités et qualité des infrastructures ainsi que le profil social des habitants des zones d'habitat précaire de Recife, qui inclut le Coque, pour la future mise en oeuvre de projets d'urbanisation
- Le projet Capibaribe qui vise la restauration des berges du fleuve Capibaribe, en retirant notamment les maisons sur pilotis et en construisant des logements sociaux
- Le projet de reurbanisation du Coque et ses alentours dont l'appel d'offre a été lancé en mai 2014, en se basant sur les résultats d'un workshop réalisé en juin 2013 entre la Mairie de Recife, l'Université Fédérale de Pernambouco et une association d'universités anglaises d'architecture sur la production de logements sociaux et les interventions urbaines au Coque.

Il est important de noter que les résultats de ce workshop prévoyait explicitement l'ouverture du Coque à d'autres acteurs et usages, en particulier privés, ce qui risquerait d'expulser les habitants pauvres du fait de la valorisation et remettrait fortement en cause l'objectif premier des ZEIS qui est de maintenir la population pauvre habitant dans le tissu urbain en améliorant ses conditions d'habitabilité. Autre point important à souligner est que la loi du Plan de Régularisation des ZEIS – PREZEIS prévoit expressément que la Commission d'Urbanisation et de Légalisation – COMUL, le Forum du PREZEIS et la chambre d'urbanisation sont les responsables pour l'élaboration des projets d'urbanisation en partenariat avec la Mairie de Recife, ce qui n'a pas été respecté dans le cas de ce projet. Après la mobilisation du professeur de la Mora, le Forum du PREZEIS s'est mobilisé et fin juillet 2014 la Mairie a revu la rédaction de l'appel d'offre afin de reconnaître le rôle protagoniste de la COMUL, du Forum du PREZEIS et de la chambre d'urbanisation.

Le deuxième chapitre « *Contextualisation historique de la fragmentation socio-espacial à Recife* » vise à aider le lecteur, en particulier français, à comprendre historiquement la problématique des zones d'habitat précaire et des logements sociaux à Recife, ainsi que les programmes et les politiques mises en œuvre.

Ainsi, dans un premier temps, nous avons contextualisé la structure sociale et spatiale historiquement fragmentée de Recife (I-A), montrant comment la ville s'est construite historiquement en suivant un modèle d'occupation fragmenté de l'espace urbain, avec des morceaux de ville isolés, définis par des conditions d'habitabilité différenciées occupés par les populations favorisées ou défavorisées. Nous avons montré que cette organisation a été très influencée par la propre topographie et géographie de la ville constitués de zones inondables, collines, de nombreux fleuves et canaux (**cf. figure 4 p. 111**), ainsi que par le modèle de développement inégal et de relations d'exploitation adopté par le pays, qui se maintient jusqu'à aujourd'hui, en particulier en ce qui concerne la propriété foncière très centralisée oligarchique et enfin par la grande valorisation immobilière de terrains urbains de qualité (aires plates, sèches et remblayées. Comme l'illustrent les **cartes 14 (p. 114) et 15 (p.116)**, ces facteurs ont conduit à produire une grande dissémination des zones d'habitat précaire dans le tissu

urbain de Recife, faisant apparaître la correspondance entre niveaux de revenus et mauvaises conditions d'habitabilité.

Dans un second temps (I-B), nous avons cherché à approfondir ce que recouvraient les notions classiques de « favela » ou « zone d'habitat précaire » qui donnent l'impression de désigner une réalité unique et uniforme. Nos lectures nous ont permis de conclure qu'au contraire ces termes cachent une réalité complexe et très diversifiée, à tel point qu'il n'existe pas un terme ou une définition adopté unanimement par les chercheurs et techniciens qui travaillent sur le thème. La recherche de la Fondation Joaquim Nabuco – FUNDAJ – réalisée en 2009 et réactualisée en 2014 sur la typologie et la caractérisation socio-économique des zones d'habitat précaire de la Région métropolitaine de Recife est révélatrice d'une forte hétérogénéité entre celles-ci et des termes pour les désigner (**cf. tableau 8 p. 120**). Le rapport révèle que dans un rayon de moins de 2 kilomètres à Recife cohabitent dans un même espace urbain des favelas, des zones d'habitat clandestines e/ou irrégulières, diversité qui révèle la difficulté d'élaborer une catégorie ou définition unique du phénomène. Nous avons pu conclure de ce relevé de la recherche que les termes utilisés à partir de 1978 ne recouvre pas les mêmes définitions, ce qui révèle la complexité sous-jacente aux zones d'habitat précaires ainsi qu'un certain retour en arrière de la part de la Mairie qui en 2013-2014 a recommencé à utiliser des expressions considérées péjoratives comme « zones critiques » ou « ensemble sous-normal ».

La deuxième partie de ce chapitre s'est focalisée sur la contextualisation des politiques publiques de production de logement social, en dressant un aperçu général du début du XXe siècle à nos jours, montrant son évolution. Ainsi, les premières interventions ont consisté à erradiquer ces zones d'habitat précaire, avant de reconnaître leur existence et leur place dans l'ensemble de la société et du tissu urbain. Au fil de l'histoire, plusieurs types de solutions partielles ont été mises en oeuvre (construction de maisons populaires, amélioration graduelle des favelas, exécution de projets intégrés d'urbanisation de favelas, provision de lots urbanisés). C'est seulement durant la dictature militaire (1964-1986) que la première politique publique d'habitation sociale a été mise en place, au moins dans ses objectifs théoriques. Car la pratique a montré qu'aucune des politiques publiques de logement social élaborée, même l'actuel programme Minha Casa – Minha Vida implanté depuis 2009, n'a encore réussi à résoudre le déficit de logements de la population la plus pauvre, entre 0 et 3 salaires

minimum, en particulier parce que ces programmes n'ont pas vraiment priorisé cet objectif, en cherchant toujours à favoriser le marché de la construction civile, non intéressé par la construction de logements sociaux qui n'entre pas dans ses taux de profit.

## **PARTIE 2 – LES FACTEURS DE L'INSERTION SOCIO-SPATIALE DES FAVELAS.**

Cette seconde partie est divisée en trois chapitres qui visent à approfondir les principaux facteurs, de plusieurs ordres (économique, politique et social, anthropologique et culturel) qui ont un impact sur le degré et les modalités de l'insertion socio-spatiale de la ZEIS du Coque au sein de la Région métropolitaine de Recife. Il s'agit en fait d'illustrer à l'échelle de ce quartier les relations contradictoires et complémentaires entre les exigences d'attractivité et de compétitivité auxquelles sont confrontées les villes à l'échelle mondiale d'une part, et les attentes en termes d'insertion socio-spatiale des zones les plus pauvres de la ville ; en particulier lorsqu'elles sont situées dans des zones stratégiquement localisées dans le tissu urbain, comme cela est le cas du Coque.

Ainsi, le chapitre 1, intitulé « *Le facteur économique : marchandisation du sol et recherche d'attractivité* » met l'accent sur le facteur économique, montrant les relations étroites construites tout au long de l'histoire entre le développement économique du pays, la production de l'espace urbain et la question du logement. Nous avons donc commencé (I-A) en nous concentrant sur la question du sol urbain qui alternativement peut être vu soit comme une marchandise, soit comme une des conditions d'exercice du droit à la ville. En fait, au Brésil, comme ailleurs, le sol urbain a presque toujours été considéré comme une marchandise, appropriée par certains et non comme bien accessible à tous, et cela malgré les garanties constitutionnelles de la réforme urbaine en faveur de la gestion démocratique des villes, de l'universalisation de l'accès au sol urbain, aux équipements et services collectifs (ce qui est en revanche une spécificité brésilienne que l'on ne retrouve que dans peu d'Etats). Pour arriver à cette conclusion, il

a été nécessaire de faire un retour par l'histoire du développement économique du Brésil, des années 1930 jusqu'à aujourd'hui, en analysant ses impacts sur la planification urbaine qui a rapidement pris une orientation stratégique, en partenariat étroit avec les acteurs privés. Nous nous sommes ensuite concentrés sur le système de production capitaliste du cadre bâti, afin de mieux comprendre l'importance de la marchandise habitation pour le développement capitaliste et le maintien des conditions de son expansion (I-B). Harvey (1992, 1996, 2004, 2011), Castells (1983, 1999), Ribeiro (1997) sont des références incontournables à cet égard même s'ils n'ont pas spécifiquement étudié le cas brésilien. Ils nous amènent à la conclusion que, l'existence même des favelas est le résultat de transformations sociales qui ont accompagné le modèle d'industrialisation brésilien et constitue une des expressions du modèle d'urbanisation basé sur l'exclusion et les inégalités qui a dominé au Brésil et a engendré la fragmentation socio-spatiale du tissu urbain que nous connaissons. De plus, ces analyses nous ont permis de mieux comprendre les grandes pressions que subissent les zones comme les ZEIS, pour leur faire perdre leur statut d'espace de protection sociale, alors qu'elles ont été délibérément exclues du champ d'application des lois économiques qui régissent le marché. Cela se vérifie en particulier dans celles qui sont situées spatialement dans des zones offrant un grand potentiel de développement immobilier. Ainsi, dans la ZEIS du Coque, nous avons pu identifier de fortes pressions aussi bien internes qu'externes pour insérer la zone dans le système de production capitaliste de logements. Au niveau interne, le montant des loyers et le prix de vente des maisons augmentent en suivant le cours du marché. Au niveau externe, nous avons pu constater la difficulté d'y construire des logements sociaux alors que c'est une des priorités affichées depuis les années 1980. La volonté d'ouvrir la ZEIS à d'autres acteurs, en particulier privés procède du même type de remise en question du statut des ZEIS comme l'ont explicitement exprimé les participants du workshop organisé en 2013 par la Mairie de Recife, en partenariat avec des universités anglaises et brésiliennes, sur le thème de la production de logements sociaux et des interventions urbaines au Coque.

Dans un second temps (II), nous avons approfondi la question de la métropolisation comme forme d'organisation spatiale résultant des mutations de la ville contemporaine dans le contexte de la mondialisation et du développement des réseaux et des échanges à grande échelle. Nous avons pu constater que le concept de

métropolisation possède différentes définitions selon les auteurs, en particulier selon qu'il se limite à un processus spatial ou inclue des aspects économiques, fonctionnels et administratifs (CARRIÈRE ET DE LA MORA, 2013 ; GALLETY, 2013 ; CARY E FOL, 2013). Nous avons adopté dans cette recherche une définition ample du concept qui renvoie à une réalité fonctionnelle de certaines aires urbaines dotée de fonctions de contrôle, de décision et d'innovation.

Depuis les années 1970, le Brésil connaît un important processus de métropolisation, possédant aujourd'hui 17 Régions métropolitaines – RM- de plus d'un million d'habitants, ce qui crée de la concurrence entre les villes pour accueillir les infrastructures leur permettant d'accéder au statut métropolitain. Cette dynamique s'accompagne d'une importante restructuration des espaces urbains qui aboutit à la formation d'un modèle multipolarisé et fragmenté. Ceci induit une dichotomie croissante entre des espaces aptes, du fait de leurs caractéristiques intrinsèques, à s'insérer dans la mondialisation et d'autres dépourvus des atouts nécessaires (CASTELLS, 1999).

À Recife, la région métropolitaine a été instituée pour la première fois en 1973 et compte aujourd'hui 14 villes avec une population totale de 3 688 428 habitants (**cf. carte 16 p.158**), en concentrant 42% de la population de l'Etat de Pernambouco et plus de la moitié du PIB de cet Etat. Selon les activités économiques prédominantes dans les différentes zones de la Région métropolitaine, celle-ci n'est pas soumise à une dynamique de développement économique homogène, certaines zones attirant plus d'investissements que d'autres, en particulier le siège de la RM à savoir le Municipale de Recife. Si la RM de Recife connaît un important dynamisme économique depuis le début du XXIème siècle qui a stimulé le développement de nouveaux projets industriels, commerciaux, logistiques et immobiliers, le processus d'organisation de la Coupe du Monde a été conçu en vue d'opérer un relatif rééquilibrage spatial , en stimulant les investissements publics et privés dans des zones particulièrement défavorisées de la RM, et en provoquant des restructurations drastiques du tissu urbain. Le Coque, du fait de sa localisation centrale joue un rôle décisif pour la Région métropolitaine et se trouve donc impliqué dans ces projets, notamment en ce qui concerne les infrastructures de transport (métro et terminal intégré de bus). Toutefois, il ressort de nos observations que ces réalisations qui visent le développement de la Région métropolitaine, dans la plupart des cas ne se concilient pas avec le respect du droit au logement et à la ville des habitants pauvres habitant des zones stratégiques.

Le chapitre 2, intitulé « *Le facteur politique et social : contradictions entre politiques publiques et participation populaire* » approfondit l'analyse du jeu contradictoire qui apparaît dans les politiques publiques et dans la participation populaire, en soulignant la dimension conflictuelle des relations entre État et société civile, entre projet néolibéral et démocratie participative (I). Ainsi, Dagnino, Olvera et Panfichi (2006) soulignent qu'au Brésil, lors de la démocratisation du pays dans les années 1980, nous sommes passés d'une relation de confrontation directe avec un État militaire dictatorial, à des relations de partenariat et de recherche de consensus à travers notamment les mécanismes institutionnels de participation populaire. Ainsi, à partir de la fin des années 1980 et début des années 1990, la transition démocratique a entraîné un changement d'interprétation du rôle de l'État qui est passé d'une situation d'ennemi à combattre à une institution avec laquelle on peut et doit coopérer. Le renoncement à l'idée de confrontation, a eu pour effet principal la « dépolitisation des relations entre la société et l'État car le conflit disparaît de la scène » (p. 22). Mais, les années 1990 ont aussi symbolisé le début de l'introduction au Brésil d'un projet politique néolibéral qui privilégie le respect des règles économiques nécessaires à l'accumulation du capital à travers le marché ; règles auxquelles se soumet l'État dans ses relations avec la société civile. Toutefois ce projet n'est pas hégémonique, en particulier dans le contexte local de Recife qui historiquement est marqué par une tradition de résistance des organisations populaires pour défendre leurs droits, en particulier d'accès au foncier et au logement, qui ont été officiellement formalisés à partir des années 1980. Ces deux projets, néolibéral et participatif, ont fini par adopter un vocabulaire commun incluant la nécessité de la participation de la société politique comme le souligne Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 55). Toutefois, ce consensus apparent cache des orientations distinctes, le projet néolibéral poursuivant prioritairement des objectifs autres que la participation, tels que la recherche d'efficacité et la modernisation économique, y compris dans la sphère étatique. Ceci s'est concrétisé à Recife par l'adoption de la planification dite « stratégique ». Dans cette perspective, le recours à la participation se trouve limitée aux ajustements structurels sociaux et économiques nécessaires à l'expansion des marchés, et concerne plus la gestion et à la mise en œuvre de politiques que leur conception et la prise de décision réelle.

Dans un deuxième temps (II), nous avons approfondi l'étude des potentialités et limites du projet démocratique participatif à travers l'exemple des Zones Spéciales d'Intérêt Social – ZEIS et du Plan de Régularisation des ZEIS, en nous basant sur les informations récoltées à partir du cas illustratif de la ZEIS du Coque. Dès les années 1970, a commencé à s'opérer un changement de conception des zones d'habitat précaire, vues non plus comme un problème à résoudre souvent par leur destruction, mais comme parties de la ville nécessitant des investissements. Ainsi les mobilisations au niveau international à travers la Banque Mondiale et au niveau local à travers les organisations populaires soutenues par l'archevêque Dom Helder Câmara et la Commission de l'archidiocèse de la justice et de la paix ont permis la réalisation à Recife de séminaires et de recherches scientifiques visant à améliorer les conditions d'habitabilité de ces zones d'habitat précaires. Sur cette base, ont été institués divers instruments visant à protéger ces zones d'habitat en promouvant l'amélioration des conditions d'habitabilité comme nous l'avons vu (programmes publics tels que le programme d'éradication des habitations insalubres – PROMORAR, AEIS, ZEIS, PREZEIS, budget participatif etc.). Selon l'article 14 de la loi d'utilisation et d'occupation du sol n°14.511 de 1983 qui institue les ZEIS, des normes urbanistiques spéciales doivent être élaborées dans ces zones dans le but de promouvoir leur régularisation juridique et leur insertion dans la structure urbaine, notamment à travers l'élaboration d'un plan urbanistique spécifique. Depuis 1983, de nombreuses lois et décrets sont intervenus pour améliorer ces instruments (**cf. tableau 9 p. 172**) et comme le montre la **carte 17 (p. 174)**, les ZEIS se trouvent réparties dans tout le tissu urbain, et passant de 27 en 1983 à 67 en 2014 comme le montre le **tableau 10 (p. 174)**.

La mise en oeuvre du PREZEIS en 1987 a permis la mise en place d'un système de gestion composé de diverses instances (**cf. figure 5 p. 176**), basé sur l'implication des habitants des ZEIS à travers les commissions locales élues et avec un fort appui tant d'Organisations Non Gouvernementales – ONG - que de la Mairie de Recife à travers son entreprise d'urbanisation – URB. Selon Moraes (2002, p. 128) et Miranda et Moraes (2004, p. 418), parmi les résultats les plus importants de cette politique, peuvent être mis en évidence:

- La possibilité pour la population à faible revenu de rester habiter dans leurs communautés, y compris dans les zones centrales à proximité des endroits fournissant une bonne disponibilité de services, d'équipements urbains et d'opportunités d'emploi et de revenu;

- La reconnaissance institutionnelle du droit à la participation de représentants de la population dans la formulation et le suivi des politiques urbaines;

- La consolidation de l'évolution des modes d'intervention en milieu urbain dans ces zones d'habitat, visant à la mise en œuvre de conditions appropriées d'habitabilité;

- l'atténuation des conflits fonciers (protégeant le droit au logement);

Mais parallèlement nous n'avons pu que constater l'existence de plusieurs limitations dans l'application de ces principes, tant au niveau des résultats que du fonctionnement du système. Ainsi, avons pu observer que le PREZEIS n'a jamais été retenu comme priorité de la part de la Mairie, et en 2005 une importante réforme administrative a même été jusqu'à retirer le PREZEIS de l'organigramme de la URB. Le programme s'est progressivement retrouvé dépourvu d'espace physique adéquat et d'infrastructure nécessaire à la réalisation de ses missions, sans appui technique de la part des fonctionnaires de la Mairie, sans accès à sa propre banque de données etc. Selon les participants au séminaire de formation des membres du PREZEIS de janvier 2014 (PREZEIS, 2014) plusieurs motifs expliquent ces limitations :

- La superposition d'instances et d'instruments visant à promouvoir le logement social, le PREZEIS n'étant pas le seul canal d'urbanisation et de régularisation des zones d'habitat précaire, étant en concurrence avec le budget participatif, le programme Minha Casa Minha Vida, le Programme d'Accélération de la Croissance – PAC urbanisation etc.

- Les pratiques clientélistes et individualistes des représentants de la zone qui ne représentent pas l'ensemble de la population, mais défendent leur position et leurs avantages au nom d'une lutte pour le pouvoir.

- La complexité et l'ampleur des domaines thématiques couverts, le concept d'habitabilité utilisé ici couvrant presque tous les aspects de la vie humaine.

- Les limites techniques et budgétaires (cf. **figure 6 p. 185**)

- Le faible poids de sa représentation dans les organes de gestion des politiques urbaines, en particulier le Conseil de développement urbain - CDU et le Conseil du budget participatif.

- Le désintérêt politique et de la population, observé depuis de nombreuses années. Toutefois, il faut reconnaître une évolution positive puisque le 1<sup>er</sup> août 2014 a été publié un décret qui redéfinit la place du PREZEIS dans l'organigramme de l'URB et reconnaît l'importance des ZEIS. Du côté de la population persiste une grande méfiance

envers les représentants communautaires, qui s'exprime par une passivité ou le recours à d'autres méthodes d'action, non liées à la politique partisane, comme l'action du mouvement Coque (R) Existe auquel nous avons participé comme membre actif en 2013 pour défendre le droit au logement et à la ville des habitants menacés d'expulsion.

Enfin, nous avons pu observer que certaines ZEIS localisées stratégiquement dans le tissu urbain étaient soumises à de fortes pressions de la promotion immobilière qui souhaiterait ouvrir ces zones pour s'approprier de nouveaux terrains, le **tableau 11 (p. 188)** listant les onze ZEIS les plus vulnérables face à ces pressions et la **carte 18 (p. 189)** les localisant sur un plan de Recife. De plus, il est important d'être attentif à la question de la révision en cours de la loi d'utilisation et d'occupation du sol de Recife de 1996 qui peut avoir de grands impacts sur l'existence des ZEIS à Recife. Un autre aspect important à considérer est la possibilité offerte par la loi d'une régularisation foncière de la zone, mais le régime juridique qui lui est applicable ne permet pas de transférer la pleine et entière propriété du sol aux habitants. Il est donc nécessaire de rester vigilant quant aux modalités possibles de régularisation pour ne pas provoquer l'expulsion indirecte des habitants pauvres. Enfin, le professeur De la Mora, à travers de son schéma du système de fonctionnement du PREZEIS imagé sous forme d'engrenages (**cf. figure 7 p.192**) souligne l'importance vitale, dans ce moment de crise du PREZEIS, de la fonction de formation et de mobilisation de la population qui permet de construire un sentiment partagé et fournit la force nécessaire pour amener les pouvoirs publics à respecter leurs engagements, en vue d'améliorer les conditions locales d'habitabilité.

Enfin, dans le chapitre trois intitulé « *Le facteur culturel et anthropologique : des espaces de lieux forts et spécifiques* » nous avons commencé par souligner les mythes et dogmes véhiculés au sujet des favelas et qui ont entretenu une vision réductrice et simpliste des zones d'habitat précaire et de leurs habitants, fondée sur des préjugés (I). Ces zones sont souvent considérées comme un monde à part, en assimilant favela et lieu de vie des pauvres, en particulier à travers la théorie de la marginalité. Mais, divers auteurs tels que Freyre (1936), Perlman (1977) et Valladares (2006) ont cherché à déconstruire ces représentations reposant sur des mythes et des dogmes, en analysant de façon très fine et scientifique le quotidien des habitants, leurs modes de vie. Nous nous sommes attachés à présenter ces visions, renouvelées et plus complexe

d'un point de vue culturel et anthropologique, des favelas dans le but de compléter notre argumentaire visant à établir la réalité d'une fragmentation socio-spatiale ni absolue ni totale. Ainsi, Freyre (1936), sans nier les nécessités d'améliorer les conditions d'habitabilité des habitations, reconnaît l'importance de prendre en compte leur histoire, leur finalité et leurs caractéristiques qui peuvent être utilisées dans les projets d'amélioration. Perlman (1977) quant à elle dénonce la vision négative véhiculée par la théorie de la marginalité qui se base initialement sur une connotation profondément péjorative des favelas, qui remonte aux origines de la constitution de la société brésilienne et se trouvait encore récemment largement répandue parmi les chercheurs académiques, les discours et politiques publiques. Valladares (2006) souligne l'existence trois dogmes sur les favelas, le premier assimilant de façon mécanique favela et territoire de pauvreté alors que le deuxième concerne la spécificité de la favela, où le comportement humain serait déterminé par le milieu de vie, ce qui n'est pas démontré. Cela reviendrait à considérer que celui qui vit en favela aurait une identité, un comportement, des valeurs spécifiques et complètement partagées par les favelados. Enfin, le dernier dogme se réfère à une unité de la favela qui masque sa diversité intrinsèque, la pluralité des formes, des relations et des situations sociales que l'on y rencontre.

Dans un deuxième temps, nous nous sommes attachés à mieux comprendre comment se conjuguent dans un même espace urbain les relations local / global. Ceci nous a conduit à centrer notre attention sur les modes de vie des habitants des zones d'habitat précaire ; en particulier de ceux qui vivent dans des espaces bénéficiant de situations stratégiques à l'échelle de la ville et de la Région métropolitaine. Ce sont ces habitants qui sont de fait plus influencés par la production d'un mode de vie (consommation, loisirs, pratiques spatiales...) défini à une échelle plus globale. C'est d'ailleurs cela qui nous conduit à relativiser l'isolement que présuppose la notion de fragmentation. Nous avons ainsi pu vérifier à travers le cas de la ZEIS du Coque ce qu'avait déjà mis en évidence Carlos (2007), à savoir la force d'une rationalité homogénéisante inhérente au processus d'accumulation induit par la globalisation, en particulier en matière de production et de diffusion de modèles de comportements de consommation, qui se diffusent jusqu'à l'intérieur des favelas. Nous avons ainsi vérifié le dépassement mais non la totale disparition des frontières physiques d'un lieu spécifique, en l'occurrence le Coque, frontières délimitant l'espace de reproduction des

relations sociales. Les habitants sortent avec beaucoup de facilité du Coque, et sans doute plus que par le passé, pour divers motifs : professionnels, études, loisirs, consommation et se sentent pleinement faisant partie de la ville de Recife dans son ensemble, ce qui est facilité par la profusion à proximité de moyens de transport à disposition.

De plus, nous avons pu constater les conflits d'usage et d'échelles qui existent au Coque, entre d'une part l'usage résidentiel, qui concerne l'échelle du quotidien, de l'immédiat, du lieu, et d'autre part les usages liés à la logique de l'attractivité et aux nécessités fonctionnelles de flux de transport qui sont absolument nécessaires à l'échelle de la ville et région métropolitaine. C'est la diffusion de ces usages qui est à l'origine de l'expulsion d'habitants, sans garantie de leur droit au logement. Toutefois, le cas du Coque révèle la difficulté d'arriver à arbitrer entre ces différents usages sur un même espace urbain, notamment à travers des espaces de dialogue entre acteurs et des procédures politiques visant à concilier des rationalités et des intérêts a priori divergents.

## **CONCLUSION**

Notre recherche nous amène à dégager une série de conclusions qui se déclinent sur trois niveaux distincts, pour lesquels notre thèse, nous semble-t-il, propose des résultats à retenir à savoir:

- le niveau conceptuel et théorique, notre recherche nous ayant amené à développer une réflexion sur les concepts et théories à partir desquels il est possible d'élaborer une analyse des processus de fragmentation et/ou insertion,
- le niveau méthodologique, nos investigations nous ayant permis de mettre à l'épreuve différentes méthodes d'analyse et techniques de collecte de données adaptées à nos investigations,
- Enfin, le niveau de l'analyse du cas du Coque, pour lequel nous avons obtenu des résultats relatifs à la place que ce quartier occupe dans un contexte de ville fragmentée.

## **Conclusions relatives au niveau théorique et conceptuel**

Partant du constat d'une situation locale marquée par un degré élevé de fragmentation socio-spatiale à Recife, nous avons cherché à construire un cadre théorique et empirique apte à nous offrir les clés de lecture et d'analyse de la réalité Recifense, et des défis que pose le déficit d'insertion socio-spatiale des zones d'habitat précaire dans le tissu urbain. Découvrant cette nouvelle réalité des zones d'habitat précaire de Recife en 2009, nous avons été rapidement confrontée à la complexité du problème de leur déficience en termes d'insertion socio-spatiale, sous l'effet de différents facteurs en interaction (économique, social, politique, culturel et anthropologique) que nous avons essayés d'identifier et de problématiser dans la thèse. En conséquence, nous avons élaboré notre cadre théorique autour des défis de l'insertion socio-spatiale des favelas de Recife, en nous concentrant sur le cas de la Zone Spéciale d'Intérêt Social – ZEIS du Coque, terrain de nos investigations depuis 2011. Nous avons alors réalisé que le principal problème auquel un tel territoire est confronté est de réussir à concilier diverses exigences sur un même espace : promouvoir l'attractivité de la ville et respecter le droit au logement de la population pauvre, alors même que celle-ci vit en des lieux stratégiques au regard de l'organisation urbaine globale, notamment pour ce qui concerne le renforcement de l'attractivité de la ville elle-même.

En ce qui concerne le doute qui plane entre les auteurs sur le statut du terme de fragmentation, à savoir s'il est une notion ou un concept, nous partageons l'avis qu'il s'agit d'une notion dans la mesure où son utilité se révèle au niveau de la réalité concrète qu'elle exprime, en ne renvoyant pas à un contenu abstrait et idéal mais en nous offrant des clés de lecture de la ville. Pour autant, elle ne peut à elle seule résumer la situation concrète de cette réalité complexe qu'est la favela, tout comme elle ne suffit pas à rendre compte du vécu des habitants. En fait, il apparaît que les zones d'habitat précaire ne sont pas et n'ont jamais été entièrement séparées socialement et spatialement du reste de la ville. On ne peut pas analyser les ruptures au sein du tissu urbain, les effets de cloisonnement, et l'existence de « frontières » sans aussi prendre en compte dans le même temps les échanges, les dépendances et interdépendances existant entre les différents « morceaux » de la ville.

En ce qui concerne le recours au concept d'attractivité, nous nous sommes référés spécifiquement aux travaux de Harvey (1992; 1996) sur la production de l'espace et l'entrepreneuriat urbain conçu pour attirer de nouveaux investissements, ainsi que de Borja et Castells (1996) et Ramalho et Vasconcelos (2013) pour la partie sur la planification stratégique, de Ribeiro (1997) dont les développements reposent sur les analyses de Topalov concernant le système de la production immobilière et de Castells (1999) sur les relations entre les flux mondialisés et les lieux ou le niveau local. En outre, les tensions entre les exigences d'attractivité et les besoins d'habitabilité nous sont apparues comme anciennes, mais nous avons pu mettre en évidence certaines caractéristiques particulières à l'heure actuelle en raison de l'organisation de la Coupe du monde de 2014 à Recife et dans d'autres villes. L'organisation de la coupe, en tant que catalyseur d'un grand projet urbain a conduit à réaliser d'importants investissements en infrastructures urbaines, qui ont restructuré la ville et la région métropolitaine. Ce cadre théorique nous a permis de comprendre la complexité du fonctionnement et des intérêts des acteurs de la « ville capitaliste », en montrant leur influence sur la ZEIS du Coque, zone considérée jusque-là et depuis les années 1980 comme ayant vocation à accueillir des logements sociaux. La théorie de Castells (1999) sur la ville en réseau et sur la dichotomie entre espaces de flux et de lieux, nous a permis de mieux comprendre les contradictions apparentes entre les logiques de production de l'espace développées sur des échelles et selon des modalités spécifiques et différentes, mais qui en réalité s'entremêlent et se chevauchent. Ainsi Carlos (2007) et Pflieger et al. (2008) nous ont aidé à approfondir ces relations contradictoires et complémentaires entre le niveau local et global, notamment à travers les conflits d'usage qui s'expriment dans le même espace urbain entre un usage résidentiel, à l'échelle du lieu et des usages de mobilité et/ou de services urbains à l'échelle de la ville et région métropolitaine. À travers les entretiens avec les habitants du Coque et l'analyse de leurs pratiques du territoire, nous avons pu vérifier que ces usages s'articulent naturellement dans leur quotidien. Ainsi, il en ressort qu'ils ont aussi bien des relations très fluides et régulières au sein de leur lieu d'habitation, du quotidien, de la proximité qu'avec le reste de la ville et à travers lui avec la société globale, avec qui ils ont aussi une grande identification. Toutefois, ces articulations ne fonctionnent plus lorsque la construction d'infrastructures de transport ou de services urbains impliquent de remettre en cause le droit au logement de ses populations en les expulsant de la zone.

Parallèlement aux réflexions précédentes, soucieuse d'introduire dans notre analyse le concept d'habitabilité, nous sommes arrivée dans la nécessité de reconstruire toute l'histoire des zones d'habitat précaire à Recife, et d'appréhender le contexte des luttes pour la réforme urbaine au Brésil, et des mouvements sociaux ayant pour objectif d'assurer la pérennité des populations à faible revenu au cœur de la ville en évitant leur relégation en périphérie. Pour cela, Henri Lefebvre (1968) et David Harvey (2011) nous ont donné une base théorique conceptuelle solide permettant de définir le droit à la ville et interpréter la revendication des habitants en matière de qualité de vie, d'habitabilité et de maintien dans les lieux. Le concept d'habitabilité lui-même réfère à de nombreux aspects qui influencent la qualité du logement comme la qualité de la maison en termes de matériaux de construction, de superficie du bâtiment, de divisions internes et installations, de sécurité de la propriété foncière, d'infrastructures d'approvisionnement en eau, de réseaux d'égoûts, de drainage, de voirie, de morphologie urbaine, de disponibilité en équipements urbains, services publics, et transports, de sécurité, de zones de loisirs et de cohabitation communautaire, parmi d'autres (De la Mora et al., 2007). Après de nombreuses luttes, divers instruments légaux aux échelles fédérale (Constitution de 1988, Statut de la Ville) et locale de Recife (ZEIS, PREZEIS, Budget Participatif etc) ont été institués en vue de la reconnaissance du droit au logement et à la ville des habitants de zones d'habitat précaire. Toutefois le dilemme habitabilité – attractivité ne s'est pas estompé : nous avons pu constater sur le terrain que si certaines actions publiques ont cherché à maintenir sur place la population d'origine en équipant et en régularisant la zone, fut-ce au prix d'une persistance de la fragmentation socio-spatiale en renonçant à des actions en faveur de la mixité sociale (les aménagements étant destinés à conserver dans ces quartiers une population homogène et pauvre), d'autres actions ont cherché à diversifier les usages de l'espace sans faire appel à la participation des résidents. Ainsi, même si certains aménagements urbains peuvent profiter à la population du Coque en termes de résultats immédiats, tels que par exemple la construction d'équipement de transport, de santé publique, de sécurité publique, à moyen terme, il existe un risque qu'ils empêchent la population d'origine de rester en place, en particulier du fait de la valorisation de la zone, de la hausse des prix de l'immobilier et des loyers qui en découlent, comme nous l'avons vu se produire dans d'autres endroits. En résumé, ce n'est pas que les besoins d'habitabilité et les exigences d'attractivité soient nécessairement opposées, mais dans ces zones de logements occupés par des populations à très faible revenu, il serait nécessaire de prendre des mesures

appropriées pour veiller à ce que les règles du marché ne dominent pas la fonction sociale de la propriété. Or, cela ne correspond pas à ce que nous avons pu constater empiriquement, aussi bien du fait de l'absence de volonté politique que du fait du manque d'efficacité des canaux institutionnalisés de participation, existant depuis les années 1980. Les impacts de leurs actions restent limités du fait d'une vision par trop individualiste et mercantile de leur rôle de protection des intérêts de la population des quartiers pauvres.

Même si idéalement la ville devrait fonctionner comme une unité cohérente, lieu d'épanouissement et de socialisation de l'être humain, la réalité historique nous montre que ce rêve est encore loin de se réaliser, la fragmentation du tissu urbain étant une marque récurrente de nos sociétés urbaines. De plus, tout en admettant que la notion de fragmentation puisse avoir une connotation négative, menaçant l'attractivité de la ville, les liens sociaux du fait des ruptures et frontières qu'elle implique, dans le cas spécifique de la société brésilienne toujours marquée par de grandes inégalités sociales, nous arrivons à la conclusion que seul le maintien provisoire de zones spécifiques telles que les ZEIS peuvent garantir l'amélioration des conditions de vie dans ces zones, et assurer l'insertion socio-spatiale de la population pauvre dans le tissu urbain.

Les auteurs Dagnino, Olvera et Panfichi (2006) nous ont été d'un grand apport pour analyser les grands projets urbains et leurs incidences pour le Coque, car nous nous trouvons dans une période très ambiguë où l'utilisation du discours participatif est très courante, même dans le contexte de la planification stratégique qui vise avant tout la recherche de l'attractivité et le développement économique de la zone. Non pas que le développement économique ne puisse pas aussi prendre en compte des aspects sociaux, en répondant aux besoins de la population dans son ensemble, mais sans que cela puisse se vérifier souvent dans la pratique. Ainsi, le raisonnement des auteurs nous invite à suivre de très près les conditions de préparation et d'exécution de ces projets et de ne pas se laisser tromper par un discours participatif, si n'existent pas les conditions de sa réalisation.

De plus, ces auteurs nous aident à surmonter notre vision très naïve et manichéenne qui voit le «mal» (acteurs privés et l'Etat corrompu) et le «bien», représenté par la société civile et l'État quand il répond aux besoins de la population, en

particulier pauvre, ces "bien et mal" séparés par des visions antagonistes des villes, celle de l'attractivité / compétitivité et celle de l'habitabilité / droit à la ville. Il nous a fallu beaucoup de temps pour déconstruire cette vision réductrice et fragmentée de la réalité, nous rendant mieux compte de sa complexité, des relations contradictoires, antagonistes et complémentaires entre ces acteurs, ainsi que des visions de villes qui ne sont en rien spécifiques à certaines catégories d'acteurs. Nous pourrions même avoir plus approfondi ce jeu complexe des acteurs, ce qui pourra être fait dans les travaux ultérieurs.

### **Conclusions à retenir au niveau méthodologique opérationnel**

Comme chercheuse étrangère confrontée à une nouvelle réalité, complexe et très différente de ce qui était connu, nous avons eu besoin pour comprendre ce nouveau contexte d'acquérir une vue d'ensemble de la question de l'insertion socio-spatiale des ZEIS à Recife. Dans ce but, nous avons consacré une grande partie de la thèse à des lectures bibliographiques très variées, touchant à divers domaines et à des activités de terrain très diversifiées, qui nous ont donné une très riche expérience de la réalité que nous avons essayée de retranscrire dans la thèse.

Nous évaluons très positivement le fait d'avoir utilisé la stratégie de triangulation des méthodes de collecte qui vise à multiplier les sources et les types de données pour corriger et compenser mutuellement les limites de chacune des techniques utilisées. Cette variété de sources de collecte et d'analyse de données nous a fourni une vue d'ensemble large et approfondie de la situation étudiée, d'obtenir un grand nombre d'informations et de données, mais cela nécessite en contre partie un temps d'analyse important ainsi qu'une grande capacité pour croiser les informations et analyses obtenues.

Nous avons acquis une grande connaissance de la situation étudiée, apprenant beaucoup en utilisant différentes sources de collecte et d'analyse de données (observation directe, analyse de documents, entretiens et groupe focal), mais nous reconnaissons qu'il peut exister un manque d'articulation entre toutes les données recueillies qui n'ont pas été toutes assez approfondies.

Nous reconnaissons également qu'il aurait été pertinent d'analyser un autre cas illustratif en plus du Coque pour approfondir et consolider nos observations, mais des limitations matérielles nous en ont empêché.

Enfin en ce qui concerne la grille d'indicateurs de l'insertion socio-spatiale de la ZEIS du Coque, de nouveau, des limitations matérielles nous ont empêchés de prendre en compte certains indicateurs dans la pratique, mais nous considérons la validité de l'exercice théorique et académique pour avoir perçu et compris le large éventail de possibilités pour cet exercice d'évaluation.

### **Conclusions de l'analyse du cas du Coque**

Comme nous l'avons vu, le Coque, occupant un espace inondable et peu accessible, constituait à l'origine un archétype d'une zone spécifique par le degré élevé de pauvreté de sa population, enclavée au sein d'une ville, Recife, profondément marquée par la fragmentation socio-spatiale. Cette situation d'isolement socio-spatial du quartier a perduré tout au long de l'histoire de la ville, car au moment où celle-ci se développait et croissait le Coque a continué à être occupé seulement par des populations à faible revenu vivant dans des conditions de forte insalubrité (jusqu'en 1960 et le détournement de la rivière Capibaribe, la zone était inondée régulièrement par les marées).

À partir de 1960, la zone a été assainie. Présentant d'indéniables avantages comparatifs de localisation (absence de relief, proximité de l'hypercentre), elle a commencé à être la cible de grandes interventions urbaines qui ont provoqué l'expulsion de ses habitants, qui n'ont pas été relogés sur le site, exception faite de la construction de 350 maisons par le programme Promorar au début des années 1980. Comme nous l'avons vu, ces interventions ont renforcé l'isolement et l'enclavement de la zone : si celle-ci était à l'origine coupée physiquement du reste de la ville par le fleuve Capibaribe, plusieurs infrastructures (métro) et voies de circulation à grand débit (voies à caractéristiques autoroutières) jouent désormais un effet de barrière qui accentue la situation d'isolat que connaît le quartier.

Sur le plan social, nous avons vu que pendant longtemps a dominé une vision stigmatisante et simpliste des favelas, qui étaient vues comme un problème, une

maladie, lieu de marginalité, de pauvreté, de violence, de drogue, etc (Perlman, 1977; Valladares, 2006), ce qui conduit à renforcer l'isolement de ces territoires et de leurs habitants. Aujourd'hui encore, une barrière invisible enserré la zone, et si les habitants se sentent partie intégrante de la ville, peu de personnes de l'extérieur du Coque osent y entrer.

La réalité de la fragmentation urbaine a beaucoup changé à partir de la reconnaissance des ZEIS par la loi municipale n° 14511/1983 dont les principaux objectifs sont de préserver les actuelles 67 ZEIS des règles de production et de distribution de logements du marché privé, en réservant les terrains correspondant pour des logements sociaux et en y donnant priorité à l'amélioration des conditions d'habitabilité de la population, en garantissant le droit à l'urbanisation et à la régularisation foncière. Dans ce sens a été créé le système de gestion du PREZEIS en 1987, qui vise à assurer la participation des habitants eux-mêmes dans la préparation et la mise en œuvre des projets d'urbanisation et de régularisation. Tout en reconnaissant les avancées en terme d'insertion socio-spatiale que ces instruments ont permis de concrétiser, il faut noter les grandes limitations et difficultés également rencontrées, qui ont des causes diverses et complexes. Si le manque de volonté politique de prioriser les investissements dans les ZEIS est un des principaux facteurs, il est également absolument nécessaire que les représentants issus des ZEIS et élus pour représenter la population ne priorisent pas seulement leur fonction de représentation auprès des pouvoirs publics à travers les mécanismes de participation. Il est indispensable de renforcer le mouvement de base auprès de cette population, à travers des actions d'informations, de formations, de processus de sensibilisation, de mobilisation et organisation populaire afin de gagner en poids politique.

Ainsi, le quartier est restée isolé mais l'amélioration effective des conditions d'habitabilité aurait dû permettre de réduire l'impact de la fragmentation socio-spatiale de Recife dans ce quartier, mais cela ne s'est pas produit dans l'ensemble du Coque. Nous avons pu constater que le Coque est lui-même sujet à un processus de fragmentation interne, caractérisé par une différenciation dans la qualité du bâti. Ainsi, les «Vilas» construites par le programme public Promorar, seule intervention publique de grande ampleur au niveau du logement jusqu'à aujourd'hui, sont les zones offrant les meilleures conditions de vie dans le quartier.

Nous avons donc pu en conclure que les mauvaises conditions d'habitabilité des zones internes au Coque sont les conséquences d'un manque de préparation et de mise en œuvre du plan urbanistique spécifique que la loi municipale oblige à élaborer pour chaque ZEIS, ce qui révèle le manque de priorité politique donné aux ZEIS e au PREZEIS au long de l'histoire politique de Recife depuis les années 1980.

Il est important de noter la prolifération depuis 2013-2014 de grands projets urbains de la municipalité visant à (re)urbaniser la zone, qui, même si elle s'accompagne d'une amélioration des conditions d'habitabilité, menace l'existence de la ZEIS, d'autant plus que parallèlement un projet de modification de la loi d'utilisation et d'occupation du sol urbain est en cours d'élaboration. On peut également exprimer des doutes quant à la participation des habitants eux-mêmes dans la préparation de ces projets, alors que cela est prévu par la législation sur les ZEIS. Jusque fin juillet 2014, les perspectives étaient peu optimistes, puisque la Commission d'urbanisation et de légalisation - COMUL - du Coque et le Forum du PREZEIS n'ont pas été impliqués dans ces projets comme la loi le prévoyait. Cependant, les perspectives se sont améliorées en faveur du droit à la ville des habitants du Coque après une intense mobilisation du professeur De la Mora au Forum du PREZEIS qui s'est mobilisé pour revendiquer son rôle protagoniste dans l'élaboration et la mise en oeuvre du projet de reurbanisation du Coque et ses alentours pour lequel un appel d'offre a été lancé par la Mairie en mai 2014. Grâce à la mobilisation et l'ouverture politique de la part de la Mairie, la COMUL du Coque et le Forum du PREZEIS ont été pleinement intégrés au processus d'élaboration du projet à travers la révision des termes de l'appel d'offre.

Même dans ce contexte plus favorable, il est nécessaire de rester très vigilant quant aux projets urbains qui visent le Coque et d'autres ZEIS situées dans des espaces stratégiques pour la ville et la région métropolitaine, si l'on souhaite préserver le droit au logement des habitants à faible revenu. Il faudra beaucoup de pression de la population, de ses représentants élus et des organisations qui les soutiennent afin de préserver ce droit au logement et à la ville durement gagné au long de l'histoire.

## INTRODUÇÃO

Maior país da América Latina com uma superfície de 8.515.692,272 km<sup>2</sup> e uma população de 190.732.694 habitantes segundo a sinopse do Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE (mapa 1), o Brasil é uma república federativa, composta de vinte-seis estados e de um distrito federal, com uma Constituição adotada o dia 5 de outubro de 1988. Nossa pesquisa foi realizada no Estado de Pernambuco que conta com uma população de 8.796.448 habitantes (mapa 1), onde se situa a Região Metropolitana do Recife – RMR, cuja cidade do Recife é o município núcleo (mapa 1).

*Mapa 1: Localização do Brasil, do Estado de Pernambuco, da Região Metropolitana do Recife e do Município do Recife.*



*Fonte: online, composição da autora.*<sup>13</sup>

O Brasil e o Recife em particular revestem historicamente a característica específica de ser fragmentados, especialmente no que tange ao padrão de ocupação do solo e socialmente em relação às desigualdades sociais na população. Esse aspecto fragmentado sempre foi muito visível em relação às áreas de moradias precárias e com

---

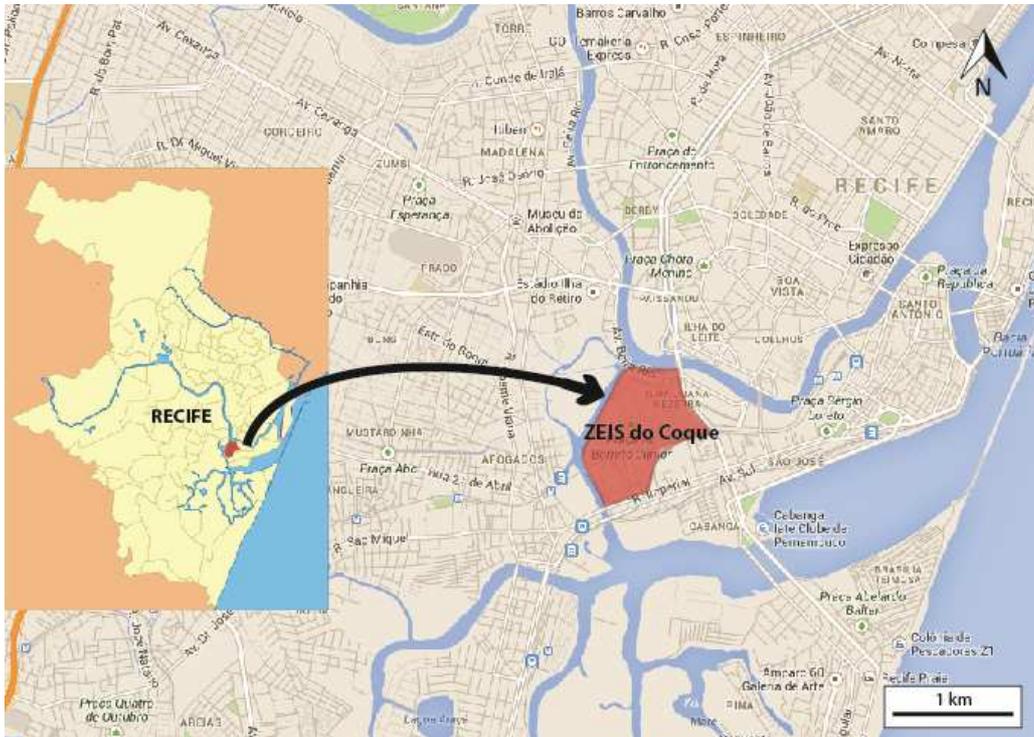
<sup>13</sup> Disponível em: <<http://benoot.com/amerique-du-sud>> .

<<http://www.agricultura.gov.br/animal/dipoa/dipoa-sisbi/cadastro-geral>>.

<[http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Mapa\\_Regi%C3%A3o\\_Metropolitana\\_do\\_Recife.png](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Mapa_Regi%C3%A3o_Metropolitana_do_Recife.png)>.

baixas condições de habitabilidade disseminadas no tecido urbano e onde a população pobre achava onde construir suas moradias a baixo custo. Durante muito tempo esquecidos ou até erradicados por motivos de salubridade, higienização, risco à vida etc., a partir dos anos 1970 no Recife começou a se reconhecer que esses assentamentos precários não eram uma fatalidade, mas o resultado de uma escolha de um modelo de desenvolvimento desigual e excludente. Disso resultou o reconhecimento do direito dessa população pobre à moradia e à cidade, permanecendo alojada e inserida no tecido urbano e não em periferia, em condições de habitabilidade adequadas, o que se formalizou em particular pela criação em primeiro lugar das Áreas de Interesse Social – AEIS instituídas pelo decreto municipal nº 11.670 de 1980 e em seguida de 27 Zonas Especiais de Interesse Sociais – ZEIS em 1983, que em 2014 passaram a ser 67. Segundo o artigo 14 da lei de uso e ocupação do solo – LUOS de Recife nº 14.511/1983 as ZEIS são áreas urbanas “caracterizadas como assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais, no interesse social de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana”. Essa tese se focalizou sobre os desafios da inserção sócio-espacial dessas ZEIS porque apesar desse discurso que reconhece o solo urbano pelo seu valor de uso e para todos, paralelamente o Brasil entrou a partir dos anos 1990 no processo da globalização e da internacionalização de sua economia, se submetendo às exigências de atratividade e competitividade entre cidades que essa escolha acarreta. A consequência dessa convivência no mesmo espaço urbano dessas duas visões de cidade é uma dificuldade muitas vezes de concilia-las, em particular num assentamento precário com um grande potencial estratégico para a cidade e a região metropolitana como é o caso da ZEIS do Coque, nosso caso ilustrativo, localizado no mapa 2 abaixo. Assim a cidade do Recife, núcleo sede da região metropolitana, sofre de uma carência de solo urbano de boa qualidade (nem morro, nem zona alagável) para sua expansão, o que cria certo desejo de abrir as ZEIS bem localizadas no tecido urbano e reservadas a população de baixa renda que tradicionalmente não usam o recurso da verticalização para aproveitar mais o espaço, a outros usos e atores, em particular privados. A ZEIS do Coque especificamente entra nesse caso, pela sua localização central no tecido urbano, inseridas entre vários pólos importantes de serviços, comércios da cidade e região metropolitana, assim como desservidas por numerosos eixos de circulação viários, marítimos, de transportes coletivos etc.

*Mapa 2 : Localização do Coque no Tecido Urbano de Recife.*



*Fonte: Google Maps, adaptado pela autora, 2013.*

Nesse contexto, desde os anos 1960 a área vindo sendo alvo de importantes intervenções urbanas que visam melhorar a sua salubridade e a implantação de equipamentos urbanos, em particular de transporte, o que provocou a remoção de muitos moradores sem assegurar o seu direito à moradia e melhoria das condições de habitabilidade, apesar de ser o objetivo prioritário das ZEIS. Escolhemos um recorte temporal para nossa pesquisa, partindo da primeira grande intervenção urbanística e habitacional que ocorreu na área a partir de 1979, isto é, a construção do metrô e das casas populares pelo programa PROMORAR para realojar as pessoas que tiveram que sair de suas casas para a realização da obra.

Assim, o **objetivo geral da pesquisa** é de constatar que apesar de um discurso que defende a inserção urbana e social dos assentamentos precários no tecido urbano de Recife, a realidade revela resultados apenas parcialmente atingidos, assim como reais

ameaças ao direito à cidade e às melhorias das condições de habitabilidade dessas áreas, frente aos avanços das exigências de atratividade e da competição entre cidades.

Para melhor responder a esse objetivo geral, elaboramos quatro **objetivos específicos**:

- Demonstrar teórica e empiricamente a complexa predominância das exigências de atratividade e competitividade sobre o espaço urbano, mesmo na perspectiva da inserção sócio espacial das áreas ZEIS onde a legislação estabeleceu que as necessidades de melhorias das condições de habitabilidade são a prioridade fundamental.
  
- Sublinhar a complexidade e heterogeneidade da realidade sócio-espacial dos assentamentos precários no Recife e a evolução das ações e políticas públicas elaboradas desde o início do século XX em relação à prioridade da habitabilidade como fundamento.
  
- Ilustrar através o caso específico da ZEIS do Coque o que avançou em termos de inserção sócio-espacial, o que não avançou ou até mesmo regrediu de 1979 até hoje.
  
- Estabelecer uma metodologia com a definição das categorias de análise e variáveis mais relevantes para a avaliação de processos de inserção sócio-espacial de assentamentos ocupados por população de baixa renda em metrópoles de países emergentes.

#### ➤ **Principais temas / conceitos da pesquisa**

O Brasil, ainda país emergente vê seu peso na economia global aumentar, o que ao nível sócio-espacial se caracteriza por um desenvolvimento de grandes regiões urbanas ao nível populacional e funcional, em particular as metrópoles. Mesmo assim, as especificidades históricas das cidades brasileiras como a dicotomia do sistema produtivo e do mercado do trabalho, as tensões sociais muito fortes por causa de desigualdades extremas, a precariedade social e urbana e a informalidade permanecem e

se materializam no espaço por uma fragmentação das cidades brasileiras. Ela se traduz de um lado pela disseminação histórica no tecido urbano de assentamentos precários e do outro lado pela expansão generalizada, mas mais recente de conjuntos fechados para classes sociais de renda média et al.ta. Nessa pesquisa, problematizamos a fragmentação espacial no sentido dado por Navez-Bouchamine (2002, p. 122) de “situações urbanas caracterizadas por um aspecto pulverizado, heterogêneo e pouco articulado fisicamente e visualmente”. Ela se refere na nossa perspectiva ao aspecto físico-ambiental, relacionando diferenças de padrões de ocupação do solo, provimento de infraestruturas, equipamentos e serviços urbanos, existência de barreiras físicas entre áreas. A noção de fragmentação se diferencia da de segregação que designa um processo de separação entre grupos de populações no tecido urbano, na medida em que a fragmentação especificamente sublinha o caráter descontínuo do território urbano através da ausência de infraestruturas que ligam os diferentes “pedaços” da cidade (CARY, 2007). Assim, é a coerência do conjunto urbano e sua divisão funcional que caracteriza especificamente o processo de fragmentação, particularmente acirrado no contexto urbano brasileiro, em particular dos assentamentos precários. Todavia não se pode ocultar uma tendência a homogeneização das práticas sociais e urbanas mesmo dos moradores de assentamentos precários que relativiza a total pertinência da noção. Pode assim ser sublinhado que sempre existiram traços de inserção, trocas entre os “pedaços de cidade”, que seja para consumir, trabalhar, estudar etc., que se intensificaram com a globalização (CHETRY, 2013; LACERDA 2011, CARY, 2010). Na sua dimensão social, entendemos a fragmentação como “a emergência de territórios nos quais as populações vivem reclusas sobre si mesmas e onde se expressaria a ausência de referência à sociedade global” (NAVEZ-BOUCHAMINE, 2002, p. 75). Ela caracteriza então uma ausência ou desequilíbrio nas relações entre grupos sociais, desequilíbrio claramente caracterizado quando se trata das populações de assentamentos precários em relação ao processo histórico de exclusão e desigualdades sociais. Temas como a composição social de um bairro, o confinamento ou a facilidade de sair do bairro, a sua imagem social, os projetos previstos para a área e a evolução das formas de resistência em defesa do direito à cidade são índices de tal fragmentação e/ou inserção social. Assim, Navez-Bouchamine (2002, p. 62) define a fragmentação sócio-espacial como “um processo de fechamento de territórios espacialmente delimitados e habitados por populações socialmente homogêneas”.

É importante notar que Recife se caracteriza desde sua constituição por uma estruturação fragmentada de seu espaço urbano baseada no processo de acumulação capitalista. Assim, essa característica espacial e social em fragmentos é ainda muito nítida apesar de existir historicamente na cidade uma proximidade geográfica entre as áreas mais pobres e as mais ricas que muitas vezes dependiam umas das outras, realizavam trocas de diferentes tipos e de sua evolução ao longo do tempo em função das características do processo de acumulação capitalista. Assim, a fragmentação sócio-espacial é considerada nessa pesquisa como uma consequência da formação social do país extremamente desigual, suas características evoluindo ao longo da história. Assim, historicamente o espaço urbano foi produzido para responder às necessidades de acumulação capitalista, o solo urbano adquirindo cada vez mais um valor de mercadoria (HARVEY, 1992, 1996, 2004, 2006, 2011; LACERDA, 2011). Concordando com a crítica que Harvey (1992) faz dos fundamentos sociais e ideológicos da “pós-modernidade”, Castells (1999) elaborou a teoria dos espaços de fluxos para conceitualizar a nova forma espacial característica das práticas sociais que dominam e moldam a sociedade informacional funcionando em rede na qual vivemos hoje. Ela se caracteriza pela prevalência de uma competição acirrada entre cidades e/ou regiões para atrair investimentos em particular estrangeiros, visando sua inserção internacional na economia global. São assim valorizados “espaços de fluxos”, virtuais, que não anulam a existência de lugares ao nível local, mas os dominam pela inclusão de alguns que possuem características específicas úteis às redes e a exclusão dos outros, em particular os assentamentos precários, foco do trabalho aqui apresentado.

Na realidade brasileira e de Recife em particular, consideramos a noção de fragmentação particularmente pertinente para problematizar a presença e o déficit de inserção urbana e social de assentamentos precários disseminados no tecido urbano, influenciando diretamente na qualidade de vida de seus moradores e que contrastem com áreas vizinhas ricas e funcionalmente diferenciadas, criando assim rupturas na busca por atratividade econômica da cidade. Historicamente, as populações pobres foram excluídas do acesso à moradia digna, morando em áreas em péssimas condições de habitabilidade (morros, alagados, área de risco etc.). Segundo De la Mora et al. (2007), a habitabilidade é um conceito complexo que envolve aspectos tão objetivos relacionados às dimensões materiais da moradia, as infraestruturas, posse da terra e salubridade que aspectos subjetivos que envolvem as questões de convivência comunitária, hábitos dos moradores para satisfazer as necessidades humanas. Até o

final dos anos 1970, as únicas respostas dadas a essa problemática era a erradicação dessas moradias e a expulsão das populações do tecido urbano. Se se mantém até hoje esse tipo de práticas, a partir do final dos anos 1970 começaram a serem elaboradas políticas públicas para inserir social e espacialmente esses assentamentos e suas populações ao tecido urbano, construindo habitações populares e/ou urbanizando e regularizando os assentamentos já existentes no tecido urbano. Apesar desse discurso defendendo a inserção dessas zonas, os anos 1990 assinalam o início do processo de inserção da economia brasileira na globalização através uma agenda de reformas econômicas estruturais de caráter neoliberal com importantes repercussões na produção e organização territorial da metrópole de Recife fortemente influenciada pela reestruturação e reorganização do capital imobiliário totalmente dominado por interesses lucrativos e sem integrar aspectos de responsabilidade social para a sociedade. Leal (2004) sublinha a suma importância que “essa fração capitalista” teve ao longo do tempo na apropriação do solo, no processo de mercantilização e expulsão do tecido urbano dos setores mais pobres da população, em particular na cidade de Recife densamente ocupada com 7.039 hab/km<sup>2</sup> (IBGE, 2010<sup>14</sup>). Nesse contexto, novas alternativas foram criadas ao longo do tempo para viabilizar o processo de acumulação capitalista na cidade, se apropriando de novos espaços, em particular das populações pobres: o recurso a verticalização construtiva sustentada por um forte marketing imobiliário por exemplo. Nesse começo de século XXI, a realização de grandes eventos esportivos como a Copa do Mundo de football de 2014, através do grande fluxo de capital financeiro que acarreta e os prazos curtos de realização, permitiu uma reestruturação drástica do espaço urbano, motivada e legitimada pela necessidade de oferecer estruturas de mobilidade urbana para a realização do evento, em detrimento das populações pobres alvo de expulsões forçadas e não negociadas (HARVEY, 2013). Nesses diversos casos, prevalece um modelo de planejamento estratégico da cidade, fundada na ideologia do empreendedorismo urbano, mesmo nas gestões democráticas do partido dos trabalhadores e outros partidos tradicionalmentet alinhados com a esquerda socialista. Mais, conforme Castells (1999) e Leal (2004) as cidades passam a serem atores importantes de gestão dos fluxos de capitais num contexto geral de competitividade interurbana que visa a inserção numa “economia de fluxos, cuja organização em rede impõe as cidades como nós de conexão” (COMPANS, 1999, p. 1).

---

<sup>14</sup> <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=261160&search=pernambuco|recife>

Nessa perspectiva são valorizadas áreas já fortemente urbanizadas como Boa Viagem ou Casa Forte no Recife, assim como áreas até agora desvalorizadas, mas que passam a serem “territórios de oportunidades estratégicas” como a área portuária de Recife e seu entorno expandido (Complexo Turístico Cultural Recife / Olinda, projeto Novo Recife, obras da Copa etc.), ameaçando alguns assentamentos precários legalmente protegidos, como as ZEIS do Coque, Brasília Teimosa, Coelhos etc. localizadas no mapa abaixo.

*Mapa 3: Localização das ZEIS do Coque, Brasília Teimosa, Coelhos.*



Fonte: Realização da autora com base de mapa, 2014.<sup>15</sup>

Um dos resultados mais flagrantes desse processo é a perpetuação da fragmentação e segmentação do espaço urbano onde são criados de um lado enclaves acessíveis somente a parte da população inserida na dinâmica global dos fluxos

---

<sup>15</sup> Disponível em: <<https://eyesonrecife.wordpress.com/tag/recife-antigo/>>

(conjuntos residenciais fechados etc.). Do outro lado, os espaços que não têm capacidade para concentrar infraestrutura necessária ao desenvolvimento do processo de reprodução da sociedade são excluídos e desprovidos de investimentos, constantemente ameaçados de expulsão compulsória, sofrendo as consequências menos evidentes da “remoção branca” que sob o pretexto da implantação de equipamentos e a chegada de novas populações visa higienizar a área expulsando as populações pobres que moram na área. Em paralelo, os espaços de lugares que segundo Pflieger et al. (2008, p. 3) são “o espaço da experiência, cujo significado é centrado na valorização da localidade e das interações de proximidade”, considerados como oportunidades estratégicas, como nosso caso de ilustração, são alvo de processos drásticos de reestruturação urbana e social, que muitas vezes exclui os moradores pobres que ocupavam originalmente esses espaços. O objetivo apresentado dessa reestruturação é a inserção sócio-espacial desses espaços no tecido urbano, mas pode se questionar a real intenção por trás do que é apresentado: manter a população pobre de origem, melhorando suas condições de vida e habitabilidade, respeitando a função social da propriedade legalmente protegida através de sua transformação em ZEIS ou modificar a função desses espaços para inseri-los também no livre jogo do mercado, expulsando a população pobre?

Nesse processo, o Estado adota posturas contraditórias que de um lado persegue o objetivo de competitividade e atratividade econômica da cidade e do outro lado adota um discurso que procura responder às demandas das populações pobres que atuam através de suas organizações, reivindicando seu direito à cidade, a moradias e urbanização de suas áreas desde os anos 1970 com efeitos notórios na ocupação do espaço central da metrópole. Nesse contexto, concordamos com Melo (2013) que sublinha as duas escalas de planificação urbana que coexistem no Recife, muitas vezes de maneira contraditória: a escala estratégica que defende o valor mercantil do solo urbano e a implantação de grandes projetos urbanos e a escala participativa das populações pobres através de vários dispositivos implantados que visam melhorar a habitabilidade de suas áreas de moradia. Mais, essa contradição se encontra também nos canais de participação popular (Plano de Regularização da ZEIS – PREZEIS, Orçamento Participativo, hoje reagrupado no programa Recife Participa, Conselhos e Fóruns Setoriais de Gestão das Políticas Públicas etc.) onde convivem intenções e comportamentos das lideranças e representantes em defesa dos interesses da coletividade com comportamentos altamente oportunistas e carreiristas.

O discurso da cidade-mercadoria Ribeiro (2007) mesmo dominante, não é hegemônico e entra em disputa com outro que emergiu no Brasil para defender esse direito à cidade para todos, em particular os mais pobres, formulando assim um discurso de inserção espacial e social dos assentamentos precários no tecido urbano. Lefebvre (1968) e Harvey (2011) definem o direito à cidade não só como o acesso ao que existe, mas inclui também o direito de transformar o que existe para corresponder às necessidades humanas, disputando outras formas de apropriação do espaço urbano. Assim, vários instrumentos legais e canais institucionais de participação popular foram elaborados, muitos através da iniciativa de organizações sociais articulados com o setor progressista da Igreja Católica, ONG's, órgãos de classe de arquitetos, advogados, universidades, e em seguida legalizados pelos prefeitos nomeados no que concerne as AEIS e ZEIS. Se as Áreas de Interesse Social – AEIS instituídas pelo decreto municipal nº 11.670 de 1980 e as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS instituídas pela lei municipal de uso e ocupação do solo nº 14.511 de 1983 foram de iniciativa do Prefeito, o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS<sup>16</sup>, o instrumento do orçamento participativo<sup>17</sup> e os conselhos deliberativos de gestão das políticas públicas foram de iniciativa popular. Cabe lembrar aqui que antes da Constituição de 1988 este mecanismo legal não existia, logo foi um processo de iniciativa popular informalmente aceito pelo primeiro prefeito eleito dentro do processo de democratização do país, que iniciou nos municípios, depois nos estados e finalmente atingiu o nível federal. Na realidade, a Assembleia dos Bairros e o Movimento de Defesa aos Favelados, assessorados pela organização Interentidades que congregava a Comissão de Justiça e Paz, FASE, ETAPAS, CEAS, GAJOP e a Associação de Sociólogos propuseram aos candidatos que concorriam à Prefeitura do Recife na primeira eleição para prefeitos das capitais em 1985: a) o plano de regularização das ZEIS e b) as assembleias populares nos bairros para definir prioridades de investimentos, que veio se concretizar no programa Prefeitura nos Bairros que adotou em 1993 o nome de Orçamento Participativo. Esses instrumentos proclamaram o direito

---

<sup>16</sup> Artigo 3 da lei municipal nº14.947/87 que cria o plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS: “O PREZEIS tem por objetivo melhorar a qualidade de vida nas Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS -, promover a sua regularização jurídica e propiciar a sua integração na estrutura urbana do Recife”.

<sup>17</sup> Mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, geralmente o orçamento de investimentos de prefeituras municipais, através de processos da participação da comunidade.

à inserção sócio-espacial dos assentamentos precários existentes, alcançando condições de habitabilidade adequadas (DE LA MORA, 2002).

A Constituição de 1988 na sua elaboração admitiu demandas populares encaminhadas pelas organizações da sociedade civil, mas deve ser destacado que ela aprovou a função social da propriedade e da cidade, mas não o direito a habitação que só foi incluído, mediante emenda constitucional, em 1990, a partir da pressão do Movimento Nacional de Reforma Urbana. A constituição define também instrumentos de regularização fundiária (usucapião urbano, concessão do direito real do uso etc.), a exigência de elaboração de planos diretores nas cidades com mais de 20 mil habitantes com participação da sociedade na sua elaboração, assim como a aprovação do Estatuto da Cidade de 2001 que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição estabelecendo diretrizes gerais de política urbana e afirmando explicitamente a predominância da função social da propriedade e reconhecendo o instrumento das ZEIS. Cabe aqui destacar que devemos diferenciar as ZEIS do PREZEIS, as primeiras sendo um instrumento de uso e ocupação do solo que define parâmetros urbanísticos especiais para permitir a preservação da morfologia urbana dos assentamentos espontâneos e irregulares, e ao mesmo tempo inibindo a substituição de formas de uso e ocupação do solo que permitam a implantação de empreendimentos de interesse empresarial. Nessa perspectiva, o Estatuto das Cidades de 2001 adotou o instrumento das ZEIS para todos os municípios do Brasil. O PREZEIS, específico do Recife, é um instrumento de política urbana para promover a regularização fundiária e a urbanização dos assentamentos reconhecidos como ZEIS.

Com a eleição do Presidente Luis Ignácio Lula da Silva em 2002 (mandatos de 2003 a 2006 e de 2007 a 2010) e da Presidente Dilma Rousseff em 2010 (mandato de 2011 a 2014) foram criados e implantados instrumentos e programas necessários para viabilizar a política urbana fundamentada num novo paradigma: o Ministério das Cidades em 2003; a convocação da primeira conferência nacional das cidades<sup>18</sup> que tinha como lema “Uma cidade para todos” e que figurou como uma declaração explícita de enfrentar a fragmentação e a segregação; a instituição do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, e de programas de financiamento a cargo da Caixa Econômica, o programa Minha Casa – Minha Vida que oferece créditos a juros

---

<sup>18</sup> Estas conferências que iniciavam na esfera municipal, depois estadual para culminar na conferência nacional repetiram-se cinco vezes até hoje (a 1ª em 2003; 2ª 2005; 3ª 2007; 4ª 2010; 5ª em 2013).

subsidiados e inclusive a fundo perdido para atender famílias com renda inferior a um salário mínimo mensal etc. Apesar desses ganhos, se na época da redemocratização, as relações entre de um lado os movimentos sociais populares e seus aliados e de outro lado o Estado eram de claro confronto, hoje essas relações tendem a ser de busca de consenso através dos canais de participação populares instituídos, como o sublinham Dagnino, Olvera e Panfichi (2006). Na maioria das vezes, tratam-se de consultas sobre questões pontuais e parciais, os representantes dos canais de participação buscando parceria e acordo com os representantes de governos sobre obras isoladas que valorizam sua atuação pessoal e não debatendo à escala de um planejamento integrado e amplo dos assentamentos precários. Assim se perde a oportunidade de exploração dos conflitos, das divergências, de debate amplo sobre as questões urbanas e habitacionais das áreas precárias da cidade para privilegiar a busca de soluções rápidas e parciais, sem debate, sobre obras muitas vezes já predefinidas.

### ➤ **Quadro de análise**

Na prática, podemos identificar claramente um embate entre de um lado as exigências de atratividade/competividade as quais são submetidas as cidades e o planejamento urbano, e de outro lado as exigências do direito à cidade e da habitabilidade que incluem o direito à qualidade de vida e bem estar, a participação da população na definição das diretrizes da política urbana e habitacional. Se em alguns aspectos o direito à cidade prevaleceu (permanência até hoje das áreas ZEIS no tecido urbano, realização de investimentos públicos para urbanizar e regularizar a área e canais de participação popular existindo), a realidade mostra resultados muito limitados em termos de conclusão de projetos de regularização fundiária, e um pouco mais visíveis em algumas áreas do que em outras no que tange às obras de urbanização.

Elaboramos então duas hipóteses para guiar essa pesquisa:

- As ZEIS se beneficiaram desde 1987 de investimentos públicos para urbanização e regularização que permitiram sua parcial inserção sócio-espacial no tecido urbano.
- Mesmo nas áreas ZEIS onde prevalece teoricamente a melhoria das condições de habitabilidade, a sua localização estratégica no tecido urbano está provocando reais

ameaças ao direito a um habitat de qualidade e segurança da posse da terra frente as pressões exercidas pelas exigências de atratividade e ao avanço da lógica mercantil de apropriação do solo urbano.

- **Justificativa do caso de estudo (monográfico)**

A pesquisa é essencialmente bibliográfica e exploratória, usando um caso prático, a ZEIS do Coque, numa perspectiva de ilustração. Usamos a estratégia do caso ilustrativo para adentrar mais na profundidade e complexidade da heterogeneidade do processo da fragmentação versus inserção desses assentamentos no tecido urbano, sem pretender apresentar todas as suas declinações e repercussões ao nível local do fragmento. Através desse caso ilustrativo pretendemos ilustrar essas novas articulações entre espaços e escalas sublinhadas por Carlos (2007) e Lacerda (2011), introduzindo “no coração da globalidade a análise do individual, do fragmento” (Vidal, 1994, p. 170). Privilegiamos na abordagem da fragmentação e inserção suas implicações metodológicas, a saber, a interdisciplinaridade e a relação global / local.

O caso foi escolhido e acompanhado no tempo primeiramente pelo princípio epistemológico da concentração, que nos conduz a escolher casos de estudo nos quais nós esperamos desvelar com clara nitidez e intensidade o processo que pretendemos estudar. Assim, a localização central do Coque, no meio de bairros em acelerada verticalização nós faz esperar que o confronto entre as duas lógicas, a do bem-estar e a do capital, seja mais evidente.

Mais, pelas suas características inusitadas e não generalizáveis a outras situações da área urbana de Recife, procuramos assim colocar em evidência a grande heterogeneidade e complexidade da organização sócio-espacial da área urbana de Recife, focando os assentamentos precários. A fragmentação sócio-espacial sendo um fenômeno estudado à escala da área urbana, a análise desse fragmento visa nós fornecer elementos concretos e vívidos de ilustração dos argumentos avançados relativos ao embate entre as exigências de atratividade e as de habitabilidade no que à inserção sócio-espacial dos assentamentos precários no tecido urbano. Para entender a evolução desse processo, estudamos as intervenções urbanas praticadas na área de 1979 (data na qual foram construídas as casas populares no Coque pelo programa de erradicação de subhabitações – PROMORAR) até hoje.

- **Apresentação do caso de pesquisa**

A área do Coque remete a um processo muito antigo de resistência para sua moradia de uma população pobre que se instalou nessa zona central no final do século XIX.

Originalmente zona alagável do Recife, constituída de mangues e regularmente inundada pelas marés, aos poucos os moradores conseguiram aterrar uma área de 134 hectares com barro e resíduos sólidos, se instalando em particular ao longo da linha férrea, como o mostram as fotos abaixo.

*Foto 1: O Coque nos anos 1920*



*Foto 2: Ocupação do solo ao longo da linha de trem.*



*Fonte: acervo do Museu da Beira da Linha do Coque*

O Censo do IBGE de 2010 estima a população em 18.030 mil habitantes, no entanto, um levantamento realizado pela Empresa de Urbanização do Recife – URB de 2000, através da Diretoria de Integração Urbanística, indicam uma população de aproximadamente 40.000 habitantes (p. 3).

O Coque, localizado em área alagável que foi gradativamente ocupada pela população é considerado como sendo "Terreno de Marinha" pertencente a União<sup>19</sup>. Em 1979 foi elaborado um Contrato de Cessão sob Regime de Aforamento entre a União e a Prefeitura de Recife sobre a área de 134 hectares denominada Coque/Joana Bezerra com o objetivo de executar projetos urbanísticos de interesse social. A área foi inicialmente totalmente ocupada por casebres construídos com materiais disponíveis (madeira, papelão), que aos poucos foram sendo substituídas por casas de alvenaria, por iniciativa dos próprios moradores ou do programa Promorar<sup>20</sup> que construiu no começo dos anos 1980 trezentos e cinquenta casas populares, de acordo com Mayrinck (1991) para algumas famílias do Coque.

No geral, a área ainda contém locais carentes de obras de infraestrutura e serviços urbanos com qualidade suficiente, em particular de esgotamento sanitário, drenagem, iluminação pública, escolas secundárias e profissionalizantes, etc. Assim, apesar de ter sido reconhecida em 1983 como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, o que lhe confere direito à urbanização e regularização, a área até hoje só foi parcialmente inserida no tecido urbano, o padrão de ocupação do solo fragmentado permanecendo fortemente identificável. Mais, a sua localização estratégica no centro da cidade de Recife e num nó dos fluxos de capitais e circulação da região metropolitana de Recife acabou atraindo intervenções urbanísticas baseadas em exigências de atratividade que não foram sempre conciliadas com o direito à moradia das populações ali residentes. Assim, no mesmo espaço do Coque configura-se um uso de moradia e cotidiano de seus moradores que privilegia a escala micro-local enquanto paralelamente essas intervenções urbanísticas (o desvio do rio Capibaribe que separou a Ilha do Zeca do Coque, a implantação de equipamentos urbanos como a estação de metrô, o Fórum de Justiça, a Associação de Assistência à Criança Deficiente - AACD, o terminal integrado de transporte, a estação de barcos, ver mapa 4 abaixo) visam responder à usos e necessidades funcionais de transporte à escala da cidade e metropolitana, que beneficiam também os moradores da área.

---

<sup>19</sup> Segundo o artigo 20 inciso VII da Constituição Federal de 1988.

<sup>20</sup> Programa de Erradicação de Subabitação que objetivou entre 1979 e 1982 “erradicar subabitações” a partir de intervenções visando à melhoria dos núcleos habitacionais de favelas sem implicar, portanto, remoção dos moradores.

*Mapa 4: Localização dos Equipamentos Públicos Implantados no Coque descaracterizando a Finalidade Habitacional Original da Área.*



*Fonte: Google Earth, adaptação da autora, 2014.*

Não se trata de negar a utilidade de tais intervenções urbanas em assentamentos precários, mas de lembrar a prioridade das necessidades de habitabilidade que ali foi reconhecida, o que inclui a preservação do direito à moradia dos moradores, em particular na área mesmo em caso de necessidade de remoção assim como a melhoria de sua qualidade de vida. Contudo, todas essas obras acima citadas necessitaram remoções de moradores, o que segundo as regras estabelecidas hoje no município se resolve de duas maneiras: ou receber uma indenização pelo valor da casa que vai ser destruída, ou receber uma casa ou apartamento construído por um órgão governamental nas redondezas. Enquanto essa casa não fica pronta, os moradores recebem um "auxílio moradia"<sup>21</sup>, hoje de 151 reais por mês, para pagar o aluguel de uma casa, valor totalmente insuficiente visto os atuais preços de alugueis no Recife. No caso específico do Coque, existiram várias fases sucessivas de remoções desde os anos 1960, sem que

---

<sup>21</sup> Segundo o site da Prefeitura de Recife: benefício concedido pela Prefeitura do Recife para famílias que venham a ter sua casa destruída pela ação da natureza ou demolida, por determinação do Município, em virtude do risco oferecido aos seus moradores. O valor pago (R\$ 151) deve ser utilizado pelo beneficiário para o aluguel de um novo imóvel, enquanto aguarda a solução habitacional definitiva.

tivessem sido construídas moradias para reassentamento no local, fora o caso do programa Promorar nos anos 1980 para a obra do metrô. Assim, ou os moradores receberam uma indenização irrisória para o preço de suas casas, ou foram colocados até hoje no auxílio moradia, sem ser reassentado no local ou receberam uma casa em outro local. Verifica-se então no Coque a dificuldade de conciliar exigências de atratividade com as exigências de habitabilidade de moradores de assentamentos precários, em particular quando situados em áreas com forte potencial estratégico. Assim estima Lima Junior (2013) que o Coque já perdeu 51% de seu espaço original como o mostra o mapa a seguir.

*Mapa 5: Espaços do Coque que perderam sua Vocação Habitacional Original.*



- 1 Ilha do Zeca (anos 1980)**
- 2 Construção viaduto Capitão Temudo (1978) e de suas alças (1998)**
- 3 Construção linha do metrô (1982)**
- 4 Construção do fórum e AACD (1998)**
- 5 Construção do terminal Integrado de ônibus (2012)**
- 6 Cercamento do terreno para construção da sede da OAB (2012)**

*Fonte: Google Earth, adaptado pela pesquisadora, 2014.*

Enfim, além desses equipamentos implantados pontualmente na área, o Coque encontra-se alvo de quatro intervenções urbanísticas mais amplas que terão grandes impactos na questão habitacional, que só podemos problematizar hoje, sem certeza dos resultados. Em primeiro lugar, a realização da licitação do plano urbanístico e paisagístico da área interna ao Coque chamada Areinha foi aprovada pela Divisão de Projetos – DP da URB, sem que esse plano passe pelo Fórum do PREZEIS para prévia discussão e aprovação. Esse projeto visa urbanizar as margens do rio Capibaribe, retirando as palafitas ainda existindo, construindo também moradias na área para o realojamento dos moradores. Em segundo lugar, o Instituto da Cidade Pelopidas Silveira<sup>22</sup> lançou dia 21 de maio de 2014 uma licitação para contratar uma empresa que será responsável pela elaboração do plano de reurbanização do Coque e entorno, integrando a ZEIS do Coque ao seu entorno. Mais uma vez, essa licitação não passou previamente pelo Fórum do PREZEIS e colocou a questão habitacional somente como uma das prioridades entre outras, o que sublinha a necessidade de ficar atento aos reais objetivos de tal plano. Em terceiro lugar o projeto do Parque Capibaribe, à iniciativa da Prefeitura do Recife e que visa resgatar o rio e suas margens como potencial para a cidade tem também impactos no Coque, perpassado pelo rio Capibaribe. É necessário ficar atento à uma potencial valorização da área sem que seja garantida a permanência dos atuais moradores, que poderiam ser indiretamente expulsos para outras áreas visto o alto preço dos aluguéis consequente da urbanização, aumento do preço da terra etc. Enfim, a Prefeitura do Recife está atualmente elaborando um plano para a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996 e realizando um levantamento das infraestruturas em todas as áreas precárias do Recife, do perfil sócio econômico dos habitantes, das atividades dominantes em cada área pobre para a elaboração de planos de intervenção urbanística a partir de julho de 2015, mas sem prazo definido para implantação e conclusão. É necessário se questionar sobre a finalidade desse plano e levantamento que podem conduzir a melhorar as condições de habitabilidade das áreas precárias da cidade, mas também rever a legislação das ZEIS que protege essas áreas, criando novas, eliminando outras.

---

<sup>22</sup> Segundo o site da Prefeitura, as missões do Instituto são “Delinear o futuro do Recife, produzindo estudos, planos e projetos territoriais, fundamentados em uma visão coletiva de cidade inovadora, criativa e sustentável. Articular o planejamento territorial integrado do Recife, favorecendo as decisões para o desenvolvimento da cidade, fundamentado em uma visão regional, intraurbana, coletiva de cidade”.

- **Caminho metodológico**

Ao nível metodológico, iniciamos com uma pesquisa teórico-empírica, exploratória e de raciocínio dedutivo, isto é partindo de uma formulação teórica e confrontando-a com a realidade. Nesse contexto usamos várias fontes de coleta e análise de dados (observação direta, análise de documentos, entrevistas e grupo focal), procedendo a uma pesquisa de natureza mista, revestindo aspectos quantitativos e qualitativos. Usamos a estratégia do caso ilustrativo na área da ZEIS do Coque pela pertinência, atualidade e riqueza de elementos de reflexão já sublinhada acima. Finalmente elaboramos uma grade de indicadores para identificar o que avançou em termos de inserção sócio espacial, o que não avançou ou até mesmo regrediu de 1979 (data da construção das casas populares pelo PROMORAR) até hoje.

#### A coleta de dados

Como procedimentos operacionais para a efetivação da nossa investigação, adotamos a estratégia da triangulação dos métodos de coleta, recorrendo a várias fontes e tipos de dados, com o objetivo de corrigir e compensar mutuamente os limites de cada uma das técnicas utilizadas (VASCONCELOS, 2009, p. 52).

- A observação direta

Primeiramente nós apoiamos nas próprias experiências práticas que tivemos durante nosso percurso, usando da observação direta como técnica de coleta de dados. Na Zeis do Coque, frequentamos esporadicamente desde 2011 e intensivamente desde o começo de 2013 o Núcleo Educacional Irmãos Menores de Francisco de Assis - NEIMFA, um centro educacional orientado por objetivos sócio-educacionais e ético-morais, atuando com mais de 1.500 pessoas no bairro do Coque, Recife, há mais de 27 anos.

Frente às ameaças de expulsões de moradores para a realização de obras de estruturação urbana no bairro, o coletivo Coque (R)Existe começou nos primeiros meses de 2013 a organizar um dia de atividades a serem realizadas no dia 04 de agosto de 2013 com atividades lúdicas, culturais e formativas para sensibilizar a população de dentro e de fora do bairro sobre as ameaças de remoção que atingiam 58 famílias do

Coque, como consequência da construção do Terminal Integrado de Ônibus. Depois desse evento, o coletivo permaneceu mobilizado entorno da defesa do direito a moradia dessas famílias, a pesquisadora participando intensivamente da organização e realização dessas atividades até o final de 2013.

Em paralelo, em 2013 e 2014 nós aproximamos das atividades do Fórum do Prezeis, participando de seminário de avaliação (dezembro de 2013), de formação (janeiro de 2014), dos encontros mensais ordinários (janeiro, fevereiro, maio e junho de 2014) e extraordinários (7 de fevereiro de 2014).

Enfim, participamos da maioria das reuniões com o Instituto da Cidade do Recife – Engenheiro Pelópidas Silveira que começaram depois da atuação do movimento Coque (R) Existe no Coque e relativas aos projetos de melhorias urbanas na ZEIS, em particular nos dias 19 de março, 1º e 21 de maio de 2014. Eram presentes nessas reuniões a Presidente do Instituto, Evelyne Labanca, o arquiteto urbanista do Instituto, Noé Sérgio Rabêlo do Rego Barros, lideranças comunitárias do Coque, membros do NEIMFA, da Rede Coque Vive, do grupo Direitos Urbanos – DU e da pós-graduação em desenvolvimento urbano da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Essas experiências foram fundamentais como pesquisadora estrangeira, para adentrar a realidade do cotidiano dos moradores dessas áreas e tentar entender melhor esse jogo contraditório e complementar para a inserção sócio-espacial do fragmento, na escala local, mas também às outras escalas (metropolitana, nacional, continental e mundial).

➤ **Análise documental**

Procuramos nos seguintes documentos informações capazes de fornecer respostas aos indicadores estabelecidos a seguir.

Para a Zeis do Coque, consultamos o registro do Orçamento Participativo para identificar a quantidade, as características das obras realizadas pelo município nesse bairro. Consultamos também os vários documentos elaborados pela coordenação do Fórum do Prezeis sobre as dificuldades e desafios enfrentados pela instância para efetivar ações de regularização fundiária e infraestrutura na ZEIS, assim como a lei orçamentária anual – LOA que define o orçamento do fundo do PREZEIS.

Em relação à imagem do Coque na sociedade, utilizamos o estudo feito por estudantes de jornalismo da UFPE através da Rede Coque Vive sobre as matérias publicadas na imprensa entre 1974 e 2006.

Consultamos enfim vários documentos elaborados pela Prefeitura de Recife e o governo do Estado de Pernambuco relativos à obras realizadas na área, assim como trabalhos acadêmicos (trabalhos de conclusão de cursos, dissertações de mestrado e teses de doutorado), materiais de jornais atuais, programa de governo da campanha do atual prefeito Geraldo Júlio e o plano estratégico Recife 500 anos<sup>23</sup>.

➤ Entrevistas individuais

Realizamos quatorze entrevistas em profundidade (lista no apêndice 1, p. 218-219) com diversos atores envolvidos na área do Coque para entender a história da origem e construção do bairro, os movimentos de resistência da população às constantes ameaças de remoção, a organização e os conflitos entre lideranças, as etapas de urbanização etc. Foram assim entrevistadas lideranças locais, membros de organizações locais e governamentais, participantes da rede Coque (R)Existe, moradores, representante eleito pela comunidade para compor a equipe de dois representantes populares na COMUL, que junto com os dois suplentes representam a ZEIS no Fórum do Prezeis. Através da tecnologia inspirada na análise de conteúdo foram identificados os temas chaves correspondentes aos indicadores relativos aos processos de fragmentação e/ou inserção sócio-espacial do Coque no tecido urbano. No apêndice 2 (p. 220-221) pode ser encontrado um exemplo de roteiro de entrevista.

➤ Realização de um grupo focal

Interesses e limites de um grupo focal

Segundo Galego e Gomes (2005, p. 174), a técnica do grupo focal foi usada pela primeira vez por Roberto King Merton em 1941, mas somente a partir dos anos 1980 ele se classificou como importante estratégia de pesquisa e forma de coleta dos dados para os cientistas sociais. Esta técnica tem como finalidade procurar o sentido e a

---

<sup>23</sup> Elaborado e lançado pela Prefeitura Municipal do Recife em 2013, o plano visa elaborar um projeto de médio e longo prazo para a cidade, até 2037.

compreensão dos fenômenos sociais complexos, a partir de um raciocínio indutivo, isto é partir de premissas particulares para obter uma conclusão universal, obtendo um resultado amplamente descritivo.

O grupo focal é uma técnica que tem muitas vantagens e é particularmente adequada para coletar dados no contexto de nossa pesquisa. Em primeiro lugar, a dinâmica do grupo tem a vantagem de explorar e estimular diferentes perspectivas através da discussão. Assim, através do diálogo, cada participante é convidado a defender sua opinião, preferências, valores (aspectos sócio-culturais, normas de grupo) e compartilhar suas experiências. Esta técnica oferece um amplo campo de compreensão de uma situação ou problema, explorando tanto o "como?" que o "por quê?", o ambiente promovendo a expressão e discussão de opiniões controversas. Nesse contexto, a facilidade de expressão de alguns pode remover inibições de outros e a experiência comum compartilhada pode criar solidariedade. Em suma, a discussão em grupo pode dar mais peso às críticas que as entrevistas individuais. Por outro lado, esta técnica, baseada no diálogo, pode aplicar-se a todas as populações, independentemente da idade, incluindo participantes analfabetos. Dependendo do contexto de aplicação da ferramenta, o grupo participante não precisa ser representativo da coletividade. Enfim, trate-se de um método eficaz de investigação, que permite uma coleta rápida e econômica de dados.

No entanto, alguns aspectos negativos da interação do grupo podem restringir a aplicação do grupo focal. Assim, é necessário considerar a possível relutância dos participantes para expressar idéias pessoais, por timidez, influência de normas sociais, dominação de alguns participantes do grupo etc. Neste sentido, o moderador tem um papel crítico no desenvolvimento de um bom grupo focal, procurando evitar a instalação de relações hierárquicas entre participantes, sem todavia orientar as respostas para não comprometer os resultados. Enfim, constituir um grupo de participantes completamente representativo da população fonte pode revelar-se complexo, a ausência de representatividade podendo limitar a interpretação e generalização dos dados, como na nossa pesquisa. Mesmo assim, o uso do grupo focal revela toda sua pertinência para a compreensão de uma situação, a ilustração de uma hipótese etc.

### Aplicação do grupo focal ao caso de estudo

Nessa pesquisa, o grupo focal foi o método utilizado para destacar as práticas do território dos habitantes do Coque. Os resultados visavam confirmar o início da análise feita a partir de observações diretas e indiretas anteriores, de leituras, conversas informais com moradores e participação em eventos de mobilização social.

Assim, o grupo focal mostrou-se uma ferramenta adequada para cruzar diferentes perspectivas sobre a experiência de um território. Os participantes foram selecionados para representar uma população diversificada, segundo critérios de idade, gênero, ocupação, tempo de residência na área. A vantagem de usar esta técnica foi também de estudar as interações entre pessoas, e encorajar a expressão de idéias e sentimentos em um ambiente favorável e propício para a troca.

A discussão, que durou uma hora, foi direcionada para a questão da relação entre o local e o global, isto é a relação entre o Coque e o resto da cidade, colocando em perspectiva as noções de fragmentação e inserção. A estrutura do questionário com os objetivos desejados é apresentada no apêndice 3 (p. 222 – p. 224).

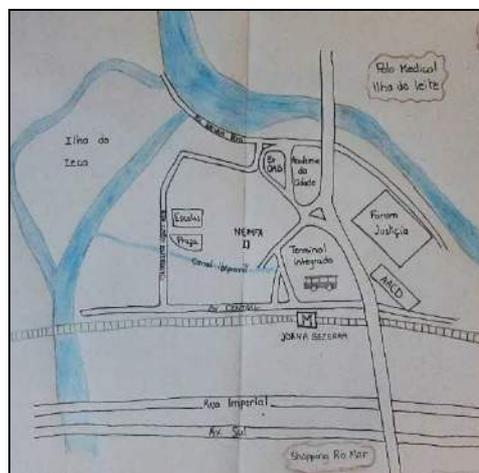
As fotos abaixo ilustram o momento da discussão em grupo: à esquerda, a imagem mostra o grupo focal acontecendo, enquanto a figura à direita mostra um mapa esquemático produzido anteriormente pela equipe, e disponibilizado durante o grupo focal como suporte de discussão.

**Foto 3: O Grupo Focal**



**Fonte: Hochart, 2014.**

**Foto 4: Mapa Usado como Suporte Visual e de Trocas do Grupo Focal**



**Fonte: Hochart, 2014.**

Ao nível organizacional, o grupo era composto por um moderador (a pesquisadora), enunciando as perguntas e orientando a discussão, dois assistentes (uma pessoa responsável pelas observações e anotações e outra garantindo a logística e suporte técnico), e dos participantes. Convidamos previamente pessoalmente oito participantes, mas somente seis compareceram. Pouco tempo antes de começar, procuramos outras pessoas das redondezas para participar do grupo focal, sem resultado positivo.

Ao nível da participação, o grupo era composto de um jovem de 17 anos, três pessoas entre 20 a 40 anos (um homem e duas mulheres), assim como um homem e uma mulher com idade superior a 60 anos. As duas mulheres entre 20 e 40 anos participaram ativamente como militantes do movimento Coque (R)Existe (que não comporta lideranças, mas tem uma coordenação coletiva), envolvidas na mobilização contra a remoção involuntária das famílias que estão vendo suas casas sendo derrubadas para as obras sobre o canal Ibiporã (revestimento do canal e abertura de vias). O homem e uma das mulheres dessa mesma faixa etária estão atualmente participando de maneira muito ativa das ocupações de terrenos no Coque para reivindicação de moradias populares, mas sem integrar o quadro dos dirigentes. Os três outros participantes (17 anos e mais

de 60) não estão envolvidos de maneira ativa nas mobilizações populares no Coque. Para poder responder de maneira muito exata aos objetivos perseguidos pelo grupo focal, teria sido necessária uma pesquisa muito mais ampla que um grupo focal de seis pessoas, por isso nós não concedemos um caráter representativo e generalizável aos dados obtidos através deste pequeno grupo focal. Mesmo assim, as informações foram usadas como suporte para a compreensão dos comportamentos, das visões e práticas dos moradores e como uma ilustração de hipóteses.

➤ **Elaboração de uma grade de categorias de análise para a caracterização da fragmentação / inserção sócio-espacial**

Para elaborar essas categorias de análise e critérios, nos baseamos sobre a conceituação teórica elaborada sobre a noção de fragmentação que cruzamos com o ideal do conceito de habitabilidade que, como já vimos, é um conceito complexo que abrange muitas dimensões tão objetivas que subjetivas, todas relacionadas à qualidade de vida, indo bem além do simples componente da unidade habitacional. Assim, por limitações materiais e de equipe, não era possível nessa pesquisa abranger todas as dimensões da habitabilidade que segundo De la Mora et al. (2007) são a moradia, a posse da terra, a forma do assentamento, os serviços públicos, as instalações comunitárias, a higiene e salubridade, o meio ambiente, o acesso e mobilidade. Dentro desse panorama muito amplo, escolhemos as categorias que podiam fornecer mais informações sobre os elementos de fragmentação e/ou inserção sócio-espacial da ZEIS do Coque, isto é a unidade habitacional, serviços públicos, equipamentos comunitários, condições de higiene e salubridade e enfim acesso e mobilidade para a inserção espacial. Para a inserção social, nos focalizamos sobre as relações com outras partes da cidade e as relações com os poderes públicos e/ou canal de participação sobre a urbanização do Coque.

**Inserção espacial:**

Na análise da evolução da inserção espacial foram identificadas as transformações ocorridas em termo de qualidade do espaço entre 1979 (data das primeiras intervenções urbanas de grande amplitude no Coque) e 2014 com o objetivo de

determinar como evoluiu o Coque em termo de habitabilidade. Elaboramos os critérios a seguir.

*Tabela 1: Critérios da Inserção Espacial*

<b>DIMENSÃO DA HABITABILIDADE</b>	<b>CRITÉRIOS</b>	<b>DEFINIÇÃO</b>	<b>MEIO DE COLETA DAS INFORMAÇÕES</b>
Unidade habitacional	Dimensões médias das casas	Em m <sup>2</sup>	Observação direta.
	Material de construção (paredes, cobertura, piso)	Papelão, madeira, tijolo.	Observação direta, entrevistas com moradores
	Instalações hidráulicas e elétricas dentro da casa	Tipo de instalação e como usa.	Observação direta, entrevistas com moradores.
	Esgotamento sanitário	Ligação à uma rede de esgoto	Censo 2010 do IBGE
	Posse da terra	Os moradores dispõem de um título de propriedade	Observação direta e entrevistas
Forma do assentamento	Barreiras internas ou externas	Existem barreiras que cortam a área do Coque	Observação direta, análise de mapas e entrevistas.

	Posicionamento em relação aos grandes eixos estruturantes	Localização do Coque em relação aos eixos de circulação	Observação direta, análise de mapas e entrevistas.
Serviços públicos	Equipamentos de saúde	Quantidade; uso para pessoas da área e/ou de fora.	Entrevistas com moradores, observação direta.
	Escolas	Quantidade, tipo, frequentadas para pessoas de fora do Coque	Entrevistas com moradores, observação direta.
Equipamentos comunitários	Equipamentos de lazer	Quantidade, uso para pessoas da área e/ou de fora	Entrevistas com moradores, observação direta e grupo focal.
	Comércio	Existência de feira livre, lojas de produtos de uso diário, supermercados.	Observação direta
Condições de Higiene e salubridade	Vetores de doenças	Fontes de doenças (monturos de lixo, esgoto a céu aberto, água parada)	Observação direta, entrevistas com moradores.
Acesso e mobilidade	Linhas de transporte	Número de linhas de transporte, destino.	Grande Recife Consórcio de Transporte, observação direta, grupo focal,

			reunião com o poder público.
	Acessos ao Coque	Quantidade e tipo de acessos	Observação direta, entrevistas com moradores.

*Fonte: A autora.*

### **Inserção social**

Focalizamos vários aspectos capazes de informar sobre os avanços ou retrocessos em termo de inserção social dos anos 1980 até hoje da população do Coque: as relações com outras partes da cidade de Recife /RMR/ no Estado, em particular ao nível dos deslocamentos e as relações com os poderes públicos e/ou canais de participação sobre a urbanização do Coque. Elaboramos os critérios a seguir.

➤ **Relações com outras partes da cidade**

O objetivo das entrevistas individuais ou coletivas (grupo focal) realizadas foi de verificar se existe um real isolamento dos moradores do Coque dentro de sua área ou se existem interações entre os moradores do Coque e moradores do resto da cidade. Esses movimentos de trocas (inserção) são forçados (obrigação de trabalhar, abastecimento alimentar, estudar ou atendimento para saúde, por exemplo) ou são voluntários (atividades de lazer, visita a família etc.)? Os moradores do Coque se sentem parte da cidade de Recife?

- Relações com os poderes públicos e/ou canal de participação sobre a urbanização do Coque

Foram usados os instrumentos de entrevistas, análise documental e observação direta para realizar o levantamento e análise dos diferentes projetos para o Coque por parte do poder público, assim como os diferentes tipos de respostas da parte da população e as formas de resistência acontecendo na área em favor do direito à moradia e à cidade, seus métodos de ação e resultados.

*Tabela 2: Critérios da Inserção Social*

<b>DIMENSÃO GERAL</b>	<b>CRITÉRIOS</b>	<b>DEFINIÇÃO</b>	<b>MEIO DE COLETA DAS INFORMAÇÕES</b>
Relações com outras partes da cidade de Recife /RMR/ no Estado	Saídas do Coque dos moradores	Frequência e motivos das saídas	Grupo focal
	Sentimentos dos moradores sobre o pertencimento à cidade	Os moradores se sentem parte da cidade ou isolados	Grupo focal
	Entradas de pessoas no Coque	Pessoas de fora do Coque entram no Coque	Grupo focal e observação direta
Relações com os poderes públicos e/ou canal de participação sobre a urbanização do Coque	Tipos de projetos para o Coque	Levantamento dos projetos em curso ou previstos	Grupo focal, entrevistas com moradores, participação em debate e reuniões com o poder público, fórum do PREZEIS, Delegados do Recife Participa, Membros da COMUL..
	Tipos de respostas da população	A favor, contra, propostas de melhorias dos projetos	

*Fonte: A autora.*

## ➤ **Organização das partes do documento**

A tese está organizada em duas partes. A primeira parte, intitulada "*Recife, uma cidade historicamente fragmentada: a produção do espaço urbano entre mercadoria e direito?*" visa expor teoricamente a produção do espaço urbano no Brasil e no Recife, em particular como resultado de um longo processo de acumulação capitalista produzindo um espaço social e espacialmente fragmentado. Esse fenômeno culmina com as mudanças estruturais da sociedade para a sociedade da informação e da economia global ocorrendo desde a década de 1990, produzindo novas formas de processos espaciais que Castells (1999) chamou de "espaços de fluxos". Neste contexto, políticas públicas foram implantadas de forma a promover tão a competitividade das cidades como a inserção sócio-espacial dessas áreas fragmentadas.

Na segunda parte, intitulada "*Os fatores da inserção sócio-espacial das favelas*", enfocamos os aspectos econômicos, políticos, sócio-culturais e antropológicos que influenciam a conciliação ou não entre exigências de atratividade urbana e necessidades de habitabilidade, tanto a nível teórico que no caso ilustrativo da ZEIS do Coque.

Enfim, acabamos com as conclusões referentes à pesquisa, realizadas em três níveis (teórico conceitual, metodológico operacional e sobre o estudo de caso).

## **PARTE 1 - RECIFE CIDADE HISTORICAMENTE FRAGMENTADA: A PRODUÇÃO DO ESPAÇO ENTRE MERCADORIA E DIREITO**

A parte 1 é composta de dois capítulos, sendo o primeiro “*A fragmentação / inserção sócio-espacial no contexto do embate entre exigências de atratividade e necessidades de habitabilidade*” e o segundo capítulo “*Contextualização histórica da fragmentação sócio-espacial no Recife*”.

O primeiro capítulo visa estabelecer as bases teóricas e conceituais acerca dos principais conceitos/noções usados na tese, assim como os problematizar no contexto geral e no contexto específico do caso de estudo. Começamos fazendo um estado da arte sobre a noção de fragmentação (I-A) que adotamos como chave de leitura da cidade do Recife, partindo do pressuposto que ela se estruturou historicamente segundo esse padrão de ocupação do solo. Nessa perspectiva, percebemos que a cidade se construiu dividida em partes (fragmentos) com características sociais e espaciais específicas que não constituem um conjunto coerente, o que não impede movimentos de trocas entre os componentes, mesmo baseados em relações de dominação. Tentamos então traçar um panorama geral da abrangência da noção a partir de vários autores (ROJAS VIDAL 2002; VIDAL, 1994; CARLOS, 2007; REMY, 2002; BALBO, 2002; NAVEZ-BOUCHANINE, 2002; CHETRY, 2010 e 2013; CASTELLS, 1983, etc.), partindo de suas origens, vendo suas evoluções, utilidade, fragilidades conceituais e usos assim como seus limites.

A partir desse conhecimento, nos focalizamos num segundo tempo sobre a problematização da fragmentação sócio-espacial na perspectiva das exigências de atratividade e das necessidades de habitabilidade (I-B) como quadro de análise geral da tese, em particular no contexto das melhorias urbanísticas dos assentamentos precários, foco de nossa pesquisa. Problematizamos então as exigências de atratividade que dominam as cidades nesse começo de século XXI a partir de dois principais autores, a saber, David Harvey (1996) e Castells (1999), completados por Pflieger et al. (2008) e Carlos (2007). Definimos então esse contexto de busca pela maximização da atratividade local para o desenvolvimento capitalista através do empresariamento urbano que se apoia segundo Harvey (1996, p. 50) em um “quadro de competição interurbana por recursos, empregos e capital de somatória zero”. Percebemos que essa

reorganização das cidades em torno da atratividade no contexto atual da globalização pode ser problematizada em torno do conceito de cidade em rede (CASTELLS, 1999), através a generalização dos fluxos de informação e mercadorias no espaço planetário. No contexto de nossa pesquisa, percebemos que muitas das intervenções urbanísticas em assentamentos precários localizados estrategicamente no tecido urbano (centralidade, nas interseções dos eixos de circulação etc.), como no nosso caso de estudo buscam melhorar a atratividade da cidade e região metropolitana através especialmente a reorganização de fluxos de vários tipos (mercadorias, pessoas, capitais etc.) no sentido de conectar os fragmentos. Nessa perspectiva, problematizamos essa busca por atratividade frente a outra visão da cidade, que privilegia as necessidades de habitabilidade e direito à cidade dos moradores de assentamentos precários já consolidados e nos quais depois de muita luta popular foi reconhecida a prioridade das melhorias das condições de habitabilidade, em particular através da instituição das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em 1983, como no caso do Coque. Assim nos referimos à Henri Lefebvre (1968) e David Harvey (2011) para problematizar esse direito de todos de construir e transformar o espaço urbano, explorando os conflitos entre vários usos. Para apreender o conceito de habitabilidade, o professor De la Mora et al. (2007) e o Instituto de la Vivienda (2004) nos forneceram as chaves adequadas, o definindo como um conceito complexo que envolve aspectos tão objetivos relacionados às dimensões materiais da moradia, as infraestruturas, posse da terra e salubridade que aspectos subjetivos que envolvem as questões de convivência comunitária, hábitos dos moradores para satisfazer as necessidades humanas.

Uma vez definidos os conceitos que constituem o quadro de análise da tese, nos propomos a os aplicar na escala mais geral da região metropolitana do Recife (II-A) e em seguida ao caso de estudo do Coque na cidade do Recife (II-B), revelando as atuais tensões entre as exigências de atratividade e necessidades de habitabilidade. Assim, pudemos constatar os movimentos contraditórios: de um lado fortes mobilizações populares em prol do direito à cidade e habitabilidade da população pobre que organizadas conseguiram grandes vitórias e conquistas para proteger seus direitos, construindo um sólido quadro participativo e do outro lado um peso forte do planejamento estratégico a serviço dessa busca por atratividade e desenvolvimento econômico que nem sempre consegue levar em conta os interesses e necessidades da

população pobre, em particular provocando remoções sem garantir o direito à moradia das populações.

O capítulo segundo visa ajudar o leitor, em particular francês a se situar historicamente na problemática dos assentamentos precários e da habitação de interesse social, em particular através dos programas e políticas públicas implantadas. Assim, num primeiro tempo, nos propomos a contextualizar a estrutura social e espacial historicamente fragmentada do Recife (I-A), mostrando como originalmente o modelo de ocupação do solo urbano foi baseado na fragmentação, entre espaços com condições de habitabilidade diferenciados ocupados pelos pobres ou ricos. Mostramos que esse quadro foi muito influenciado pela própria topografia e geografia da cidade, assim como pelo modelo de desenvolvimento desigual e de relações de exploração adotado pelo país, que se mantém até hoje, em particular no que tange à propriedade a terra muito centralizada nas mãos de alguns. Assim, a existência de assentamentos precários disseminados no tecido urbano faz parte da história da cidade (I-B) e uma pesquisa da Fundação Joaquim Nabuco - FUNDAJ realizada em 2009 e reatualizada pela autora em 2014 sobre a tipologia e a caracterização sócio-econômica dos assentamentos precários da região metropolitana do Recife revelou a forte heterogeneidade entre eles assim como dos termos usados para caracterizá-los. A segunda parte do capítulo se focalizou sobre a contextualização das políticas públicas de produção de moradias de interesse social, fazendo um panorama geral do começo do século XX até hoje, mostrando a sua evolução. Pudemos assim constatar que nenhuma das políticas públicas de habitação de interesse social elaborada até hoje conseguiu reverter o déficit habitacional da população mais pobre, entre 0 e 3 salários mínimos, em particular porque essas políticas públicas não priorizaram realmente esse objetivo, sempre procurando favorecer o mercado da construção civil que não se interessa em construir casas populares que não entra nas suas taxas de lucro.

## **CAPÍTULO 1 - A fragmentação / inserção sócio-espacial no contexto do embate entre exigências de atratividade e necessidades de habitabilidade**

Esse primeiro capítulo visa apresentar e problematizar os vários conceitos ou noções usadas para realizar a pesquisa proposta, num primeiro tempo focalizado sobre a noção de fragmentação sócio-espacial, fazendo um panorama geral puramente teórico e conceitual (I-A). Um segundo passo foi dado ao aplicar a noção na perspectiva das tensões contraditórias entre de um lado as exigências de atratividade as quais são submetidas às cidades e de outro lado as necessidades de melhorias das condições de habitabilidade dos assentamentos precários, o que constituiu nosso quadro geral de análise para problematizar os desafios da inserção sócio-espacial dos assentamentos precários, em particular as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS com a do Coque (I-B). Finalmente, aplicamos esses conceitos e noções ao caso da região metropolitana do Recife (II-A) e em seguida ao caso do Coque (II-B).

### **I. Revisão bibliográfica conceitual**

#### **A. O conceito de fragmentação sócio-espacial**

A fragmentação refere-se a um processo de "partição" ou "explosão" de um objeto espacial considerado como portador de uma unidade social. A fragmentação não é o único termo usado para descrever esse fenômeno: na década de 90, foram usados muitos termos relacionados: fratura social, secessão, dualização, segregação, segmentação, polarização sócio-espacial. Nós discutiremos em primeiro lugar o contexto do surgimento desta noção e as hipóteses que sugere, antes de explicar seu uso e sua contribuição em termos de nova ferramenta de análise do espaço urbano. Os limites de aplicação da noção e as contradições que ela suscita serão destacados na última parte.

Segundo Navez-Bouchanine (2002, p. 20), as primeiras utilizações do termo de fragmentação ocorreram nos anos 1960 num sentido mais restrito e preciso que hoje,

designando “um fracionamento horizontal e vertical, na cidade em fase de suburbanização, dos poderes e instituições de gestão da cidade”. A preocupação é então de pensar como associar esses fragmentos através da governance. Mas desde o final dos anos 1980, essa primeira definição é amplamente ultrapassada e o termo designa o fenômeno mais global de fragmentação da sociedade urbana e sugere que:

Uma cidade unitária, orgânica, solidária deixou lugar agora a um conjunto aleatório de formas sócio-espaciais dispersadas, marcadas por processos de territorialização forte, não somente cortadas umas das outras, mas também trancadas num tipo de isolamento social e político (NAVEZ-BOUCHANINE, 2002, p. 20, tradução nossa).

A noção foi em seguida adaptada e amplamente utilizada nos estudos sobre as cidades brasileiras, para descrever as novas estruturas sócio-espaciais das cidades, sujeitas ao processo de globalização.

O sucesso desta noção questiona então os motivos e consequências de seu uso, tanto do ponto de vista da análise das cidades que de sua generalização. Além disso, podemos perguntar-nos se a fragmentação descreve fenômenos urbanos recentes, se se trate de uma nova ferramenta de análise, ou de uma renovação epistemológica. Como Laurent Vidal, nos interrogamos sobre essa noção no coração de uma reflexão sobre a obsolescência das ferramentas de leitura da cidade: a fragmentação está na origem de crises urbanas? Uma consequência? Uma etapa? É este o início de um novo paradigma? (VIDAL, 1994, p. 166).

### ➤ **A perda de uma unidade urbana?**

Em primeiro lugar, a análise da expressão "fragmentação urbana" nos informa sobre uma série de hipóteses sobre a qual a noção se construiu. Assim, uma das principais divergências sobre o conceito de fragmentação se situa sobre o fato de existir ou não uma unidade espacial e social preexistente a fragmentação e que estaria perdida.

Genestier (2013) explica que o radical “fragmento” sugere que uma entidade previamente inteira foi quebrada, enquanto, o sufixo em "ção" refere-se a um processo em curso de desenvolvimento. Assim,

A expressão fragmentação urbana denomina, então, uma transformação da cidade ontem coesa, aglomerada, densa, mista, continuada... em uma área urbanizada hoje dispersa, difusa, dividida, explodida, em pedaços, segmentada, fraturada (GENESTIER, 2013, p. 121, tradução nossa).

Navez-Bouchanine (2002) defende a ideia que passamos de uma cidade unitária a uma cidade constituída de objetos urbanos explodidos, nos quais os indivíduos se trancam. Beuf (2011) também sugere uma fragmentação dos espaços urbanos que faz e diluí a cidade em detrimento da sua unificação como um território onde cada parte participaria da dinâmica global, social, econômica e política. Ao contrário, Vidal (1994, p. 167) revela que os elementos comuns às diferentes definições dadas pelos cientistas brasileiros são que o conceito não se opõe a um todo unitário nem pressupõe uma situação urbana anteriormente unificada.

Assim, para muitos autores, por trás da ideia de fragmentação encontra-se a hipótese da perda de uma unidade urbana que ameaçaria o funcionamento da cidade, o que nos leva a nos questionar sobre a existência de uma entidade urbana unitária e considerada como ideal.

## **O mito da cidade coesa**

Historicamente, o mito da cidade unitária tem suas raízes em parte no conceito e origem da cidade, que se definiu inicialmente como um “recinto fechado de muralhas”. A muralha era a marca espacial que delimitava a entidade e tudo o que era localizado dentro da cidade murada era então considerado como urbano, em oposição ao mundo externo qualificado de “selvagem” (BERQUE, 2013). Paquot (2002, p. 114) refere-se ao caso grego, onde a "Cidade-Estado" dava à "cidade" uma unidade política, comunitária. Em geral, a história da formação das "cidades" implica uma unificação de um conjunto fechado, em contraste com o exterior.

Além do mais, para entender essa visão idealizada da cidade formando um todo uniforme, é necessário olhar para as representações sociais da cidade. A noção de cidade, conotada positivamente e servindo de modelo de sociabilidade, é na verdade o

reflexo de uma imagem idealizada de relações diretas, variadas, intensas, estimuladoras e tolerantes que permitiriam a coexistência de uma população diversificada. Assim, nas representações sociais, a cidade sempre transmitiu uma figura idealizada de "lugar privilegiado de mestiçagem, cadinho de tolerância, berço da civilização e barragem contra a barbárie" (GENESTIER, 2013, p. 128, tradução nossa). Finalmente, o mesmo autor argumenta que essa utopia também teria origem nas antigas aspirações igualitárias. Assim, o estereótipo da unidade cidade unitária e feliz corresponderia à conjunção de dois arrependimentos: a da vida em comum, bem como a idade de ouro de inserção social global.

Do peso dessas representações sociais da cidade ideal resultam definições da fragmentação "carregadas de pressupostos responsáveis". A ideia de fragmentação teria nascido de um sentimento nostálgico do período de criação das cidades, os resultados atualmente constatados não correspondendo aos objetivos esperados. Remy (2002) adverte contra esses pressupostos que

restringem a liberdade de análise e interpretação de fenômenos novos, especialmente se eles expressam uma nostalgia em relação a uma totalidade se desfazendo e que é pensada como um pré-requisito a uma vida social coerente! (REMY, 2002, p. 105, tradução nossa).

### **A realidade da cidade de contraste**

Em paralelo ao mito da cidade coesa, encontramos "o paradoxo da singularidade-divisibilidade do espaço urbano" entre os pressupostos presentes na ideia de fragmento (VIDAL ROJAS, 2002, p. 8, tradução nossa). Nessa ótica, o espaço urbano não é considerado como um conjunto formando um bloco indivisível, mas é mais construído de uma pluralidade de fragmentos – subdivisões - que são justapostas, se sobrepõem, se entrelaçam gerando múltiplas formas de configuração de nossa percepção do real (ibid., 2002, p. 8).

Para apoiar esta visão, Vidal Rojas (2002, p. 8) defende a ideia da "relação identidade diferenciação" que implica que toda ação humana é guiada por uma ambivalência entre seu desejo de pertencer, de identificar-se e a necessidade de diferenciar-se socialmente das outras pessoas. Por um lado,

O indivíduo procura as condições que permitem que ele apareça como um ser único e não como uma unidade intercambiável com outras unidades (indivíduos). Mas ao mesmo tempo, o indivíduo não pode viver muito tempo em autossuficiência, sem se identificar com uma parte integrante de qualquer grupo social cujos indivíduos estabelecem entre si relações de colaboração e competição (VIDAL ROJAS, 2002, p. 8, tradução nossa).

É neste contexto tanto de singularidade que de diferenciação do espaço urbano que a ideia de "fragmento urbano" revela a sua utilidade como chave de leitura e análise, permitindo entrar nesta complexa realidade, ao mesmo tempo complementar e contraditória da realidade humana e da produção do espaço urbano. Assim, “a espacialidade não se define em si, independente de um conteúdo real, o espaço é um produto do trabalho humano, logo, histórico e social, e por isso mesmo, é uma vertente analítica a partir da qual se pode fazer a leitura do conjunto da sociedade” (CARLOS, 2007, p. 27). A cidade que aparece assim como um objeto construído pelo homem e que reflete os movimentos de identidade-diferenciação e de atração-repulsão do ser humano, coloca em questão a ideia de uma cidade ideal social e espacialmente homogênea, revelando sua fragmentação como uma propriedade fundamental da vida social. Ao contrário, a vida social e urbana gira em torno de um perpétuo jogo de atração / repulsão, de proximidade e de distância. Segundo Poche (1996, p. 27), a fragmentação também pode ser observada como uma “dinâmica coletiva que se basearia sobre a construção de universos particulares que têm uma propensão a se unir em torno de questões comuns”.

Concordamos assim com Navez-Bouchanine (2002, p. 26) que formula a hipótese de que a ligação quase automática feita entre o fenômeno da fragmentação e da necessidade de uma intervenção de reparação no espaço poderia ser unicamente um alibi para “legitimar os dispositivos de ajustamento a um padrão espacial, as tentativas de homogeneização e de recomposição do espaço urbano”.

Em conclusão, a fragmentação coloca a hipótese de uma unidade urbana perdida, destacando a visão utópica de uma cidade funcionando como um conjunto coeso e unitário, como um lugar ideal para atingir relações sociais harmoniosas. No entanto,

A tendência humana de polaridade entre diferenciação e identificação impediu a realização de utopias agregativas, a organização urbana sempre

sendo concebida como um mecanismo de diferenciação (VIDAL ROJAS, 2002, p. 8, tradução nossa).

Assim, a fragmentação aparece como um parâmetro intrínseco à cidade e por isso, ela não pode ser um objeto unitário, ela é sempre constituída de movimentos contraditórios, conflitantes, antagônicos e complementários.

No caso da nossa pesquisa na cidade de Recife, analisamos que o processo de fragmentação é umas das características do processo de urbanização da cidade e da metrópole, com a multiplicação dos assentamentos precários no tecido urbano isolados dos bairros mais ricos e a multiplicação dos condomínios fechados. Assim concordamos com Lacerda (2011) que rejeita o mito de uma unidade perdida e afirma que:

A fragmentação espacial enquanto movimento que norteou e continua a nortear o processo de configuração espacial metropolitana, assumindo características diferenciadas, de acordo com os regimes de acumulação capitalista (LACERDA, 2011, p. 4).

### ➤ **A renovação da abordagem de divisões sócio-espaciais**

#### **Uma leitura dicotômica da cidade**

Segundo Vidal (1994), o termo de fragmentação apareceu nos anos 1980-1990 tão nos países desenvolvidos que em desenvolvimento no contexto de crise das grandes metrópoles e na tentativa de compreender os processos de urbanização ocorrendo. Nesse período começa o processo de globalização no Brasil e os instrumentos tradicionais de leituras de cidade se revelam inadequados às novas dinâmicas econômicas e espaciais. Assim, nos anos 1960, 1970 e até 1980 foi bastante difundida na literatura a visão dual sobre as dinâmicas de organização das cidades brasileiras. No estudo das cidades do sul, a abordagem era construída em torno da idéia de separação entre dois "mundos", espacialmente materializada na forma cidade colonial / cidade nativa (NAVEZ-BOUCHANINE, 2002). A noção de fragmentação teria suas raízes nesta dicotomia criada pela colonização, que depois foi substituída pela oposição entre cidade formal e informal, num modelo típico centro-periferia.

A leitura dual alimentou durante muito tempo a ideia de uma oposição entre dois espaços e duas populações tão diferenciadas ao nível étnico, social, econômico, cultural que não podia existir unidade. Segundo Navez-Bouchanine (2002), essa visão tinha por vantagens de classificar e ordenar a realidade em função de um conteúdo social estereotipado e de referências materiais, arquitetônicas ou urbanísticas. Mesmo rapidamente criticada, essa visão reducionista prevaleceu muito tempo, levando em conta apenas na organização econômica o fator de produção e deixando de lado muitas estratégias de vida e reprodução dos moradores de assentamentos precários.

### **O início da fragmentação e de uma visão mais complexa**

Milton Santos, através o seu livro “o espaço dividido” (1975) operou uma das maiores críticas a essa visão, revelando a alta complexidade das relações econômicas e espaciais entre “os dois circuitos da economia”, dificultando muito a delimitação clara de uma fronteira em dois mundos distintos. Na realidade, os circuitos são diferentes na sua composição e atitudes, mas eles compartilham o mesmo espaço na cidade contemporânea, eles se entrelaçam no mesmo espaço compartilhado. Nessa perspectiva, criticamos a tradução feita do título da obra originalmente escrita em francês de ‘l’espace partagé’ para “o espaço dividido”, esse último deixando subentendido a existência de dois mundos distintos, separados e não o compartilhamento do mesmo espaço pelos dois circuitos diferentes. Sugerimos assim que a tradução do título deveria ter sido “o espaço compartilhado”. Navez-Bouchanine (2002) revela o prejuízo que essa visão causou, em particular no aprofundamento do conhecimento sobre a informalidade, isto é, os modos de vida e história dos lugares nos assentamentos precários.

Da mesma forma, o debate sobre a informalidade durante muito tempo opõe duas correntes contrastantes de pensamento, um considerando a informalidade como uma ameaça para a cidade e para o sistema formal, enquanto o outro a considera de forma positiva. Em ambos os casos, no entanto, sugeriu uma separação entre os setores formais e informais (ROY, 2005). Roy concorda com Navez Bouchanine em sua crítica da abordagem dualista, considerando "a informalidade [não como] um setor separado, mas [como] uma série de operações que conectam diferentes economias e os espaços uns aos outros" (ROY, 2005, p. 55).

A visão da fragmentação sucedeu a visão dualista sobre a sociedade urbana, sem, contudo, a fazer desaparecer, para tentar apreender a complexidade subjacente às problemáticas da cidade e da urbanização nos países do Sul, em particular no que tange às disparidades sócio-espaciais. A fragmentação se afasta da visão dicotômica e dualista da sociedade urbana para revelar a complexidade das disparidades sócio-econômicas. Neste sentido, a fragmentação expressa de um lado a deslocação da cidade formal através do surgimento de loteamentos residenciais fechados, defendendo do outro lado o fato que as favelas foram parte integrante do processo de urbanização. Assim, se os ricos se fecham para viver em paraísos sem contaminação dos pobres, de outro lado eles precisam dos pobres para realizar tarefas domésticas (cuidar dos jardins, faxinas etc.). A abordagem ligada à fragmentação é, então, mais precisa do que a proposto pelo dualismo, e, de acordo com Chetry (2013, p. 125) "reflete melhor a realidade urbana, permitindo de levar em conta a diversidade que existe entre os fragmentos".

No caso das metrópoles brasileiras, o contexto de fortes disparidades e desigualdades sociais, a brutalidade do movimento de urbanização, bem como a importância da comunidade científica brasileira tem justificado o uso do conceito de fragmentação de maneira predominantemente (VIDAL, 1994).

### **A fragmentação em resposta às mudanças nas cidades brasileiras**

Mas a partir dos anos 1980 acontecem importantes mutações nas grandes metrópoles brasileiras que obrigam a fazer evoluir os conceitos de análise: começam a aparecer na periferia grandes conjuntos fechados de populações ricas num processo de expansão urbana e os centros empobrecem, o que deixa mais complexa a organização espacial das cidades. O aumento da complexidade deste contexto incentiva a organização de importantes debates sobre a noção de fragmentação na comunidade científica brasileira. Seminários realizados em São Paulo partem da hipótese que "o processo de globalização atualmente ocorrendo faz com que seja essencial uma revisão completa da problemática do território" (VIDAL, 1994, p. 166). O que explica o uso cada vez mais comum do conceito de fragmentação nos trabalhos dedicados à compreensão das novas formas de urbanização e análise de crises urbanas. O uso deste termo serve principalmente a um objetivo descritivo e explicativo que testemunha a necessidade de recorrer a uma abordagem mais abrangente da cidade. Assim, a noção de fragmentação é usada em dois sentidos: tanto como estudo das "novas dimensões da

urbanização e processos", e como um suporte para a reflexão filosófica sobre a cidade (VIDAL ROJAS, 2002, p. 38).

➤ **A dialética fragmentação / globalização**

Um ponto de concordância entre autores é a ligação estreita feita entre o processo de globalização e o da fragmentação que resultaria da “globalização das estruturas econômicas, da reorganização dos procedimentos de produção/distribuição (flexibilidade) e do mercado de trabalho” o que implica apreender o fenômeno à escala global, da aglomeração (VIDAL, 1994, p. 167). Mas esse processo da globalização não se realiza de maneira igual nem uniformemente para todos os territórios, que convivem muitas vezes próximos ao nível geográfico, mas distantes no que tange a seus processos de urbanização e práticas sociais, o que cria o fenômeno de fragmentação, resultado de descontinuidades no tecido urbano existente.

Originalmente, a questão da fragmentação começou a ser trabalhada pela sociologia norte-americana no contexto de estudos sobre a globalização das estruturas econômicas e de seus impactos sobre a sociedade. Portanto, não se trata inicialmente de um conceito espacial, embora possa ter um impacto sobre o espaço urbano (VIDAL, 1994, p. 164). S. Sassen é a primeira a lançar pistas de reflexão para entender a relação entre a nova organização econômica mundial e da produção física da cidade. O autor defende que, com a passagem de uma economia fordista para uma economia pós-fordista, um processo de polarização da sociedade é feito. Efeitos espaciais, favorecendo lógicas de separação e o surgimento de fronteiras dentro das cidades aparecem com essas evoluções da sociedade. Para além das fronteiras sociais que existem entre diferentes classes sociais, verdadeiras fronteiras físicas aparecem na cidade. Da cidade orgânica que antigamente era o modelo, passamos a uma cidade explodida. De acordo com Sassen, as transformações do mercado de trabalho ligadas à globalização nas cidades globais levam a uma polarização da sociedade, que se caracteriza por uma crescente polarização entre as classes superiores e inferiores, bem como ao declínio relativo das classes médias, contribuindo para um aumento da desigualdade (SASSEN, 1998). No entanto, esta nova caracterização das cidades é limitada pela natureza desse estudo, que é restrito a cidades globais, referentes apenas a certas grandes cidades (Nova York, Londres e Tóquio) que ocupam posições de comando na nova organização

econômica mundial (SASSEN, 1998). O termo da fragmentação apareceu assim na pesquisa urbana através os estudos sobre os efeitos da globalização na configuração das grandes metrópoles globais, em particular para ilustrar o processo de hierarquização do espaço através de formas de apropriação do espaço baseadas no valor mercantil do solo urbano (CARLOS, 2007).

Esse processo da globalização não se realiza de maneira igual nem uniformemente para todos os territórios, que convivem muitas vezes próximos ao nível geográfico, mas distantes no que tange a seus processos de urbanização e práticas sociais, o que cria o fenômeno de fragmentação, resultado de descontinuidades no tecido urbano existente. Carrel, Cary e Wachsberger (2013) sublinham que o mundo não é mais somente urbano, mas virou metropolitano, o que muda a apreensão dos fenômenos de repartição dos diferentes grupos sociais no espaço urbano. Assim, a metrópole contemporânea em particular nos países em desenvolvimento revela e articula uma multiplicidade de fragmentos que precisam ser estudados em vários níveis para ser compreendidos: é preciso considerar as diferentes escalas de inserção, isto é a local, metropolitana, nacional, continental e mundial (LACERDA, 2011). Nessa perspectiva, concordamos com Carlos (2007) que essa reorganização à escala mundial em torno da globalização está fazendo surgir novas articulações entre espaços e escalas que implica de repensar as relações entre o local e o mundial. Em particular a autora sublinha que a análise da escala local, do fragmento, do lugar é fundamental para:

Compreender a racionalidade homogeneizante inerente ao processo de acumulação, que não se realiza apenas a partir da produção de objetos e mercadorias, mas liga-se cada vez mais à produção de um novo espaço, de uma nova divisão e organização do trabalho, além de produzir modelos de comportamento que induzem ao consumo e norteiam a vida cotidiana (CARLOS, 2007, p. 10).

### ➤ **Empilhamento de definições e limitações do conceito**

#### **O sucesso da noção**

De acordo com Vidal (1994), a termo da fragmentação é cada vez mais utilizado no meio científico para a caracterização das áreas urbanas, o que testemunha de sua relevância atual, mas também convida a refletir sobre as razões do aumento do

aparecimento do termo, sua definição e campo de aplicação. Balbo (2002, p. 291) observou que a literatura sobre a cidade dos anos 90 contém muitos estudos utilizando a fragmentação como um dos mais importantes instrumentos de leitura das estruturas urbanas existentes, referindo-se a esta noção como introdução e base de uma nova abordagem das problemáticas urbanas sócio-espaciais.

O sucesso da noção, no entanto, é contrastado pela sua "fragilidade conceitual" (NAVEZ-BOUCHANINE, 2002) e sua imprecisão terminológica. Pesquisadores e autores não conseguiram chegar a estabelecer uma definição única, por unanimidade, Vidal se refere assim a "uma multiplicidade de significados, sem articulações" (VIDAL, 1994, p. 166).

### **Uma profusão de conceitos e uma terminologia imprecisa**

O termo de fragmentação, que muitos não consideram um conceito, vem então tanto para ajudar a apreender os fenômenos de partição quanto para qualificar dimensões novas da urbanização, processos acontecendo no contexto da globalização que alimentar reflexões filosóficas sobre o sentido da cidade moderna. Conceito muito usado pelos cientistas brasileiros, ele não tem uma definição única e unânime, designando uma multiplicidade de significados sem articulação. Muitos autores se questionam também sobre o fato do termo realmente designar fatos e processos novos e duráveis ou ser um termo construído na urgência.

Nos estudos relativos ao espaço urbano pode se constatar uma profusão de termos, noções e definições que visam qualificar tanto os processos de rupturas urbanas assim como os subconjuntos resultantes e a dificuldade de estabelecer limites claros sobre a definição de cada um.

Vidal Rojas primeiro observa o uso de vários termos referentes aos subconjuntos constituintes da cidade:

Lote, quadra, setor, bairro, zona, distrito, cidade, aglomeração, sistema urbano [são termos usados] numa lógica de caixas aninhadas sem que possam ser estabelecidas pontes conceituais entre cada um desses termos que se referem a categorias ou estruturas conceituais diferentes (VIDAL ROJAS, 2002, p. 9, tradução nossa).

Da mesma forma, a ideia de fragmentação é associada com uma pluralidade de termos: fratura social, dualização, segregação, segmentação ou ainda polarização sócio-espacial. Estes diferentes nomes se referem todos à ideia de um fenômeno de explosão de diferentes objetos espaciais dentro de uma unidade que constitui a cidade. A questão, então, é identificar a contribuição da noção de fragmentação em relação a esses conceitos diferentes.

Em primeiro lugar, trate-se de salientar as diferenças entre os vários termos utilizados na definição das estruturas urbanas. Balbo e Navez-Bouchanine (1993 apud Vidal Rojas, 2002) fazem uma distinção entre a fragmentação (soma de elementos diferentes), a segmentação (componentes diferentes participem da construção de um conjunto unitário) e a segregação (alguns componentes são externos ao resto do sistema).

Em seguida, Navez-Bouchanine (2002), Vasconcelos (2013) entre outros tentaram diferenciar os vários conceitos referentes aos processos e formas espaciais, diferenciando em particular a fragmentação da segregação, tarefa árdua que não leva a um consenso. A origem histórica da noção de segregação é ligada à formação do gueto judeu de Veneza cercado por muros e portas no século XIV, passando a ideia de enclausuramento e foi usada pela primeira vez na academia pelos sociólogos da Escola de Chicago, para analisar a repartição sócio-espacial das populações no tecido urbano. No geral, essa noção se refere a uma população ou território segregado por restrições exteriores, mas sendo usada de maneira exagerada para diversos contextos, essa noção falta hoje de precisão e clareza conceitual. É importante anotar a tendência atual à segregação voluntária em conjuntos residenciais fechados, resultantes de um medo generalizado devido à insegurança e violência que se generalizaram nas cidades e metrópoles (SOUZA, 2008). Nesse contexto, boa parte da população procura antes de tudo segurança na sua escolha residencial, tão pela localização que os aparatos de segurança que equipam esses conjuntos fechados, verticalizados ou não.

O conceito de segregação refere-se a duas ideias fortes: por um lado, colocar de lado voluntariamente uma parte da população e por outro lado, a desigual distribuição das riquezas. Assim, Castells (1983, p. 186) define a segregação como:

O processo pelo qual o conteúdo social do espaço torna-se homogêneo no interior de uma unidade e se diferencia fortemente em relação às unidades exteriores, em geral conforme a distância social derivada do sistema de estratificação (CASTELLS, 1983, p. 186).

Se as noções de fragmentação e segregação parecem ser relativamente semelhantes, vários autores têm procurado destacar as diferenças entre estes dois conceitos, e, em particular, a relevância do uso de fragmentação em relação ao conceito mais antigo de segregação (NAVEZ-BOUCHANINE, 2002; CHETRY, 2010). Segundo Navez-Bouchanine (2002), as desigualdades parecem "absorvidas" no processo segregado, enquanto que por outro lado, a fragmentação faz referência a "verdadeiras fraturas irreversíveis e marcadas no espaço, e não apenas às paredes invisíveis" que afetam a cidade (CHETRY, 2010, p. 98).

A fragmentação expressa então a ideia de uma separação mais rígida, de uma ruptura no espaço que seria impossível de reverter. Além disso, a definição proposta acima por Chetry sugere uma dimensão espacial ao conceito de fragmentação urbano. Assim, esta última é baseada em ambos os conceitos de corte e fronteira na cidade, bem como sobre a noção de divisão social no seio da população. Neste sentido, o conceito de fragmentação excede o de segregação, que não se abre com a mesma extensão a leitura espacial do problema.

A fragmentação ultrapassa as abordagens tradicionais da segregação quando essas se baseiam sobre a análise das características socioeconômicas da população, fornecendo elementos que permitem destacar tendências à inclusão ou ao contrário ao isolamento de população. A fragmentação pode ser entendida como uma forma mais complexa de segregação, ultrapassando a dualidade suposta pela segregação. Em contraste com os fenômenos da fragmentação e da exclusão, usaremos nesta pesquisa o termo geral de "inserção", em vez de integração ou inclusão, que se referem a conceitos mais normativos.

Finalmente, Chetry (2010) também afirma que a fragmentação enfraquece a própria ideia de cidade como uma unidade na diversidade, enquanto que a segregação não tira a percepção da cidade como uma entidade geograficamente coerente e não questiona a ideia de existir um conjunto coerente. Neste caso, a fragmentação é sempre

percebida como uma ameaça para a coerência, a unidade da cidade, incentivando ainda a repensar a unidade do sistema que constitui a cidade.

### **A ambiguidade da noção**

A primeira ambiguidade é relativa as contradições inerentes à noção. Assim, Remy (2002) argumenta que deve ser feita uma distinção entre as metrópoles europeias e as do sul. Na Europa, a fragmentação designa mais uma marginalidade socioeconômica concebida e construída pelos poderes públicos, enquanto que nas cidades do sul, a noção aplica-se principalmente as favelas. Estes locais são, em contraste, caracterizados pela falta de investimento público. A fragmentação designa então realidades opostas nas diferentes regiões do mundo, o que, segundo o autor, introduziria confusão, tanto para a análise que para a reflexão operacional. Remy (2002) não é o único autor a levantar as contradições e imprecisões por trás da ideia de fragmentação, em particular no que tange ao papel atribuído à fragmentação na produção do espaço urbano. Assim, Vidal Rojas (2002, p. 122) sublinha que alguns autores se referem estritamente a um fenômeno de partição física de um território em alguns países, enquanto outros consideram que este conceito refere-se a um “complexo sistema de reorganização do sistema produtivo e do trabalho que afeta todo o país por causa do atual processo de globalização”.

Uma segunda ambiguidade concerne a qualificação da fragmentação como conceito ou não. Se a noção é usada extensivamente na literatura sobre cidades no Brasil com significados às vezes dissonantes, os pesquisadores brasileiros, no entanto, parecem concordar que não é um conceito. Vidal (1994), em sua análise, compartilha a sua impressão de uma noção que não teria atingido o estágio da conceituação, mas auxiliaria na apreensão dos fenômenos de partição. Portanto, a fragmentação abre reflexão, apresentando as linhas gerais que definem um contexto de explosão social e espacial, mas sem reunir características definidas e universais. O caráter não generalizável da fragmentação nos leva a considerá-la como uma noção e pista de reflexão apresentando um importante valor heurístico, mais que como um conceito. Da mesma forma, Carlos (2007) considera a fragmentação mais como um processo. Assim, o uso da noção de fragmentação é contrastado, sendo muito popular e usado por vários campos de estudos, sendo uma noção que “soa bem”, de acordo com Vidal (1994) e

"fácil de usar" segundo Navez-Bouchanine (2002). Desse fato, ele permanece um conceito frágil devido à dificuldade de definir o que claramente contém. O empilhamento de significados e a imprecisão na consideração da noção deixa mais complexa então a leitura e explicação dos fenômenos urbanos. Podemos então nos perguntar sobre o verdadeiro campo de aplicação da fragmentação: os estudos falam do processo ou do resultado?

### **A conotação negativa do termo**

Em geral, o termo e o processo de fragmentação são carregados de conotações negativas e representam uma ameaça para a competitividade e atratividade da cidade. Na maioria dos trabalhos, o espaço fragmentado é visto como a origem das disparidades sócio-espaciais, um indicativo da crise urbana e um elemento fragilizador do laço social, fator de perda de atratividade para os investidores e capitais internacionais. A fragmentação torna-se então sinônima de uma evolução problemática e negativa do urbano e da sociedade. No entanto, poucos autores se questionaram sobre o fato de saber se a fragmentação era realmente um problema em si mesmo. A este respeito, Vidal Rojas emite a hipótese da neutralidade da fragmentação, já que segundo ele, a fragmentação não é um valor, mas um parâmetro intrínseco à formação da cidade. Considerar a fragmentação como negativa seria, então, perceber a cidade como negativa, no entanto, a cidade em si não tem conotação específica. As divisões da cidade "não têm valor, elas são os sinais de uma forma de organização social, cujo valor depende dos mecanismos de uso e apropriação dessas divisões por indivíduos" (VIDAL ROJAS, 2002, p. 11).

### **Reativação das representações dualistas da cidade**

Chetry (2013), por exemplo, relativiza a absoluta adequação do termo da fragmentação para os assentamentos precários, reconhecendo que uma leitura superficial da paisagem poderia fazer pensar uma adequação absoluta. Assim, a primeira vista essas áreas se diferenciam claramente de outras áreas mais ricas, que seja pelo traçado urbano, os materiais usados para a construção das casas, uma forma urbana irregular, as vias de acesso estreitas, em poucas quantidades e muitas vezes uma

imagem social de baixa qualidade que cria barreiras invisíveis em torno delas. Mesmo assim, analisando o cotidiano de moradores de Rio de Janeiro, as suas práticas urbanas revelam a necessidade de relativizar o enclausuramento sobre si mesmo e seu espaço de residência. Que seja para trabalhar, estudar ou o lazer, os moradores, segundo sua faixa de idade, utilizam os espaços da cidade, utilizam as vias de transporte disponíveis etc.

Da mesma forma, Navez-Bouchanine critica o risco de uma visão excessivamente simplista da realidade que ajudaria a reativar representações dualistas da cidade através o uso das noções de marginalidade, da informalidade e de persistência de um discurso estigmatizante (NAVEZ-BOUCHANINE, 2002, p. 24). Finalmente, um dos perigos associados à noção de fragmentação seria considerar os fragmentos como objetos urbanos isolados, enquanto pensar um espaço urbano fragmentado não impede que existam movimentos de trocas entre os fragmentos, mesmo baseados em relações de dominação. Assim, o uso da noção de fragmentação supõe de entrar na complexidade do espaço urbano e do sistema social, das relações de interdependências entre territórios, considerando ao mesmo tempo os movimentos paralelos de fragmentação e inserção.

#### ➤ **Uma chave de leitura instrumental do espaço urbano**

Os numerosos obstáculos metodológicos e epistemológicos continuam de dificultar o surgimento de uma definição clara e compartilhada de fragmentação urbana, no entanto, o reconhecimento atual da noção como elemento específico do espaço da cidade legitima o seu uso como objeto de reflexão e pesquisa (BALBO, 2002, p. 291).

#### **A descrição das estruturas urbanas**

Em primeiro lugar, verifica-se que os autores concordam com a utilização instrumental e descritiva da noção conceito de fragmentação. Assim, Vidal (1994) salienta que o conceito é usado principalmente para descrever um novo tipo de organização sócio-espacial da cidade. Vidal Rojas (2002) concorda com esta visão do interesse da nova ferramenta para apreender as funções dos fragmentos dentro da cidade, acrescentando que "a fragmentação é uma leitura instrumental do ambiente urbano que visa não só entender a configuração atual de seus componentes, mas

também para elucidar o papel que eles desempenham em toda a cidade" (VIDAL ROJAS, 2002, p. 11).

No entanto, deve-se enfatizar mais uma vez que a ferramenta de fragmentação não é vista como a resposta ideal para a complexidade da leitura do espaço urbano, Vidal Rojas ressaltando que segundo ele, ela não é tanto uma resposta, mas uma questão feita ao espaço urbano (VIDAL ROJAS, 2002, p. 12). Neste contexto, ele salienta o fato de que, através de fragmentação, está usada uma leitura dedutiva do espaço urbano, que não produz novos conhecimentos, no sentido de que as proposições deduzidas são virtualmente contidas nas definições sobre o quais elas se baseiam, e não uma interpretação indutiva, que gera significado, passando dos fatos à lei, do particular para o geral. Da mesma forma, Remy (2002, p. 107) observa que "a mistura de registros descritivos e interpretativos implica uma ambiguidade perigosa".

### **Introdução de uma mudança de escala**

Vidal (1994) constata que diferentes abordagens da fragmentação se encontram em um ponto, ou seja, que a análise deve abranger a cidade toda, isto é, ser analisada à escala da área urbana. Além disso, a fragmentação implica uma leitura do território em diferentes escalas para compreender os fenômenos que se desenvolvem em cada nível do fragmento. Assim, Vidal Rojas (2002, p. 12) apoia a hipótese de um processo de mudança de escala e de ângulo focal de observação trazido pela noção de fragmentação, observando que "a fragmentação permite ler diferentes espaços: arquitetural, do bairro, da zona, da cidade, do sistema urbano". Portanto, segundo ele, a fragmentação é uma categoria de análise que não está sujeita a uma determinada escala. A observação e as imbricações de diferentes escalas é uma das principais ideias da fragmentação enfatizada por muitos autores. Carlos (2007) salienta assim que o processo de fragmentação cria e / ou é causada por diferentes modos de apropriação do espaço, em particular a produção socializada ou a apropriação privada do solo urbano.

## **Maneira de ligar a análise e o projeto**

Além de sua contribuição para a análise descritiva e abrangente da organização urbana, a fragmentação aparece, de acordo com Vidal Rojas (2002, p. 13), como uma forma de vincular a análise e o projeto. Ele define a fragmentação como "a arte de ligar num único problema a compreensão do lugar e sua intervenção" no sentido de que permite selecionar um ângulo de leitura do espaço urbano e nos fornece as ferramentas para agir. Nessa ótica de compreensão do lugar, Vidal (1994, p. 170) aponta que a noção de fragmentação também pode ser usada para descrever e explicar as transformações do comportamento social dos moradores da cidade, ao nível de suas práticas do território e percepções do espaço.

### **B. A fragmentação sócio-espacial na perspectiva das exigências de atratividade e das necessidades de habitabilidade**

No seu texto de 1996, Harvey contextualiza a passagem da administração urbana do gerenciamento para o empresariamento no sentido de ser muito mais inovadores e empreendedores em relação ao desenvolvimento econômico em particular, num contexto de dificuldades econômicas, de início nos países avançados. O objetivo passa então a ser a maximização da atratividade local para o desenvolvimento capitalista através do empresariamento urbano que se apoia segundo Harvey em um “quadro de competição interurbana por recursos, empregos e capital de somatória zero”. Assim, as cidades precisam parecer como “lugar inovador, excitante, criativo, e seguro para viver, visitar, para jogar ou consumir” (HARVEY, 1996, p. 55), produzindo uma imagem urbana. Na maioria das vezes essa maximização da atratividade passa por atrair fontes externas de financiamentos, novos investimentos diretos ou novas fontes geradoras de emprego, em particular através de parcerias público-privadas, respondendo aos interesses estratégicos quase sempre econômicos desses investidores. Assim, como o sublinha o autor,

O novo empresariamento urbano se caracteriza, então, principalmente pela parceria público-privada tendo como objetivo político e econômico imediato (se bem que, de forma nenhuma exclusivo) muito mais o investimento e o desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários

pontuais e especulativos do que a melhoria das condições em um âmbito específico (HARVEY, 1996, p. 53).

Mais, as mutações da cidade contemporânea no contexto da globalização se veem largamente conceituadas através dos termos de cidade em redes de cidade global ou de metropolização (CASTELLS, 1999). Assim, concordamos com Carlos (2007, p. 35) que sublinha:

A metrópole aparece hoje, como manifestação espacial concreta de um fenômeno que está posto de forma clara no mundo moderno, qual seja, o espaço se reproduz a partir do processo de constituição da sociedade urbana apoiado no aprofundamento da divisão espacial do trabalho, na ampliação do mercado mundial, na eliminação das fronteiras entre os estados, e na generalização do mundo mercadoria.

Adotamos nessa pesquisa a perspectiva da cidade em redes devido à generalização dos fluxos de informação e mercadorias no espaço planetário, que cria a problematização, em particular nos assentamentos precários, da “dialética entre lugares e redes e seu impacto sobre a organização dos espaços localizados” (PFLIEGER et al., 2008, p. 04). No seu livro “A sociedade em rede”, Castells (1999) postula a existência de uma dialética entre espaços de fluxos – espaços de lugares através uma nova teoria que faz surgir novas formas e processos espaciais dominantes na nossa sociedade urbana: a teoria dos espaços de fluxos do capital, da informação, da tecnologia, de interação organizacional, de imagens, sons e símbolos. Para facilitar a compreensão do conceito, o autor distinguiu três camadas de suportes materiais que juntas, formam o espaço de fluxos. A primeira camada de suporte material dos espaços de fluxos é realmente constituída por um circuito de impulsos eletrônicos (microeletrônica, telecomunicações...). A segunda camada é constituída por seus nós (centros de importantes funções estratégicas) e centros de comunicação através certos espaços de lugares selecionados por suas características sociais, culturais, físicas e funcionais bem definidas. Enfim, a terceira camada refere-se à organização espacial das elites gerenciais dominantes (e não de classes) que exercem as funções direcionais em torno das quais esse espaço é articulado.

Pflieger et al. (2008) lembram que a cidade em redes levanta a priori quatro questões:

- A primeira concerne os usos do espaço, ao nível da articulação perpetua e sempre em movimento da relação global-local e de dominação dos fluxos sobre os lugares;
- A segunda nós orienta em direção às transformações dos modos de vida ligadas à sociedade em rede, suas questões de mobilidade espacial, residencial e social;
- A terceira focaliza os processos de fragmentação social e funcional, através a reorganização da morfologia social, a geografia das diferenciações que se manifesta por uma ruptura crescente das solidariedades de proximidade e certa desqualificação dos lugares da vida cotidiana;
- Enfim, a cidade em rede vem questionar e problematizar as modalidades modernas de planificação, de tomada de decisão e de distribuição de poder, levando a uma necessária reconfiguração da ação pública local.

Nessa perspectiva, o espaço de fluxos, de acordo com Castells (1999, p. 501) é “a organização material das práticas sociais de tempo compartilhado que funcionam por meio de fluxos”, influenciando até a urbanização que se produz em função de exigências em termo de comunicação, deslocamentos complexos e variados. O resultado é a criação de uma hierarquia de espaços definidos por relações de dominação – subordinação, que lutem e competem pelo investimento, na medida em que

Os lugares se diferenciam, do ponto de vista da sua competitividade no espaço regional e nacional, pela sua capacidade de concentrar infraestrutura necessária ao desenvolvimento do processo de reprodução [...] Assim o processo de valorização-desvalorização dos lugares depende de sua situação enquanto ponto estratégico dentro do sistema de reprodução ampliada das relações sociais enquanto lugares estratégicos controlados por estruturas que permitem ao sistema mundial se manter e reproduzir (CARLOS, 2007, p. 26; 28).

Assim, a teoria dos espaços de fluxos tem vários desdobramentos na medida em que ela provoca transformações estruturais nos processos, formas sócio-espaciais e interessamo-nos aqui especificamente aos desdobramentos da segunda e terceira camada dos suportes materiais de dominação e às duas formas que a manifestação espacial da lógica de dominação das elites gerenciais assume segundo Castells (1999, p. 504). Em primeiro lugar, o autor destaca que a relação entre espaços de fluxos e espaços de lugares se baseia numa dominação estrutural dos primeiros sobre os segundos, conduzindo assim a uma fragmentação entre o que está conectado localmente e/ou

globalmente e o que não está, criando “uma justaposição de atividades parcelares cujo conjunto escapa ao indivíduo” (CARLOS, 2007, p. 37). Todavia, o autor completa precisando que essa dominação não é absoluta em todos os lugares, o pesquisador deve assim explorar no seu campo específico as declinações das articulações entre as esferas dos lugares e dos fluxos.

Importante sublinhar que esse processo de fragmentação, que já existia, encontra-se reforçado nesse processo da globalização, ocorrendo não somente no espaço, mas em todos os aspectos de reprodução da sociedade no cotidiano, que acabam sendo mediados pela mercadoria: ao nível dos valores, modelos estéticos, gostos, relações sociais etc. Castells (1999, p. 506) sublinha assim a tendência dessas elites de constituir “comunidades simbolicamente segregadas” que se protegem através de vários mecanismos, tais como a localização em diferentes lugares ou pelo controle da segurança de certos espaços abertos apenas à elites e que “juntos, são equivalentes à fragmentação sócio-espacial”.

O autor continua sublinhando que:

Uma segunda tendência importante da distinção cultural das elites na sociedade informacional é a de criar um estilo de vida e de projetar formas espaciais para unificar o ambiente simbólico da elite em todo o mundo, conseqüentemente substituindo a especificidade histórica de cada local (CASTELLS, 1999, p. 506).

Dessa maneira são criados espaços homogeneizados através o mundo como hotéis internacionais com decoração interior padrão no planeta todo para criar “uma sensação de familiaridade com o mundo interior e induzir à abstração do mundo ao redor”, de acordo com Castells (1999, p. 506), centros comerciais idênticos que revelam certa uniformidade arquitetônica etc. São também homogeneizados os estilos de vida que transcendem as fronteiras culturais de todas as sociedades, criando assim uma “cultura internacional” que não se refere a nenhuma sociedade específica. Esse processo de homogeneização pode ser constatado também nos assentamentos precários onde o uso da televisão se generalizou e os hábitos de consumo que ela instaura reforçam uma identificação comum, além de classes sociais e níveis de rendas.

Paralelamente a essa teoria dominante existe outra visão da cidade que privilegia o bem estar de sua população, reivindica o direito à cidade, à moradia com habitabilidade e que se insere na lógica dos espaços de lugares, que Pflieger et al.. (2008, p. 3) definem como:

Espaços que são essenciais para o desenvolvimento de experiências, relacionamentos sociais e afetivos, mas também os hábitos que dão sentido às nossas vidas e permitem de forjar uma identidade duradoura.

Henri Lefebvre (1968) é um dos principais intelectuais que teorizou sobre o direito à cidade e adotamos sua perspectiva para defini-lo. Na sua obra de 1968 sobre esse conceito, ele critica vivamente a perda de qualidade da vida cotidiana no meio urbano que exige de ser enfrentada construindo uma vida urbana menos alienada, aberta ao novo e mais lúdica, onde os conflitos são um dos elementos chaves. David Harvey é outro ator que se dedica a pesquisar sobre o direito à cidade que ele define além do simples acesso individual aos recursos que a cidade oferece, trazendo a reflexão para a possível transformação do espaço urbano segundo as necessidades de cada um e o tipo de cidade que queremos como atores principais do lugar onde devemos viver (HARVEY, 2011, p. 7). Nessa perspectiva, refletir sobre o direito à cidade acarreta muitas outras perguntas como que tipo de pessoas queremos ser, que relações sociais almejamos, que relação à natureza defendemos, que vida cotidiana desejamos, que tecnologias julgamos apropriadas e que valores estéticos defendemos? O autor defende então o direito à cidade como

O direito a nós mudar a nós mesmos mudando a cidade de maneira a deixá-la mais perto de nosso mais caro desejo. Mas é, além disso, o direito coletivo mais que individual uma vez que para mudar a cidade, é necessário exercer o poder coletivo sobre o processo de urbanização (HARVEY, 2011, p. 7).

A perspectiva dessa relação contraditória, mas complementar entre duas visões de cidade, do capital e do bem estar, da atratividade e da habitabilidade, encontra uma problematização específica no que tange aos assentamentos precários. Assim,

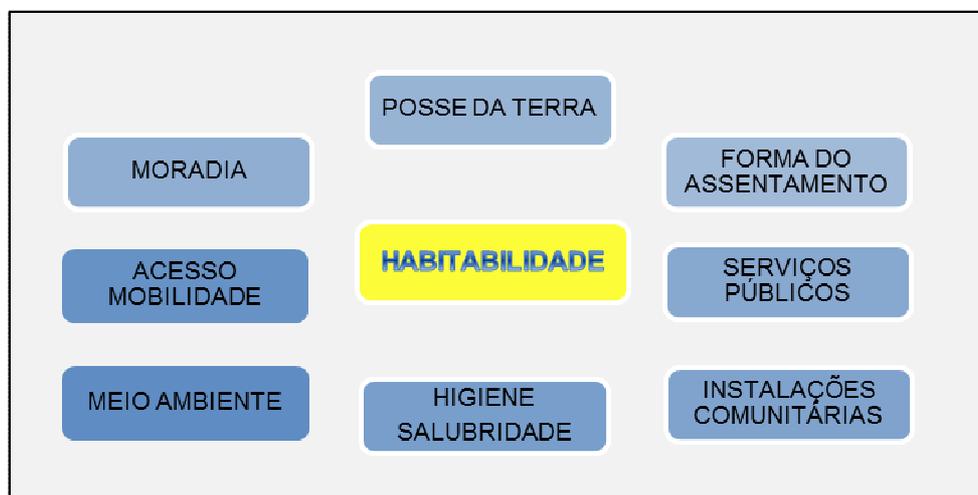
trabalhamos nessa pesquisa na perspectiva de uma forte disseminação de assentamentos precários no tecido urbano do Recife, com características sociais, culturais fortes e uma grande importância da noção de lugar, da reivindicação dos moradores para o respeito do direito à moradia segundo condições adequadas de habitabilidade, que precisam ser levados em conta nas intervenções urbanas. Desde que se reconheceu que a modalidade de remoções dos moradores de áreas urbanisticamente precárias da cidade para áreas distantes não resolvia o problema do déficit habitacional e da moradia precária, questiona-se as modalidades de urbanização dessas áreas. Frente às mobilizações populares recorrentes e organizadas reivindicando o seu direito à moradia com habitabilidade e à cidade, uma das soluções encontradas foi o reconhecimento de assentamentos precários consolidados no tecido urbano como Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, delimitando um perímetro fixo e o direito à urbanização/regularização dessas áreas reservadas para moradias com habitabilidade de populações de baixa renda. Existem várias definições da habitabilidade que nos ajudaram a estabelecer os critérios usados de fragmentação sócio-espacial, entre as quais selecionamos duas para essa pesquisa. Assim, segundo De La Mora et al.. (2007), a habitabilidade é um conceito complexo que envolve aspectos tão objetivos relacionados às dimensões materiais da moradia, as infraestruturas, posse da terra e salubridade que aspectos subjetivos que envolvem as questões de convivência comunitária, hábitos dos moradores para satisfazer as necessidades humanas.

A seguinte definição reflete essa complexidade:

A habitabilidade é um conceito complexo, que envolve muitos aspectos que afetam a qualidade da moradia, como a qualidade da casa em termos de material de construção, área construída, divisões internas e instalações, a segurança da posse da terra, a infra-estrutura de abastecimento de água, esgoto, drenagem, sistema viário, forma do bairro e disponibilidade de equipamentos urbanos e serviços públicos, transporte, segurança, áreas de lazer e, entre outros (DE LA MORA et al., 2007, p. 8).

O seguinte esquema resume as diferentes dimensões da habitabilidade:

*Figura 1: As Dimensões da Habitabilidade*



*Fonte: De la Mora et al., 2007.*

O Guia de Diseño para um Habitat Residencial Sustentable publicado no Chile (INSTITUTO DE LA VIVIENDA, 2004) estabelece também uma série de condições para poder chegar a padrões adequados de habitabilidade, considerando várias escalas territoriais que compõem o sistema habitacional (a habitação, seu entorno imediato e o conjunto habitacional), inseridas num contexto multidimensionado (territorial, politico-institucional, normativo e tecnológico), como o mostra a figura a seguir:

Figura 2: As Escalas Territoriais da Habitabilidade



Fonte: Instituto de la Vivienda, 2004

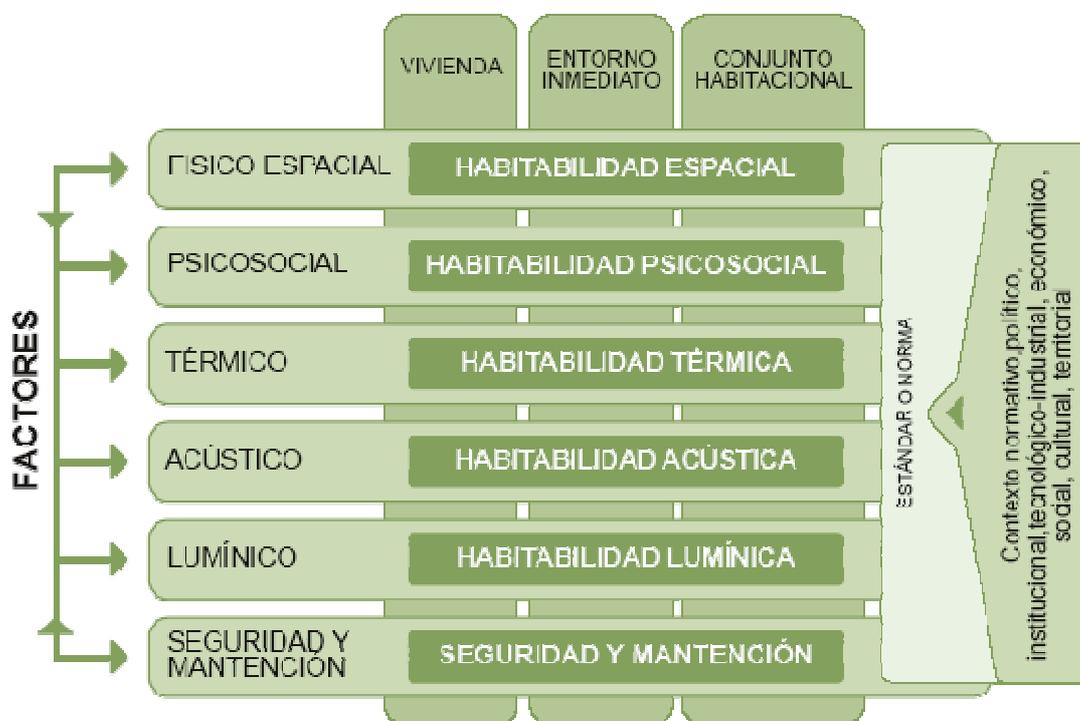
Nessa perspectiva,

A habitabilidade está determinada pela relação e adequação entre o homem e seu entorno e se refere a como cada uma das escalas territoriais é avaliada segundo a sua capacidade de satisfazer as necessidades humanas. Este conceito se relaciona com o cumprimento de padrões mínimos, já que a habitabilidade é a “qualidade de habitável” que, particularmente, atende a normas legais de um local ou uma habitação<sup>24</sup> (IBID, p. 14).

<sup>24</sup> “La habitabilidad está determinada por la relación y adecuación entre el hombre y su entorno y se refiere a cómo cada una de las escalas territoriales es evaluada según su capacidad de satisfacer las necesidades humanas. Este concepto se relaciona con el cumplimiento de estándares mínimos, ya que la habitabilidad es la “cualidad de habitable”, y en particular la que, con arreglo a determinadas normas legales, tiene un local o una vivienda” (Instituto de la Vivienda, 2004, p12, tradução nossa).

O guia estabelece os critérios a seguir para definir a habitabilidade:

*Figura 3: Fatores que Interferem na Habitabilidade*



*Fonte: Instituto de la Vivienda, 2004.*

Importante sublinhar que a existência das áreas ZEIS no tecido urbano também caracteriza um processo de fragmentação, mas diferente do processo alimentado pela globalização que valoriza o espaço como mercadoria. Aqui o motivo é justamente contornar e proteger essas ZEIS do processo de apropriação privada do solo urbano que se generaliza, valorizando o seu valor de uso, assim como uma produção socializada do espaço (CARLOS, 2007, p. 37). Validando a característica fragmentada dessas áreas do resto da cidade, a prioridade é paralelamente de inseri-las sócio-espacialmente na estrutura urbana, o que teoricamente deveria incluir de compor entre os vários visões e usos em jogo, isto é, necessidades de moradias com habitabilidade, exigências de atratividade, necessidades funcionais de mobilidade para a cidade. Na prática, verificamos que em vez de uma composição entre esses vários usos, a lógica da atratividade muitas vezes embate com o direito à cidade e à moradia com habitabilidade,

em particular nas áreas com potencial estratégico forte. Fica então a pergunta de como conciliar as necessidades de estruturação e organização dos fluxos da cidade, isto é os interesses de lucro, do espaço como mercadoria, nessas áreas, com as exigências do direito à moradia com habitabilidade e à cidade das populações residentes nesses assentamentos de longa data?

## **II. O contexto recifense do caso ilustrativo**

### **A. Atuais tensões entre exigências de atratividade e necessidades de habitabilidade na RMR**

Desde os anos 1990, com a inserção na globalização se desenvolve na RM de Recife uma atmosfera neoliberal que influenciou fortemente o conteúdo de vários planos estratégicos que convivem com o projeto democrático participativo através de políticas públicas como as Zeis e o Prezeis, o Orçamento Participativo, o Programa Crédito Solidário de 2004, o programa Minha Casa – Minha Vida, em particular na sua vertente Entidades, lançado em 2009 e ampliado em 2011. Assim, o artigo primeiro da Constituição de 1988 parágrafo único declara que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, o que estabelece de maneira clara a importância da participação popular através de Conselhos setoriais, fóruns deliberativo, políticas públicas, programas etc. Eles visam responder à uma tradição de resistência dos movimentos sociais e de lutas populares em favor do direito dos moradores de assentamentos precários para ficarem inseridos no tecido urbano de Recife com condições de vida adequadas e habitabilidade. Esses princípios foram reafirmados em 2001 no Estatuto das Cidades caracterizando o que Leal (2003), Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) denominaram de democracia participativa. Mas esse sucesso não se estendeu aos outros municípios da região metropolitana, mesmo se os instrumentos das Zeis e do Prezeis foram implantados em vários outros municípios da região metropolitana do Recife segundo Souza (2007): Olinda, Jaboatão, Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho, Paulista, São Lourenço da Mara e Igarassu. Segundo o professor De la Mora, na maioria dos casos, os resultados são pouco eficientes pelo processo de implantação dos instrumentos ter sido conduzido

pelo poder municipal sem participação dos movimentos sociais e pela falta de mobilização popular nos próprios assentamentos precários.

Mesmo com esse quadro participativo existindo, como o sublinha Melo (2013) na hora da crise econômica e financeira dos anos 1980 que desencadeou um processo de declínio da metrópole de Recife, em particular como líder do Nordeste, a estratégia da planificação estratégica foi adotada como resposta. Ela se define pela adoção de grandes projetos urbanos em particular através de parcerias público-privadas visando melhorar a imagem, competitividade e atratividade da cidade para inseri-la nas redes de cidades mundiais. Essa estratégia é também fundamentada sobre um discurso ambicioso e consensual de um prefeito carismático, Geraldo Júlio desde 2013, com o objetivo de criar um verdadeiro patriotismo de cidade através um consenso público dos diversos atores públicos e privados. Na região metropolitana de Recife, o município núcleo, foi alvo privilegiado dos planos estratégicos, mas não foi o único, o Cabo de Santo Agostinho elaborando seu “Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável-Cabo 2010” de 1997, por exemplo. Alguns planos foram também elaborados à escala metropolitana como o “Metrópole 2010” de 1998, “Metrópole estratégica” de 2002, e o “Plano do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda” de 2005 etc. No Recife, algumas áreas da cidade foram fortemente privilegiadas nos anos 1990 como, por exemplo, o centro histórico da cidade et algumas temáticas escolhidas, em particular turismo e cultura. Os planos estratégicos foram também numerosos: “Plano diretor de revitalização do Bairro do Recife” de 1991, o “projeto Capital” de 1999 e “o Recife 500 anos” de 2013.

Muito criticados pelos seus efeitos fragmentadores do tecido urbano, eles foram mitigados pela garantia do direito à urbanização e regularização dos assentamentos precários e a afirmação da importância da participação popular através de canais institucionais.

*Tabela 3: Objetivos dos Planos Estratégicos Elaborados à Escala Municipal de Recife e RMR*

PLANO	OBJETIVOS
Plano diretor de revitalização do	Lei nº 15.547 de 1991 que Estabelece as Diretrizes Gerais em Matéria de Política Urbana, institui o Plano Diretor de

Bairro do Recife de 1991	Desenvolvimento da Cidade do Recife, cria o Sistema de Planejamento e de Informações da Cidade e dá outras providências.
Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável-Cabo 2010 de 1997	Objetivo do poder público municipal em firmar, com a sociedade do Cabo, o compromisso de construir programas e projetos coletivos voltados à melhoria da qualidade de vida da população, de forma participativa, em um horizonte de longo prazo.
Metrópole 2010 de 1998	Plano Diretor da região metropolitana do Recife, elaborado entre 1996-98, sob a coordenação da Fidem, então aprovado pelo Conselho de Desenvolvimento da RMR – Conderm. As diretrizes apontam para o desenvolvimento econômico com igualdade social, manutenção do meio ambiente e qualidade de vida. O plano divide a RMR em territórios de oportunidades, aproveitando as potencialidades econômicas e as vocações dos municípios.
Projeto Capital de 1999	Visou estimular a criação de ambientes produtivos propícios à aquisição e à manutenção de níveis elevados de competitividade, mediante apoio à provisão de infraestrutura econômica e ao desenvolvimento de externalidades para o setor produtivo, imprescindíveis à revalorização dos investimentos privados.
Metrópole estratégica de 2002	Atualização do Plano MetrÓpole 2010 de 1998 através uma parceria entre FIDEM/ Cities Alliance/ Banco Mundial/ IPEA / Prefeituras, ele é dividido em 16 estudos temáticos, apresentando as metas estratégicas de competitividade e equidade para a RMR, em uma perspectiva de longo prazo (2003 a 2015). Através dessa estratégia metropolitana, os dois grandes vetores de desenvolvimento - habitabilidade e competitividade - devem

	se articular e interagir, de modo a desencadear um processo de desenvolvimento sustentável, que combine crescimento econômico, qualidade de vida para a população e conservação ambiental, baseando nos ativos locais com densidade para projetar o futuro da metrópole no mundo globalizado.
Plano do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda de 2003	Propõe intervenções e instrumentos para promover a integração do planejamento e da gestão territorial com a gestão das atividades turístico-culturais do centro da Região Metropolitana do Recife. Este plano propõe uma intervenção urbanística, de gestão e de apropriação do território, estabelecendo circuitos entre os seus quatro territórios – Olinda Tacaruna, Recife e Brasília Teimosa -, onde estão distribuídos dezoito núcleos culturais.
Programa Recife 500 anos de 2013	Projeto de médio e longo prazo para a cidade em curso de elaboração que deve prever o modelo de desenvolvimento da cidade até 2037 em função de cinco eixos de atuação: Inclusão e Desenvolvimento Humano; Desenvolvimento Econômico; Reforma do Espaço Urbano e Mobilidade; Sustentabilidade Ambiental; e Melhora dos Serviços Públicos Municipais.

*Fontes: Prefeitura do Recife, FIDEM, Prefeitura do Cabo.*

No começo do século XXI, na perspectiva do processo de desenvolvimento da região metropolitana do Recife, caracterizado por diferenças de dinâmicas de organização e integração devido às características ainda rurais de muitos municípios (Ribeiro, 2012), podemos salientar que os investimentos se concentraram durante muito tempo no município sede de Recife: o “Porto Digital”, o maior parque tecnológico do Brasil para o desenvolvimento de softwares e economia criativa e o maior pólo médico do norte e nordeste do país. Mais, a cidade possui uma poderosa indústria da construção e um dos maiores aeroportos internacionais do país.

Mesmo assim, podemos notar uma tendência ao desenvolvimento de outras áreas da região metropolitana, que seja através do complexo industrial portuário de Suape situado entre os municípios de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho ou do megaevento esportivo da Copa do Mundo de football de 2014 que procurou atrair investimentos para os municípios de São Lourenço da Mata, Camaragibe, Ipojuca. Concordamos com Ramalho e Vasconcelos (2013) que sublinham o regime urbano do planejamento estratégico no qual esses megaeventos esportivos se enquadram, como oportunidade para reestruturar o espaço urbano, das possibilidades de crescimento e desenvolvimento que eles deveriam trazer, em particular dando visibilidade internacional ao país sede. Nessa perspectiva está sendo construída a primeira “Smart City”, a Cidade da Copa, no município de São Lourenço da mata, de predominância rural, a 19 quilômetros do Recife. Segundo a Prefeitura de São Lourenço da Mata<sup>25</sup>, o objetivo é criar uma nova centralidade para a região metropolitana através de grandes investimentos, à demanda do governo do Estado. Assim, o secretário executivo da Secretaria Extraordinária da Copa de 2014 em Pernambuco (SECOPA-PE), criada em fevereiro de 2011, Gilberto Pimentel, ressalta que “os projetos de mobilidade foram pensados para deslocar a centralidade urbana de Recife, que conta com um adensamento populacional grande para a região norte”. Para sua realização, o governo de Pernambuco entrou apenas com o terreno, pois o empreendimento foi realizado através de uma Parceria Público-Privada – PPP.

Argumentos levantados pelo governo de Pernambuco para defender São Lourenço da Mata como sede da "Cidade da Copa":

- Localização estratégica no contexto metropolitano;
  - Plena acessibilidade e mobilidade;
- Área potencial de adensamento e expansão urbana;
  - Valorização ambiental;
  - Inclusão social;
- Reabilitação urbana do território de implantação da ARENA – conceito da Operação Urbana Consorciada.

<sup>25</sup> Disponível em: < [http://www.slm.pe.gov.br/cidade\\_copa.php](http://www.slm.pe.gov.br/cidade_copa.php)>

*Mapa 6: Localização da Cidade da Copa do Mundo de Futebol 2014 Na RMR*



*Fonte: Governo do Estado, 2014.*

Nesta cidade um novo estádio para a realização dos jogos da Copa 2014, shopping Centers, Estação de Trem Metropolitano, faixas para ciclistas, centros de convenção, conjuntos residenciais, universidades, parques estão sendo construídos.

*Foto 5: Imagem aérea da Arena Pernambuco*



*Fonte: Copa 2014*<sup>26</sup>

Um dos principais impactos da Copa do Mundo de 2014 reside nas obras de mobilidade que estão sendo realizadas na região metropolitana inteira com o objetivo de facilitar os fluxos de circulação de pessoas, de capitais, de informações e articular várias zonas da RMR, obras que não foram ainda concluídas um mês depois do fim da copa. Assim, para favorecer a conexão entre essa nova área da região metropolitana e a capital de Recife, o Governo de Pernambuco está investindo mais de R\$ 1,5 bilhão em obras como a construção de Terminais Integrados para ônibus, a estação de metrô Cosme e Damião entre o Terminal Integrado de Passageiros (TIP) e Camaragibe, e será ligada ao estádio da Copa por um ramal de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) ainda não concluído, a Passarela Aeroporto-Metrô que foi inaugurada, mas apresentou defeitos, os corredores de ônibus Norte/Sul e Leste/Oeste, também não concluídos, o Ramal Cidade da Copa, a Via Mangue, a duplicação da BR408 em um trecho de 19,7 quilômetros, no entroncamento entre a BR-232 e a PE-05 e a triplicação da BR-232 que ainda nem começou.

Segundo o site da Cidade da Copa 2014<sup>27</sup>, o trecho do Ramal da Copa, de um investimento total de R\$ 130 milhões é constituído de duas partes. A parte interna, já

---

<sup>26</sup> Disponível em: <<http://www.copa2014.gov.br/>>

<sup>27</sup> Disponível em: <<http://www.copa2014.gov.br/pt-br/noticia/video-conjunto-de-obras-para-a-copa-em-recife-busca-mudar-a-centralidade-urbana>>

finalizada, em uso e a parte externa de 6,3 km de extensão entre Camaragibe e São Lourenço da Mata que vai operar com o sistema de Transporte Rápido por Ônibus (TRO), que foi inaugurada, mas não concluída. Já o corredor Leste/Oeste, com extensão de 12,3 km pela Avenida Caxangá, faz a ligação do centro de Recife ao Ramal Cidade da Copa através de 14 estações de ônibus no percurso, um túnel que foi alagado na primeira chuva por falta de sistema de bombeamento de água e um viaduto. O investimento previsto era de R\$ 145 milhões para uma capacidade para transportar 126 mil passageiros por dia. O prazo de entrega do corredor era março de 2014, mas as obras não estão concluídas na data da redação (agosto de 2014). Enfim, cortando a região metropolitana de Recife no outro sentido, o corredor Norte/Sul deveria ter 33,2 km e 33 estações, interligando quatro terminais integrados. Além da capital pernambucana, os ônibus deveriam passar pelos municípios de Igarassu, Abreu e Lima, Paulista e Olinda. Orçado em R\$ 151 milhões, o projeto deveria atender a uma demanda de 180 mil passageiros e devia ser concluído até o fim de 2013, mas atrasos também ocorreram nessa parte.

*Mapa 7: Principais Eixos de Circulação da RMR Afetados pelas Obras de Mobilidade para a Copa 2014.*



*Fonte: Secretaria das Cidades – Governo do Estado de Pernambuco.*

A secretaria de Esportes e Copa do Mundo da Prefeitura de Recife<sup>28</sup> destaca três principais obras de mobilidade para a preparação da copa: a via Mangue, inaugurada parcialmente depois de concluída a copa, a ponte-viaduto semiperimetral (Monteiro/Iputinga) e as obras de alargamento do Viaduto Capitão Temudo.

A via mangue constitui a primeira via expressa da cidade, com velocidade média de 60km/h, que no sentido Centro/Boa Viagem terá 4,75km e no sentido Boa Viagem/Centro terá uma extensão de 4,37km. O investimento previsto é de R\$ 433,2 milhões com recursos do PAC da Copa e do município, incluindo a construção de dois elevados sobre a Rua Antônio Falcão, em Boa Viagem, oito pontes (sendo cinco para manutenção do mangue), duas alças de ligação, o alargamento da Ponte Paulo Guerra e do Viaduto Capitão Temudo. Para a realização das obras, segundo a assessoria de imprensa da Prefeitura do Recife, no total foram realizadas 1.536 desapropriações de imóveis. A grande maioria (992 famílias) que moravam em palafitas ou locais próximos ao trajeto da via foram removidas para três conjuntos habitacionais localizados nas redondezas e já entregues (Via Mangue 1, 2 e 3). Outras 544 famílias receberam R\$25,4 milhões em dinheiro.

---

<sup>28</sup> Disponível em: <<http://www.secopa.recife.pe.gov.br/mobilidade.php>>

**Mapa 8: Localização da Via Mangue na Cidade de Recife**



*Fonte: Prefeitura Municipal de Recife*

Nas obras de alargamento do Viaduto Capitão Temudo, duas faixas de rolamento foram construídas em cada sentido, contabilizando quatro faixas no total, em cada sentido, para um investimento de aproximadamente R\$ 40 milhões. No local, circulam em média 86 mil veículos por dia, sendo 45 mil veículos no sentido Olinda/Pina e 41 mil no sentido Pina/Olinda. Passando pela ZEIS do Coque, as obras obrigaram a remoção dos moradores da Vila João Paulo que não foram reassentados em moradias na própria ZEIS e em melhores condições de habitabilidade, por falta de tais moradias a disposição na ZEIS para os moradores. Assim, desde a instituição da ZEIS em 1983, apenas o programa PROMORAR nos anos 1980 construiu casas populares na área para a construção do metrô, desde então não se investiu para construir moradias populares na ZEIS do Coque.

Enfim, a construção da ponte-viaduto semiperimetral Jaime de Gusmão (Monteiro/Iputinga) visa ligar a região de Casa Forte com as intervenções do Corredor Leste-Oeste na Caxangá, redimensionando assim a mobilidade urbana das Zonas Norte e Oeste do Recife. O investimento para a construção da ponte e requalificação das ruas de ligação é de cerca de R\$ 43 milhões, com recursos da Prefeitura do Recife e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). A execução da obra prevê a remoção de 500 famílias que serão indenizadas ou removidas para dois conjuntos habitacionais: o Capibaribe I que será construído na Iputinga com 120 unidades e o Capibaribe II, em Monteiro, que contemplará cerca de 220 famílias. A expectativa era que as obras da Ponte Semiperimetral e dos habitacionais fossem entregues em dezembro de 2013, mas atrasos ocorreram e até hoje se perpetuam.

Frente a este quadro de inúmeras obras, podemos então sublinhar que a realização da Copa do Mundo na cidade do Recife foi um pretexto para realizar intervenções urbanísticas em particular de mobilidade que respondiam a necessidades estruturais da cidade e região metropolitana que não foram consideradas através de políticas públicas adequadas durante muito tempo e prejudicavam fortemente a sua atratividade. Mas na prática, frente aos atrasos e problemas encontrados na implantação dessas obras, podemos nos questionar sobre o tipo de planejamento urbano que visa aproveitar o grande volume de investimentos liberados para a organização do evento esportivo mundial. No contexto de nossa pesquisa, problematizamos especificamente o grande impacto sobre o espaço urbano da região metropolitana de Recife que tiveram essas múltiplas obras de mobilidade pelas remoções que elas provocaram, em particular nos assentamentos precários, onde mais uma vez se confrontam as exigências de atratividade com as necessidades de habitabilidade dos moradores, sem conseguir ser conciliadas. Segundo o jornalista Eduardo Amorim<sup>29</sup> e o Comitê Popular da Copa (2014) formado em outubro de 2010, mais de dois mil pessoas foram removidas em nome da Copa do Mundo, sem que um número exato possa ser estabelecido pela falta de informações exatas e divulgadas. Assim, em agosto de 2013, Amorim apontava que o governo do Estado reconhecia que existiam 467 processos de desapropriações, dos quais apenas 68 ainda estavam em negociação (judicial ou administrativa). Todavia,

---

<sup>29</sup> Disponível em: <<http://esportes.terra.com.br/futebol/copa-2014/mais-de-2000-familias-sao-removidas-por-obras-da-copa-em-pe,4cfb2688e59b0410VgnVCM4000009bcceb0aRCRD.html>>

esse número não contabilizava as desapropriações realizadas em São Lourenço da Mata para a construção da Arena e do projeto imobiliário da Cidade da Copa. Numa entrevista com o procurador geral do Estado, Thiago Arraes de Alencar Norões, Amorim revela que mesmo de propriedade pública, famílias viviam nesses terrenos em granjas, casas de final de semana e foram indenizadas, sem, todavia comunicar o número exato de famílias. Somando as 922 famílias reassentadas e as outras 544 indenizadas pela realização do projeto Via Mangue, se chega a um número aproximativo de 2000 pessoas removidas de suas casas. Já o Comitê Popular da Copa entregou em maio de 2014 um relatório onde figura estas quantidades de remoções, em número de famílias:

**Tabela 4: Remoções Realizadas para a Copa do Mundo de 2014**

<b>Obras</b>	<b>Quantidades de remoções (em número de famílias) segundo o</b>	
	Observatório das Metrópoles e Comitê Pernambuco	Governo do Estado*
Cidade da Copa	197	Não disponibilizou informação
Arena Pernambuco	136	Não disponibilizou informação
Via Mangue (reassentamento)	992	Não disponibilizou informação
Via Mangue (indenização)	544	Não disponibilizou informação
Radial da Copa (Cosme Damião e Camaragibe)	1000 (aproximada) **	220
Corredor Leste/Oeste	13 (Madalena) 900 São Francisco/Jardim Petrópolis	124
TI Joana Bezerra	181	Não disponibilizou informação

TI Cosme Damião	59	46
Corredor Norte-Sul		45****

*Fonte: Comitê Popular da Copa, 2014.*

\* Dados obtidos através das respostas do Estado de Pernambuco dos pedidos de informação feito em uso da lei estadual de acesso à informação (Lei 12.527/11).

\*\*Dados obtidos em apresentação da SECOPA em reunião do conselho das cidades e contato obtido com os moradores

\*\*\*Dados do Governo do Estado referente à nº de imóveis

Em novembro de 2013, Raquel Rolnik, então relatora especial do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas para o Direito à Moradia Adequada, visitou dois assentamentos na região metropolitana de Recife depois das denúncias feitas de violações ao direito à moradia no contexto dos empreendimentos urbanos realizados para a Copa do Mundo. Ela assim visitou a área do Coque no Recife e o loteamento São Francisco em Camaragibe<sup>30</sup>, e em seguida realizou um balanço dos impactos das iniciativas da copa do mundo e as implicações sobre os direitos humanos no Brasil numa palestra que aconteceu na faculdade de Direito da UFPE no Recife<sup>31</sup>. Inicialmente prevista para ser realizada na Câmara de Vereadores do Recife, como acertado com o Executivo Municipal do Recife e o Legislativo local, de forma unilateral e no exato horário divulgado do debate, o Presidente da Câmara de Vereadores informou (por telefone e enquanto as pessoas aguardavam a abertura do auditório) que a Casa estava fechada para a realização do debate por questão de segurança e para preservação do patrimônio público<sup>32</sup>. Raquel Rolnik começou denunciando as remoções que estão ocorrendo no contexto da Copa do Mundo para a realização de obras e projetos como “desconstituição de direitos”, já que violam leis e processos reconhecidos até o nível internacional. Todavia, ela sublinha que por trás da oportunidade de

<sup>30</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/videos/pernambuco/netv-1edicao/t/edicoes/v/relatora-da-onu-visita-comunidades-da-regiao-metropolitana/2989356/>>

<sup>31</sup> Disponível em: <<http://direitoamoradia.org/?p=22572>>

<sup>32</sup> Disponível em: <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2013/12/03/vicente-andre-gomes-nega-ser-autoritario-107813.php>>

realização de megaeventos esportivos é necessário entender que se buscam contextos novos para que “o capital financeiro, global, dos excedentes, dos petrodólares, do dinheiro acumulado na China, no dinheiro acumulado nos Estados Unidos” possa ser investido, extraindo mais dinheiro e garantindo assim sua expansão.

Em seguida, ela lembra que:

A ideia de moradia como direito humano é a ideia de que moradia adequada é um lugar, a partir do qual os indivíduos, as comunidades e as pessoas possam ter acesso a condições para poder atender ao conjunto de seus direitos, então a moradia é uma espécie de portal, de porta de entrada para o direito à educação, para o direito à saúde, para o direito à expressão cultural, para o direito a não discriminação, para os outros direitos, o direito ao acesso ao trabalho, às oportunidades econômicas, às oportunidades culturais, e portanto, a moradia não é quatro paredes e um teto, tijolo, concreto, custa tanto, vale tanto. Não é isso. (ROLNIK, 2013, p. 8).

Finalmente ela incentiva os

grupos, coletivos, movimentos e afetados que estão resistindo, ainda acreditam que têm direitos, ainda acreditam que são portadores de direitos e, portanto, estão lutando, denunciando, insistindo, resistindo pra que as coisas sejam de outro jeito. (ibid., p. 12)

É importante salientar que essas obras, remoções ou expropriações atingiram também pessoas de renda média ou alta (comerciantes, moradores etc.) e não se focalizaram apenas em áreas precárias da RMR. Assim, a tabela abaixo apresenta o levantamento das desapropriações e deslocamentos involuntários na Copa FIFA 2014 no Recife, realizado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, com informações do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal e apresentado no dia 10 de julho de 2014 durante uma entrevista coletiva pelo ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho num evento chamado de "Democracia e os grandes eventos". Os deslocamentos involuntários foram definidos como uma “alteração compulsória do local de moradia ou de exercício de atividades econômicas, provocado pela execução de obras e serviços de engenharia e arquitetura, melhorando a qualidade de vida e assegurando o direito à moradia das famílias afetadas”. Na sua análise dos dados, Raquel Rolnik<sup>33</sup> sublinha a enorme dificuldade que

---

<sup>33</sup> Disponível em: < <http://raquelrolnik.wordpress.com/2014/07/17/os-legados-da-copa/>>

o próprio Estado teve de contabilizar o número de pessoas removidas por obras relacionadas à Copa, enquanto esse levantamento deveria ter sido feito antes mesmo de as obras serem iniciadas.

**Tabela 5: Remoções e Deslocamentos Involuntários na Copa FIFA 2014**

Empreendimento	Desapropriações / Deslocamentos					Informações Complementares
	Residências Famílias até 3 SM / ocupações	Residências Famílias com mais de 3 SM	Total de residências	Imóveis comerciais / Terrenos / Outros	Total	
Corredor Caxangá (Leste/Oeste)	0	74	74	45	119	Famílias atingidas foram/serão indenizadas pelas benfeitorias/propriedades
BRT Norte/Sul	0	0	0	6	6	Famílias atingidas foram/serão indenizadas pelas benfeitorias/propriedades
Ramal Cidade da Copa	0	95	95	100	195	Famílias atingidas foram/serão indenizadas pelas benfeitorias/propriedades
Terminal Cosme e Damião	0	46	46	4	50	Famílias atingidas foram/serão indenizadas pelas benfeitorias/propriedades
Estação de Metrô Cosme e Damião / Arena PE	0	0	0	0	0	Famílias atingidas foram/serão indenizadas pelas benfeitorias/propriedades
Corredor Via Mangue	1175	148	1323	137	1460	992 famílias foram reassentadas em 3 conjuntos em área próxima ao empreendimento (Via Mangue 1, 2 e 3 do PMCMV). O restante foi ou será indenizado.

*Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República, com informações do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal.*

Nesta pesquisa que trata especificamente dos assentamentos precários, nós focalizamos principalmente os impactos de obras em particular na ZEIS do Coque. É importante salientar que para ganhar em atratividade e competitividade, a inserção sócio-espacial dos assentamentos precários disseminados no tecido urbano com padrões de habitabilidade ainda inadequados, o que foi permitido em grande parte pela existência da legislação protetora das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS é um desafio mais que nunca importante a enfrentar. Assim, na teoria não se trata de opor a atratividade e a habitabilidade como se fossem opostas e incompatíveis, ao contrário deveria se buscar chegar a um compromisso entre os vários interesses dos grupos que fazem a cidade.

## **B. Fragmentação versus inserção na ZEIS do Coque no começo de século XXI**

### Histórico e contextualização da área do Coque

Escolhemos focalizar nossa atenção sobre o processo de inserção sócio-espacial da área do Coque porque sem poder ser generalizado à situação de todos os assentamentos precários de Recife, ele ilustra de maneira muito pertinente os desafios muito acirrados entre as exigências de atratividade e as necessidades de habitabilidade.

O decreto 11.670/80 de 1980 criou vinte e seis Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS, com o objetivo de estabelecer as condições indispensáveis à implantação do programa Promorar (1979) na cidade de Recife que visava promover a urbanização de favelas no centro da cidade, e que acabou se focando principalmente em três áreas estratégicas (Coque, Coelhos e Brasília Teimosa). Nessas áreas, historicamente alvo de intensas pressões para a remoção de sua população e marcos da resistência popular foram elaborados três projetos de urbanização com parâmetros urbanísticos especiais e processos participativos de suas populações. O programa Promorar refletiu a mudança de atitude nas políticas nacionais habitacionais e urbanas no contexto do processo de abertura política do regime militar, em particular no que tange à atitude frente aos assentamentos precários que até o final dos anos 1970 eram erradicados do tecido urbano. Através desse programa, o governo reconheceu então a necessidade de

intervenções visando à melhoria dos núcleos habitacionais de favelas no seu local de origem, evitando a remoção dos moradores. Mais, em 1976, o governo federal através da Comissão nacional de política urbana – CNPU recomendou a Fidem, recém-criada, a elaboração de um plano metropolitano para recuperação dos assentamentos subnormais, termo usado pela tecnocracia para designar os assentamentos precários na época. Este plano fundamentou-se em duas pesquisas encomendadas pela mesma CNPU À FIDEM e ao MDU recém-criado, para verificar as possibilidades técnicas, financeiras, organizacionais, urbanísticas para recuperação dos assentamentos subnormais, da qual nosso orientador brasileiro participou como membro da equipe de redação do relatório. No Coque especificamente, em 1979, o presidente João Figueiredo e o prefeito Gustavo Krause assumiram compromissos relacionados em primeiro lugar a legalização da posse da terra e a urbanização da área (MAYRINCK, 1991, p. 136). Segundo a autora, foi realizado em 1980 um levantamento que contabilizou 2.958 imóveis entre os quais 2.436 residências e em seguida foi elaborado a partir de discussões com a população o projeto “Promorar/Coque/82” firmado com o Banco Nacional de Habitação – BNH. O projeto visou consolidar as moradias existentes, parcelar as áreas vazias para realojar as 916 famílias remanejadas para a implantação do metrô, o que totalizava 1.420 famílias. Mayrinck (1991) revela que o projeto acabou sendo muito conflituoso tanto nas relações da prefeitura com a população do Coque quanto as relações entre organizações representativas da população que defendia interesses divergentes. Mais, na sua fase de execução, o programa não alcançou os objetivos estabelecidos: foram assim pavimentadas e realizado a drenagem de várias ruas num nível mais alto que o das casas, alagando-as em período de fortes chuvas. No final, Mayrinck (1991) constata que foram construídas apenas 350 casas populares para as pessoas que moravam ao longo da linha de trem e que precisaram ser transferidas para permitir a construção do metrô.

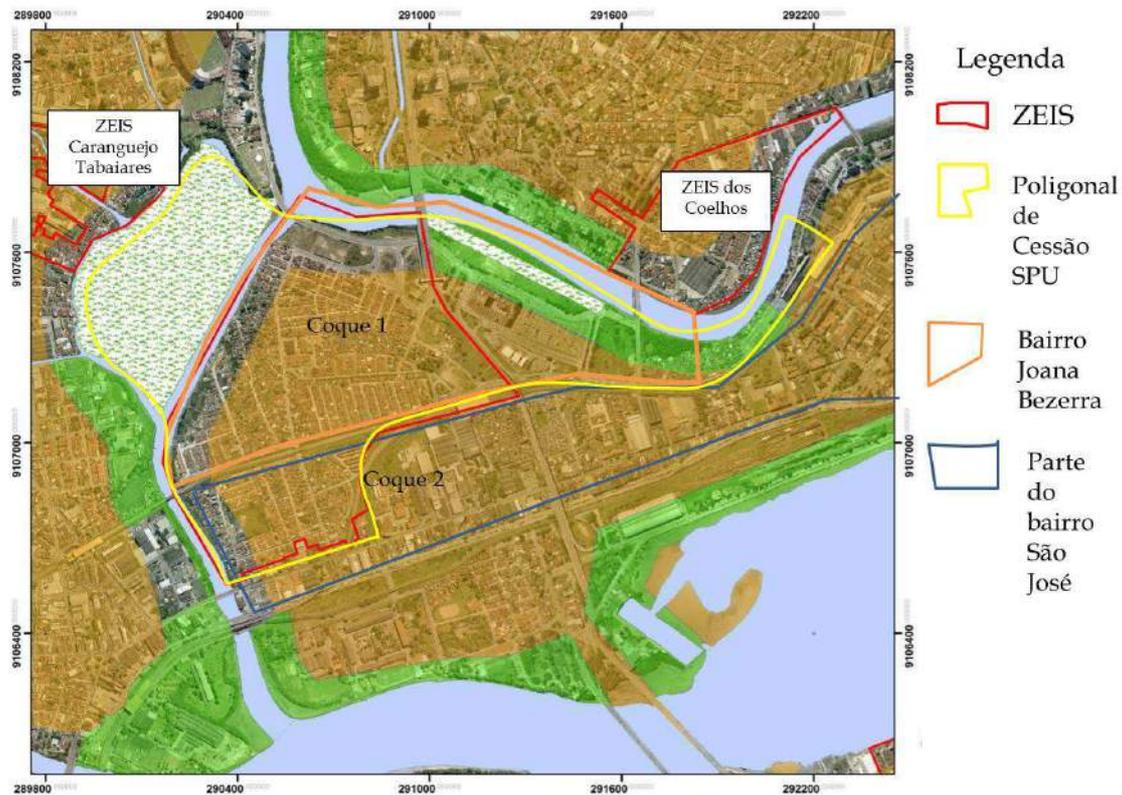
Depois de lutar clandestinamente durante a ditadura, a redemocratização permitiu aos moradores se organizar em associações, grupos comunitários, conselhos de moradores, para promover mobilizações e eventos, articulados a outras entidades e participando da luta pela reforma urbana. Assim foi conquistada a instituição legal de 27 (hoje 67) áreas pobres inseridas no tecido urbano da cidade através da Lei do Prezeis que visa promover a urbanização e regularização fundiária das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. Essas áreas foram reconhecidas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei n.º 14.511 de 17 de janeiro de 1983 e mantido pela Lei de Uso e Ocupação do

Solo em vigor (Lei Municipal nº 16.176/1996). Essas populações conquistaram assim o direito à cidade através o direito de permanecer no seu local de origem, à urbanização, regularização fundiária e participando do planejamento de suas áreas através o sistema de gestão do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS, lei nº 14.947 de 1987 revisada pela lei nº 16.113 de 1995. O direito à legalização da posse foi também reafirmado pela Medida Provisória 2.220/2001 (legislação de nível federal), que dispõe sobre a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia – CUEM como um direito daquele que até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. O Superintendente do Patrimônio da União em Pernambuco reafirmou esse direito à regularização da população residente do Coque em ofício datado do dia 12 de setembro de 2013 e encaminhado à Secretaria de Habitação da Prefeitura do Recife.

Apesar dessa tese se focalizar especificamente sobre a ZEIS do Coque, na realidade o que se chama “Coque” corresponde hoje a vários zoneamentos legais da Cidade de Recife. Segundo o Decreto Municipal 14.452 de 26 de outubro de 1988, a cidade foi dividida em 94 bairros para subsidiar o levantamento de informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Sistema de Informações e Planejamento do Recife. Em seguida a lei municipal nº 16.293 de 22.01.1997 reagrupou esses bairros em seis Regiões Político-Administrativas: RPA 1 – Centro, 2- Norte, 3 – Noroeste, 4 – Oeste, 5 – Sudoeste e 6 – Sul, cada RPA sendo subdividida em três Microrregiões que reúnem um ou mais dos seus 94 bairros. Segundo a Prefeitura de Recife e a lei nº16.293/97, as RPAs foram definidas para formulação, execução e avaliação permanente das políticas e do planejamento governamentais enquanto as Microrregiões visam a “definição das intervenções municipais em nível local e articulação com a população”. Assim, a área do Coque se encontra inserida em dois bairros (Ilha Joana Bezerra e São José) que fazem parte da mesma RPA 1, mas de duas Microrregiões diferentes (1.2 e 1.3). Superpõem-se ainda o zoneamento do contrato de cessão de aforamento da União para a prefeitura de Recife de 1979, o da Zona Especial de Interesse Social – Zeis do Coque de 1983, o da divisão administrativa Coque I e II operada nos anos 1980, esta última não sendo aceita pelos moradores. Segundo o

princípio epistemológico de “concentração” na pesquisa, focalizamos nossas investigações na área geográfica que hoje apresenta maior pertinência para ilustrar nosso raciocínio teórico-prático, isto é a parte da ZEIS situada na parte norte da linha de metrô.

*Mapa 9: Os Diferentes Zoneamentos do Coque*



*Fonte: a autora, 2014.*

Importante salientar também que desde o início de maio de 2014, três áreas no Coque e no seu entorno, pertencentes ao Patrimônio da União, pelo fato de não cumprir nenhuma função social, foram ocupadas por moradores do Coque e de outras partes da cidade para reivindicar a construção de moradias populares. São elas:

*Tabela 6: Descritivo das Três Ocupações no Coque e Entorno desde Maio de 2014*

<b>Nome da ocupação / Localização geográfica</b>	<b>Numero de família</b>	<b>Situação fundiária</b>	<b>Encaminhamentos</b>
Vila Imperial, na Rua Imperial	130 famílias	Proprietário: a União Federal	A Superintendência da União – SPU se comprometeu em ceder o terreno para a construção de um habitacional.
Rua Realeza	???	Proprietário: a União Federal	A Prefeitura de Recife já anunciou o projeto de construção de um conjunto habitacional.
Vila Sul, ao longo da Avenida Sul	Mais de 600 famílias	Proprietário: a União Federal	Reintegração de posse prevista.

*Fonte: a autora, 2014.*

*Mapa 10: Localização das Três Novas Ocupações Coque e Entorno*



*Fonte: Google Maps, adaptado pela autora, 2014.*

Paralelamente a esse quadro protetor do direito à cidade dos moradores da área, a partir dos anos 1960 até hoje, pela sua posição central (2,5 km do centro) e imbricada entre as áreas estratégicas do pólo médico da Ilha do Leite e a zona residencial e comercial de alto padrão de Boa Viagem que já se expandeu até o antigo bairro popular do Pina, moradores começaram a serem expulsos por diversos motivos. Assim, em 1975, as várias enchentes que ocorriam no Recife e em particular no Coque e outras partes da cidade justificaram o desvio do braço do Capibaribe e a remoção por motivo de insalubridade dos moradores da ilha que eles chamavam de Ilha da Pitangueira e hoje se chama Ilha do Zeca. Não existem estimativas exatas do número de moradores realocados, mas vários entrevistados citam que entre 2.000 pessoas e 5.000 pessoas moravam no lugar, fato que confirma Mayrinck (1991) e que foram reassentadas em conjuntos habitacionais no Ibura no Recife e no Janga em Paulista, bairros periféricos da região metropolitana. Interessante notar que dois decretos de 2008 e 2012 permitem a implantação numa parte da Ilha do Zeca (32 hectares) de empreendimentos de 28 pavimentos.

Em seguida, a execução de várias obras justificou a remoções de moradores contra indenização ou auxílio-moradia, estratégias que não garantiram o direito à

moradia dessas pessoas: a implantação do metrô, a construção e depois ampliação do viaduto Capitão Temudo e a instalação de equipamentos urbanos (fórum de justiça, AACD etc.), como o mostra a tabela a seguir. Lima Junior (2013) estimou assim que o Coque já perdeu 51% de seu território original, como já vimos na introdução.

*Tabela 7: Obras que Removeram Moradores do Coque*

<b>ANO</b>	<b>OBRA</b>
<b>1960</b>	<b>Obra de desvio do Rio Capibaribe</b> , houve remoção dos moradores da Ilha da Pitangueira, hoje conhecida como a Ilha do Zeca, para o Janga e UR 10, no Íbura, numa estimativa de mais de 5.000 moradores (Mayrinck, 1991). O principal motivo alegado para a remoção foi a insalubridade da área, mas dois decretos de 2008 e 2012 estão permitindo construções na área.
<b>1978</b>	<b>Na construção do viaduto Capitão Temudo</b> , houve remoção dos moradores da Vila do Papel.
<b>1982</b>	<b>Para a construção do Metrô</b> , houve remoção dos moradores da beira da linha. A empresa de urbanização do recife - URB, segundo um artigo publicado pelo Diário de Pernambuco do dia 5 de fevereiro de 1980, desapropriou e realocou uma média de 700 famílias do Coque para a construção do metrô. A previsão era construir novas casas no entorno para que a população possa continuar morando no bairro, o que foi feito através do programa Promorar, mas numa proporção menor (350 casas).
<b>1998</b>	<b>Na construção do Fórum e AACD</b> , houve remoção dos moradores da Vila Jesus.
<b>2002</b>	<b>Na construção das alças do viaduto Capitão Temudo</b> , houve remoção dos moradores da Vila Pantanal e Vila do Papel.
<b>2013</b>	<b>Para a construção do Terminal Integrado de Passageiros da Joana Bezerra</b> pelo governo do Estado de Pernambuco: foram removidos os moradores do Sítio Histórico do Cajueiro do Coque e derrubadas árvores

	centenária.
<b>2013</b>	<b>Para a construção do muro que cercou o terreno doado ao OAB,</b> houve remoção dos feirantes.
<b>2013 - 2014</b>	<b>Para a realização da obra de revestimento do canal Ibiporão,</b> houve e ainda tem remoção dos moradores que moravam na beira do canal.

*Fonte: Ponto de Cultura do Espaço Livre do Coque, completado pela autora.*

Paralelamente, a área está sofrendo novas expulsões de moradores para permitir a realização de obras públicas e a implantação de equipamentos urbanos, tais como a Operação Urbana Consorciada - OUC Joana Bezerra, aprovada pela lei 17.645/2010 que visava a implantação de um pólo jurídico (hoje cancelada) e que expulsou os feirantes de um terreno, cercado até hoje por um muro erguido pela Ordem dos Advogados do Brasil - OAB ou a implantação do terminal integrado de ônibus da Joana Bezerra. Vale salientar que frente a essas expulsões e fora as casas construídas pelo programa PROMORAR nos anos 1980, nenhuma moradia de interesse social foi construída no Coque para assegurar o direito à moradia dos expulsados. Um conjunto habitacional chamado “Vila Brasil I”, localizado no mapa 11 abaixo, está atualmente sendo construído fora do zoneamento da ZEIS, para realojar somente as pessoas da ZEIS dos Coelhos e está prevista a construção de outro conjunto habitacional na rua Realeza como foi anunciado pelo Prefeito Geraldo Julho em setembro de 2013<sup>34</sup> através de uma parceria com o programa Minha Casa, Minha Vida, do Governo Federal e destinado aos moradores do Coque, Coelhos e Vila Brasil.

---

<sup>34</sup> Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/geraldo-anuncia-upinha-dia-habitacional-compaz-e-outras-aco-es-para-o-coque/>>

### Avanços, estagnações ou retrocessos em termo de inserção sócio-espacial

No sentido de problematizar os desafios da inserção sócio-espacial da área, elaboramos critérios a ser verificados através de várias fontes de coleta e análise de dados já apresentadas na introdução.

Ao nível espacial, verificamos a evolução de parâmetros urbanísticos e arquitetônicos entre 1979 e hoje, em particular no que avançou em termos de condições de habitabilidade, o que não avançou ou até mesmo regrediu.

Ao nível social, nós focalizamos primeiramente sobre as relações do Coque com o resto da cidade, em particular na mobilidade que os moradores da área têm, verificando assim em que medida se dão as trocas entre os diferentes pedaços da cidade. Num segundo tempo, nos interessamos nas relações entre poder público, moradores e canais de participação sobre os projetos de urbanização do Coque.

Em relação à unidade habitacional, apesar do quadro legal e dos instrumentos existindo que priorizam expressamente as melhorias de habitabilidade da área para os moradores de baixa renda, a ZEIS do Coque não foi urbanizada por completo, existindo áreas com diferentes níveis de urbanização. Assim, vivem lado a lado moradores em áreas urbanizadas que são chamadas “as Vilas” e outros em áreas com condições de habitabilidade muito precárias como o Espólio Estevinho e a Areinha.

*Mapa 11: Áreas Internas ao Coque com Diferentes Níveis de Urbanização*



*Fonte: Google Maps, adaptação pela autora, 2014.*

Essas diferenças existem principalmente pelo fato do Coque terem se beneficiado apenas de uma grande intervenção pública em termos de urbanização nos anos 1980. Assim, o programa PROMORAR entregou até 1986 casas em três áreas do Coque chamadas hoje de “vilas”, que seguem o mesmo padrão: casas de alvenaria de 60m<sup>2</sup> (dimensões 5mx12m), divisões de cômodos, cobertura de telhas, com instalações hidráulicas e elétricas dentro da casa de qualidade, abastecimento de água pela Compesa<sup>35</sup> com mais regularidade que nas outras áreas do Coque. No entanto, as casas não foram construídas com caixa d’água para armazenamento e a pressão baixa da água fornecida pela COMPESA não permitia o uso da descarga e chuveiro de maneira adequada. Os moradores tiveram então que instalar uma caixa d’água em cima dos telhados e uma bomba para poder usar corretamente as instalações hidráulicas.

<sup>35</sup> Sociedade anônima de economia mista, com fins de utilidade pública, a Compesa está vinculada ao Governo do Estado de Pernambuco por meio da Secretaria de Infraestrutura. É uma organização dotada de personalidade jurídica de direito privado, tendo o Estado como seu maior acionista - Disponível em: <<http://www.compesa.com.br>>.

*Foto 6: Casas de uma das Vilas do PROMORAR, Rua Asfaltada*



*Foto 7: Casas de uma das Vilas do PROMORAR, Rua Não Asfaltada*



*Fonte: a autora, 2014.*

Fora as vilas, a urbanização se deu por ocupações e/ou invasões, nas áreas do Espólio Estevinho, da Areinha e da rua do Campo, seguindo padrões aleatórios e não se beneficiando de nenhuma intervenção pública de urbanização, fora algumas obras pontuais de pavimentação pelo OP. Assim, as casas variam muito: de tamanho, às vezes em baixo de 8m<sup>2</sup>, de matérias de construção, indo de barracos feitos de papelão e madeira (foto 9) à palafitas de madeira (foto 8) ou casas grandes de alvenaria de um andar (foto 10) ou casas térreas cercadas de muros de cerâmicas (foto 11).

*Foto 9: Barraco da Área Espólio Estevinho*



*Fonte: a autora, 2014.*

*Foto 8: Palafitas da Areinha*



*Fonte: Chico Ludermir, 2010.*

*Foto 10: Casas da Área da Rua do Campo*



*Fonte: a autora, 2014.*

*Foto 11: Casa Grande de Alvenaria*



*Fonte: a autora, 2014.*

Em relação às instalações elétricas, durante muito tempo, poucas casas possuíam instalações regulares e seguras, efetuando ligações precárias aos postos das ruas. Mas há pouco tempo, a Companhia Energética de Pernambuco - CELPE instalou contadores de energia elétrica em todas as casas, mesmo assim segundo uma entrevista com uma moradora do Espólio Estevinho, a maioria da população deixa poucos pontos de

consumo de energia efetivamente ligados ao contador, ligando os outros pontos de consumo aos postos das ruas, com o objetivo de não pagar a energia.

No que tange às instalações hidráulicas, os barracos e palafitas não tem nenhum tipo de instalação, enquanto elas vão melhorando com a qualidade dos materiais de construção das casas. Mesmo assim, poucas casas possuem descarga, devido principalmente aos problemas de abastecimento de água.

Em relação à rede de esgoto, o censo do IBGE de 2010 revela que 2 564 habitações possuem esgotamento sanitário. Todavia, não existe tratamento desses esgotos que se deversam no canal Ibioporã. Além disso, o censo revela que 4566 habitações possuem coleta de lixo.

No que tange à posse da terra, o solo urbano é da propriedade da União então em todos os casos é impossível ceder a propriedade plena a qualquer morador dessa área. Nesse contexto, em 2001, no primeiro ano de gestão do prefeito João Paulo do Partido dos Trabalhadores, foi realizada uma tentativa de regularização da área ZEIS do Coque através dos instrumentos de regularização existentes, no caso a concessão de direito real de uso – CDRU. Os moradores recusaram esse título, por, segundo eles, não oferecer condições seguras já que o contrato previa uma duração da concessão de 50 anos com possível renovação. Os moradores disseram se sentir ‘inquilinos da prefeitura’<sup>36</sup> nessas condições, enxergando a possibilidade de ser expulsas do Coque depois de 50 anos. Essa questão da regularização fundiária é muito complexa e no contexto capitalista de produção do espaço, ainda mais num espaço à forte potencial estratégico submetido a uma forte pressão imobiliária, é difícil se pronunciar por uma ou outra opção: aceitar ou não os títulos de concessão de direito de uso. Como já vimos, antes área alagável e com poucos acessos às outras partes da cidade, se não de barco, hoje a localização central do Coque na cidade, inserido entre vários corredores de tráfego de grande importância, faz que ele adquira um grande valor imobiliário (MAYRINCK, 1991). Resultado disso, como o sublinha a fala do morador D durante o grupo focal “antigamente você comprava uma casa por 5.000, 10.000 reais, hoje é 70, 80, 100 mil”. Nesse contexto, de um lado, sem segurança de posse existe o risco de remoções forçadas como já vimos acontecer em vários assentamentos precários de Recife e região metropolitana, mas por outro, a regularização de assentamentos informais permite a sua incorporação na estrutura e mercado urbanos, resultando na valorização do solo urbano e maiores gastos

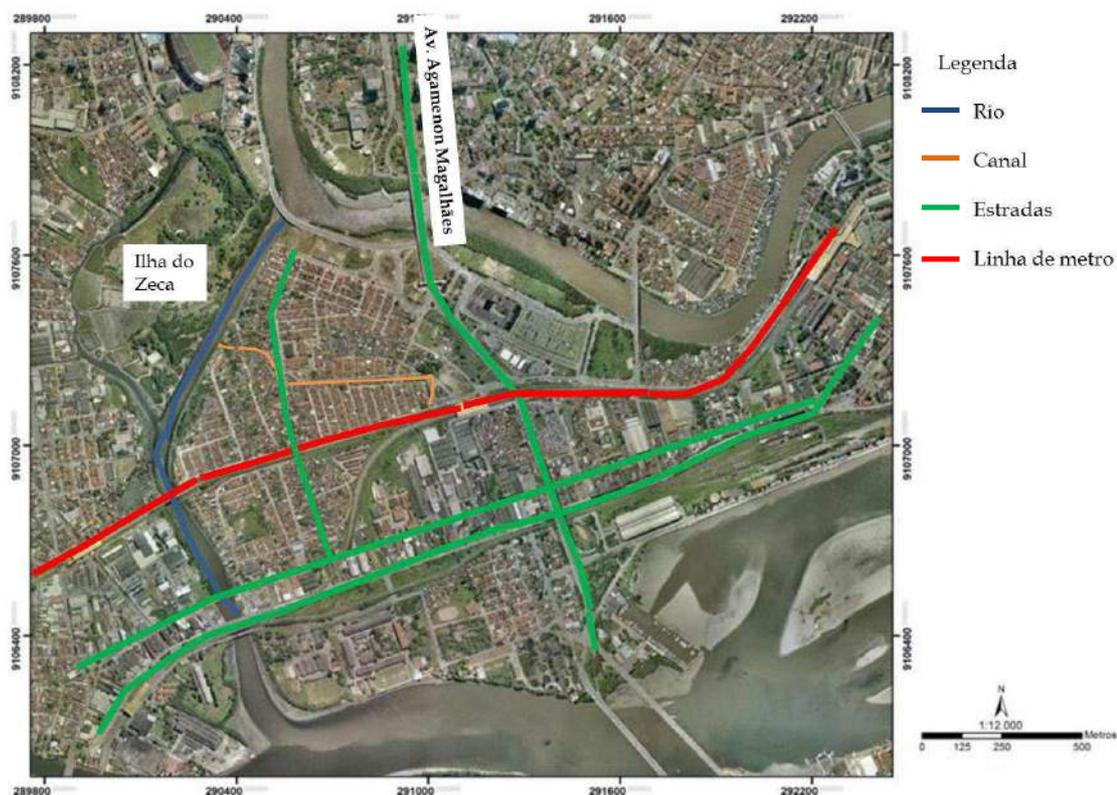
---

<sup>36</sup> Entrevistas realizadas com várias lideranças do Coque.

com serviços urbanos, o que dificulta a permanência de grande parte dos ocupantes pobres nas áreas que foram melhoradas. Mais, vimos o caso de quatorze famílias que moravam há mais de trinta anos na Vila Oliveira na zona Sul do Recife e que apesar de possuírem um título regular de posse, no caso a concessão real de direito de uso – CDRU - foram expulsos pelo governo do Estado de Pernambuco.

**Em relação à forma do bairro,** a característica espacial da fragmentação da ZEIS do Coque aparece claramente através a existência de barreiras tão internas que externas. A área encontra-se assim encravada entre o rio Capibaribe ao oeste e norte, o viaduto Capitão Temudo ao leste e ao sul pela rua Imperial, como o mostra o mapa abaixo (mapa 17). Mais, ela é atravessada internamente e cortada em dois pela linha do metrô que oferece apenas dois pontos para atravessar aos pedestres e/ou veículos: em baixo da estação de metrô Joana Bezerra, apenas para pedestres, motos, bicicletas e no cruzamento entre a Avenida Central e a Rua Cabo Eutropio para pedestres e veículos de todo tipo.

*Mapa 12: Barreiras Internas e com o Entorno do Coque*



*Fonte: Google Maps, adaptado pela autora.*

No que tange ao posicionamento em relação aos grandes eixos estruturantes, o mapa acima revela claramente que o Coque encontra-se inserido em vários nós de circulação tão viários que ferroviários e marítimos, dos quais se beneficiam diretamente os moradores do Coque. A localização estratégica do Coque faz com que um fluxo grande de carros circula nas horas de mais circulação para atingir várias áreas da cidade. Todavia, um participante do grupo focal sublinha que esses movimentos são relativamente recentes, o que mostra que a imagem do Coque como lugar perigoso está se modificando,

na Cabo Eutrópio aqui, essa avenida central, a partir das cinco horas da tarde, você não consegue avançar mais porque o povo que vem da Agamenon, da Imperial, tudo mundo que vem cortar o Coque passa agora por aqui, porque agora esse tabu, meio que acabou né [...] rapaz, faz dois anos, de dois anos pra cá, ficou um fluxo de carros maior e é muito mesmo, até para a gente passar, é ruim. Tem

engarrafamentos, fica parado mesmo [...] Tudo mundo quer passar pelo Coque agora porque acabou agora de o Coque passar direto na reportagem. (MORADOR C)

Todavia, vale assinalar que as linhas de ônibus que passam pelo Coque não o atravessam, o que vale dizer que os moradores das partes mais distantes da estação de metro e ônibus ou andam até lá ou atravessam o rio e usam as linhas de transporte do bairro vizinho, Afogados. Assim, como o sublinha uma participante do grupo focal,

O pessoal que mora no Novo Mangue esta muito desfavorecido para pegar ônibus, tem que andar tudo, tem que pegar no afogados, o bairro vizinho porque é mais perto. (MORADOR B)

**Em relação aos serviços públicos, divididos em equipamentos de saúde e escolas,** levantamos quatro escolas da rede municipal de ensino fundamental que só atende a população do Coque (escolas Costa Porto, Municipal do Coque, Josué de Castro, Novo Mangue). Da rede estadual, levantamos a escola Nossa Senhora do Carmo de ensino fundamental, e as escolas Joaquim Nabuco e Monsenhor Manuel Leonardo de Barro Barreto de ensino médio e fundamental.

Importante anotar que as escolas da rede estadual se encontram na área do Coque I, do outro lado da linha do trem, o que cria uma divisão/fragmentação em relação aos moradores do Coque II que se referem às essas escolas como situadas em outra área que não é deles.

Outro aspecto denotando uma falta de inserção interna ao Coque é o fato de que todas essas escolas estão cercadas por muros altos, expressão da percepção do medo à violência e que não permitem uma interação e inserção com o entorno.

Sobre os equipamentos de saúde, existem dentro da ZEIS dois postos de saúde que só atendem a população do Coque, sendo que um funciona só meio expediente. Os moradores reclamam do atendimento em geral: a fila, a falta de médico e de ser atendidos por um enfermeiro.

Está prevista a construção de uma policlínica especializada na ZEIS do Coque, localizada perto das infraestruturas de transporte já existentes (metrô, linhas de ônibus) e que atenderá à população da cidade inteira (começo das obras até agosto de 2014). O

objetivo é claramente de “abrir” o Coque à cidade inteira, fator de inserção sócio-espacial, mas é preciso garantir que a valorização da área consecutiva à instalação dos equipamentos urbanos não ameaça a permanência das populações pobres na área.

**Em relação aos equipamentos comunitários**, fizemos em primeiro lugar um levantamento dos espaços de lazer disponíveis. Como espaços públicos, identificamos uma grande praça, Francisco Barreto, equipada com brinquedos para crianças, mas sem nenhuma arborização para proteger do sol nas horas mais quentes do dia (foto 12). Além dessa, existe a “Praça da Piriquita” (foto 13), bem arborizada, mas de pequeno tamanho, usada como depósito pelos próprios moradores e sem brinquedos ou instalações comunitárias. Importante anotar que essas praças não são frequentadas por pessoas de fora do Coque, mas apenas por moradores.

*Foto 13: Praça Francisco Barreto*



*Foto 12: Praça da Piriquita*



*Fonte: a autora, 2014.*

Mais, levantamos a existência da Academia da Cidade (foto 14) construída em outubro de 2008, fazendo parte do programa da Prefeitura de Recife do mesmo nome e que visa a prática regular de atividades físicas e de lazer em espaços públicos, com a presença de profissionais das áreas de educação física. O espaço é totalmente aberto, mas ele se revela de difícil e perigoso acesso porque cercado de vias de circulação de velocidade média, frequentada por carros, ônibus, motos etc. Isso enfraquece a inserção sócio-espacial do espaço que não é frequentado por moradores de Recife exterior ao Coque e também é separado espacialmente das moradias pelas vias de circulação. Além

disso, um participante do grupo focal sublinhou a má qualidade dos equipamentos implantados

Áreas de lazer para as crianças é difícil, a questão é que como é aqui para o Coque, o material usado pela Prefeitura é um, o do dona lindu é outro, lá tem funcionários, limpam, aqui nunca acontece isso. Eles fazem de proposito pra mostrar que o povo não respeita. Poderia fazer palestras, formações para as crianças que iam cobrar umas das outras. (MORADOR B)

*Foto 14: Academia da Cidade do Coque*



*Fonte: Prefeitura do Recife – 2012.<sup>37</sup>*

*Foto 15: Campo de Futebol do Coque*



*Fonte: a autora, 2014.*

Existe ainda um campo improvisado de pelada (foto 16) muito frequentado pelos moradores e que ocupa uma área grande da ZEIS. O Instituto da Cidade avançou em varias reuniões a ideia de mudar o campo de football de lugar para abrir ruas, ganhar espaço para construir a policlínica, conjunto habitacional etc.

Enfim, existe o clube Mocidade que serve de área de lazer (bar), mas também de espaço para realizar cursos, reuniões comunitárias etc.

Dentro das obras previstas para o Coque esta sendo anunciada a implantação de uma pista de esportes radicais, uma Academia Recife (para malhação) e a entrega de um Centro Comunitário da Paz - COMPAZ<sup>38</sup> já em fase de construção.

---

<sup>37</sup> Disponível em: <<http://agendaculturaldorecife.blogspot.com.br/2011/05/coqueilha-joana-bezerra.html>>

<sup>38</sup> Promessa de campanha do atual prefeito Geraldo Júlio, o principal objetivo do Compaz é oferecer alternativas para prevenir a criminalidade e o consumo de drogas, principalmente entre os jovens, além de funcionar como uma ferramenta de inclusão social. Esse trabalho será realizado através de políticas integradas e equipamentos de alta qualidade.

Ao nível do comércio, existem mercadinhos e muitas lojas pequenas disponíveis para fazer a feira e compras cotidianas, mas não grandes supermercados. A proximidade do mercado de Afogados e do centro da cidade, que são áreas muito comerciais, incentiva os moradores a sair com muita facilidade do Coque para efetuar compras.

**No que tange às condições de higiene e salubridade**, anotamos o principal vetor de contaminação de doenças a ausência de sistema de coleta e tratamento de esgotos, que até hoje, vão diretamente ao canal Ibioporã que perpassa pelo Coque a céu aberto, juntando lixo. Um dos principais objetivos da obra de revestimento do canal é justamente reverter esse quadro.

*Fotos 16 e 17: Canal Ibioporã - Esgoto a Céu Aberto e Depósito de Lixo*



*Fonte: a autora, 2013.*

**Sobre acesso e mobilidade**, já anotamos a grande quantidade de linhas de transportes disponíveis, usadas diariamente pelos moradores do Coque por diversos motivos: lazer, trabalho, saúde, compras, estudos...

Segundo a Grande Recife Consórcio de Transporte, o Terminal Integrado de Joana Bezerra, inaugurado em 1994, é um dos principais terminais do Sistema Estrutural Integrado (SEI). Ele movimenta aproximadamente 40 mil usuários diariamente, operando com 1.122 viagens diárias, divididas em dez linhas que atendem vários municípios da região metropolitana (Recife, Olinda e Paulista) e 116 coletivos. O novo terminal sendo construído foi projetado para ser o maior em operação do Sistema Estrutural Integrado (SEI), com cinco mil metros quadrados de área construída e capacidade para atender a 67 mil passageiros por dia.

Ao nível do metrô, a estação Joana Bezerra como a estação Recife são privilegiadas com acesso facilitado para os dois ramais de metrô que desservem a região metropolitana, como o mapa abaixo o mostra, o que revela sua importância para os fluxos da RMR toda.

Mapa 13: As Três Linhas do Metrô de Recife



Fonte: Aeroporto Internacional do Recife<sup>39</sup>

Os acessos ao assentamento são relativamente poucos, também de vários tipos, ficando mais fácil circular em algumas áreas que em outras. Como toda a cidade, o Coque se beneficiou também do instrumento do Orçamento Participativo, particularmente no que tange à pavimentação de ruas e drenagem. Assim, segundo dados da Prefeitura Municipal de Recife, entre 2006 e 2012, 63 demandas foram registradas na microrregião 1.3 sendo 27 para pavimentação e drenagem, seguido de 9 na área de lazer e esporte, 7 para trabalho e renda e 7 para habitação.

Em relação ao tipo de acesso (traçado das ruas), não é possível generalizar já que a ZEIS não é uniforme, existindo áreas com diversos graus de urbanização, equipamentos e infraestruturas. Assim, encontramos tão avenidas calçadas de grande largura, como becos onde só passam pedestres. As diferenças de novo se justificam pelas intervenções do PROMORAR nos anos 1980 que realizou um traçado viário

<sup>39</sup> Disponível em: < <http://www.aeroporto-recife.net/transporte-metro-aeroporto-recife> >

regular nas três vilas do Coque, mas que não eram calçadas, mas de barro. As ruas calçadas o foram aos poucos através do canal de participação do Orçamento Participativo. O PROMORAR também previa instalações de saneamento básico e drenagem, mas apenas nas áreas das vilas.

➤ **Critérios da inserção social**

Até agora estávamos focalizados nos critérios relativos ao grau de habitabilidade do Coque, que precisa ser ainda muito melhorado em algumas partes e menos em outras. Além disso, pudemos perceber que a fragmentação espacial é ainda muito aparente, pela própria estrutura espacial da área. Os critérios relativos à inserção social permitem agora aprofundar essas relações tensas e muitas vezes contraditórias entre essas necessidades de habitabilidade das moradias da população residente na área há muito tempo por uma grande parte dos moradores e as prioridades que revelam os projetos de urbanização ou implantação de equipamentos pelo poder público (Prefeitura do Recife e governo do Estado principalmente). Os questionamentos aparecem assim numerosos frente aos discursos e propostas avançadas.

• **No que tange as relações do Coque com outras partes da cidade de Recife /RMR/ no Estado**

Anotamos que os moradores, dos mais velhos aos mais novos saíam com muita facilidade do Coque, que seja de moto, a pé, de ônibus etc., como o ilustra a fala abaixo:

É tudo perto, vai a praia de pé, se adoecer e não tem o dinheiro da passagem, bota num carro de mão, numa bicicleta, vai pra o pronto socorro, pra tudo canto. (MORADOR D)

Os motivos para saírem do Coque se revelam muito variados: médico, ministério público, audiência pública, escola, shopping, cinema, faculdade, compras, visitar família, trabalhar etc.

Os moradores sublinham que a mobilidade melhorou muito, já que no começo, as pessoas tinham que usar um barco para sair do Coque. Além disso, a segurança e as próprias infraestruturas e equipamentos de transporte justificam essas melhorias.

É mais fácil, a mobilidade melhorou, sem contar que a gente pode ir andando para qualquer lugar, é tudo muito perto. Em ônibus, tem metro, têm taxis, motos, tudo que a pessoa precisa para se locomover. Atravessou a ponte, ta na escola, outra ponte ta no hospital, afogados, a praia, tudo próximo. (MORADOR C)

Em relação ao sentimento dos moradores sobre o pertencimento à cidade, a resposta unânime é que eles se sentem partes da cidade, eles circulam, se apropriam dos espaços, tem relações fora do Coque, apesar de sublinhar a importância de seu cotidiano nesse lugar. Vemos aqui claramente que na prática do território dos moradores, os fluxos e os lugares não se opõem, mas se complementam naturalmente.

Aqui é muito bom, muito melhor que Ibura, que propriamente Afogados. (MORADOR C)

Me sinto parte do Recife, não quer sair daqui nunca. (MORADOR F)

Em contrapartida, eles sublinham que se eles se sentem parte da cidade, o resto da cidade não necessariamente os considera como parte, o que levanta a questão da imagem social do bairro ainda muito preconceituosa e negativa. Assim, apesar do seu estatuto legal e dos direitos reconhecidos, alguns estigmas e barreiras simbólicas continuaram a existir sobre a área e seus moradores, por causa da imagem de violência, tráfico e consumo de drogas, veiculada pela imprensa, que ao criar essa imagem, dificulta a obtenção de um emprego ou um crédito por parte dos moradores, ao informarem que seu local de residência é o Coque. Morar nesse assentamento estigmatiza seus moradores, e faz do Coque uma área temida pelo resto da cidade, fato que torna o bairro fechado nele mesmo, e frequentado quase que unicamente pelos seus moradores. Assim nos anos 1990, o assentamento foi considerado um “problema” para o sistema público de segurança, sendo caracterizado de “morada da morte” pelo jornal O Diário de Pernambuco na sua edição do dia 12 de janeiro de 1997. Quando questionado sobre seu sentimento de pertencimento à cidade, os moradores respondem

A gente sim, mas a maioria que está de fora não. A gente se sente, mas para a maioria que está de fora, só têm marginais. (MORADOR A)

O Coque tem aquela assombração, em qualquer canto, a turma ainda faz isso, mesmo na faculdade. Quando você se apresenta do Coque, a turma se espanta. Já foi, mas tem a ilusão que ainda é, que as ruas não são asfaltadas, que tem tráfico em todo canto, assassinos, mortos direito. Isso é a visão do povo, de fora. (MORADOR C)

Vinte, Vinte e cinco anos atrás, a gente nem podia arrumar trabalho, mesmo de pedreiro. Se a gente chegava numa firma e dizia que a gente morava no Coque... no Hospital Português, ai do lado, tantos colegas meus botavam o curriculum, quando chegava a hora e via que era do Coque, outro dia tinha que arrumar qualquer desculpa para não dar o emprego. (MORADOR D)

Além disso, nossa observação e as falas do grupo focal demonstraram que se é fácil aos moradores do Coque saírem, é ainda muito mais difícil ver pessoas entrar no Coque sem ser moradores. Assim a resposta à pergunta se pessoas de fora do Coque frequentam a academia da cidade exemplifica isso

Só quem vem com alguém da comunidade, um amigo pra dar uma voltinha. (MORADOR C)

Todavia, um morador sublinhou que apesar de pouco acontecer,

Tem muita gente que quer conhecer isso aqui. (MORADOR D)

- **Ao nível das relações com os poderes públicos e/ou canal de participação sobre a urbanização do Coque,**

### **Tipos de projetos para o Coque**

Já fizemos a relação de todos os projetos previstos para o Coque, que são numerosos e por enquanto sem articulação entre eles, já que cada instituição e pior, cada serviço dentro dessas instituições elabora seus projetos sem diálogo com os outros. Esse balanço entre em flagrante contradição com o preconizado pelas organizações da sociedade civil e gestores das políticas públicas que na época da redemocratização,

através de emendas populares durante o período de elaboração do texto da constituição federal, substituíram no arcabouço legal e no ordenamento institucional o caráter centralizado, tecnocrático e desarticulado das políticas públicas em todos os setores e níveis de governo, por um modelo descentralizado, democrático e articulado. O PREZEIS, formulado na mesma época, constitui a tentativa de materializar no planejamento e gestão da política urbana dos assentamentos populares estes princípios, que como pudemos constatar na nossa pesquisa, só ficaram no papel.

Assim, no Coque, nem sequer o plano urbanístico específico para a totalidade da área, exigido pela lei municipal nº16113 de 1995 e pela lei de uso e ocupação do solo nº16176 de 1996, foi elaborado. Em 2008 foi elaborado o plano de paisagismo e urbanismo para a zona da Areinha, que foi aprovado em 2014 e foi enviado para licitação pela Divisão de Projetos da URB sem passar pelo fórum do PREZEIS, fato que foi denunciado pela Coordenação do PREZEIS no fórum do dia 27 de junho de 2014.

No dia 22 de maio 2014 foi publicado no diário oficial um edital de licitação pela Prefeitura do Recife para a contratação de uma empresa para elaborar um plano de reurbanização do Coque e seu entorno, isto é o masterplan, os projetos básicos e executivos. Segundo Noé Sergio, arquiteto do Instituto da Cidade<sup>40</sup>, o plano de reurbanização do Coque e entorno vai permitir que pela primeira vez o Coque fosse olhado no seu conjunto, como território e não apenas através de implantação de equipamentos, de maneira isolada e fragmentada. Ele explicou também que o Coque foi escolhido para ser o território alvo de um workshop realizado em 2013, promovido pelo Instituto da Cidade, órgão de estudos e planejamento a meio prazo da Prefeitura Municipal, visando a realização da Operação Urbana Consorciada - OUC da Ilha Antonio Vaz que está sendo pensada para requalificar essa área que engloba o Coque. Todavia, segundo ele, eles decidiram começar as reflexões e obras pela parte de habitação social para garantir a inclusão do Coque no projeto de urbanização da área, ultrapassando a visão de apenas construir conjuntos habitacionais em blocos, sem qualidade de vida e urbanidade, para implantar um projeto integrado de urbanismo para toda a área.

O objetivo é promover a integração da área ZEIS com seu entorno, não ZEIS, implantando equipamentos urbanos que beneficiarão não somente aos moradores da

---

<sup>40</sup> Em entrevista no dia 27 de maio de 2014.

ZEIS, mas também aos moradores da cidade toda, em função das necessidades de melhorias das condições de habitabilidade identificadas na área, como o mostra o diagnóstico feito abaixo da ZEIS, que figura no termo de compromisso do edital de licitação,

no que se refere à Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) Coque, inserida no bairro da Ilha Joana Bezerra, verificam-se problemas específicos, dentre eles, a carência de equipamentos urbanos e comunitários, a falta de infraestrutura básica e existência de áreas favelizadas e degradadas ambientalmente. Soma-se a esse contexto, o entorno com a existência de fortes barreiras urbanas, como o viaduto Capitão Temudo, a linha do trem e do metrô e equipamentos de grande porte, como o edifício do Fórum Joana Bezerra, as instalações da Associação de Assistência à Criança Deficiente (AACD) e o Terminal Integrado de Passageiros da Joana Bezerra (PREFEITURA DO RECIFE, 2014, p. 4).

Assim o objetivo é louvável em si, já que favorece a inserção sócio-espacial da área que será aberta ao resto da cidade, visando responder especificamente a três desafios para o Coque e as ZEIS em geral:

- Preservar a tipicidade e as características populares das ZEIS, inserindo-as numa nova dinâmica urbana.
- Integrar novos equipamentos no território de forma sustentável
- Prepará-lo para o futuro, resolvendo os problemas do passado<sup>41</sup>.

Todavia, é preciso ficar atento à problemática da permanência dos moradores originais na área com a conseqüente valorização do solo urbano, assim como é preciso preservar a diretriz tradicional do Prezeis de relocar a população que por motivos de interesse social deva ser removida, para locais dentro ou nas proximidades do local original. Por exemplo, o instrumento da regularização fundiária e o estatuto protetor de ZEIS são extremamente valiosos nesse contexto e é preciso se questionar sobre seu poder e força atual.

Assim, vale lembrar que a elaboração do edital de licitação e de seu termo de compromisso que visa expor a justificativa e estabelecer critérios e procedimentos, fornecendo subsídios para o desenvolvimento dos serviços a serem contratados, se baseia nos resultados publicados em livro do workshop realizado em junho de 2013,

---

<sup>41</sup> Informação fornecida por Evelyne Labanca, Presidente do Instituto da Cidade, durante uma apresentação do plano urbanístico integrado do Coque, dia 21 de maio de 2014, na Fundaj - Recife.

intitulado “Housing as urbanism – Minha Casa Minha Vida: Habitação Social e Intervenção Urbana”. Segundo o livro publicado sobre esse trabalho, o foco era sobre:

O papel do projeto e do raciocínio espacial no tratamento dos desafios enfrentados pelo programa habitacional do governo federal brasileiro intitulado Minha Casa - Minha Vida. Mais especificamente, este workshop objetivou refletir sobre as abordagens espaciais apropriadas à articulação do elo fundamental entre habitação e a produção da cidade, para impactar positivamente a provisão de habitação social de baixo custo (PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO E HOUSING AND URBANISM PROGRAMME ARCHITECTURAL ASSOCIATION GRADUATE SCHOOL, 2014, p. 7).

Ressaltamos aqui as duas ocasiões em que os participantes propuseram nos seus resultados a possibilidade de abrir a ZEIS do Coque a outros usos e atores, o que ameaçaria o próprio objetivo das ZEIS, áreas reservadas exclusivamente para moradia popular:

O desafio é transformar o centro da cidade utilizando a habitação de tal forma que ela não somente responda aos vetores de mudança, mas também proteja o sustento e os direitos dos moradores da área, para o benefício mais amplo da cidade como um todo. A fim de responder a este desafio, é importante alcançar um equilíbrio entre consolidar a comunidade do Coque existente e **abrir espaço para outras partes interessadas na urbanização dessa área** (ibid., p. 136, grifo nosso).

Ao disponibilizar terrenos no local, podem ser criadas verdadeiras oportunidades para o setor privado reivindicar uma parcela para garantir o futuro dessa área. Com a consolidação da habitação social na Ilha do Zeca para a comunidade local, **propomos liberar terrenos para investimento privado na área do Coque** (ibid., p. 147, grifo nosso).

Paralelamente, questionamos também o papel da própria população na elaboração desse plano de reurbanização assim como o processo de gestão democrática da cidade subjacente a esse projeto de reurbanização. Assim, anotamos certa ambiguidade no termo de compromisso anexado ao edital, já que nem no objetivo geral nem nos objetivos específicos (p. 6) é sublinhada a elaboração do projeto em conjunto com a população e os canais institucionais de participação, que nas áreas Zeis são a Comul, as Câmaras de Urbanização e Legalização e o próprio fórum do Prezeis. Todavia, a metodologia de trabalho exposta sublinha a participação social ampla e ativa

na elaboração do projeto, o papel protagonista da sociedade e em particular dos moradores, assim como os papéis de grande responsabilidade das organizações de base dos movimentos populares na construção do projeto. Mesmo assim, identificamos esse edital de licitação como uma ameaça ao processo de gestão democrática da cidade já que segundo a lei do PREZEIS são a Comul, a Câmara de urbanização e o Fórum do PREZEIS que deveriam assumir a condução do processo dos planos urbanísticos e projetos de infraestrutura nas ZEIS e no caso de edital deveriam ser responsáveis pela elaboração das diretrizes que nortearão a contratação dos serviços para a elaboração do plano de reurbanização. Assim, o termo de compromisso anexado ao edital, na página 11 estabelece que o trabalho social se baseara em “reuniões com representantes da sociedade civil, e instituições públicas e privadas envolvidas, **para divulgação do projeto e obtenção de apoio local**”, o que contradiz totalmente as disposições legais estabelecidas.

Mais, na medida em que a OUC da Ilha Antonio Vaz, incluindo esse projeto de reurbanização do Coque e entorno concerne a cidade como um todo, é também preocupante o fato de que nenhum outro canal institucional de representação popular (CDU, programa Recife Participa, que inclui os delegados do Orçamento Participativo e o Prezeis) foi mobilizado, o que caracteriza uma postura muito tecnocrática da Prefeitura do Recife. Neste contexto, o professor De la Mora denunciou no fórum do PREZEIS do dia 30 de maio de 2014 a ilegalidade do processo do edital de licitação assim como a ameaça política que ele representa para a continuidade do Prezeis como instrumento único de gestão dos planos urbanísticos e de regularização fundiária nas ZEIS. Na sessão do Fórum do dia 27 de junho, após um tenso debate entre os membros que se opunham a interrupção temporária da licitação para permitir que a COMUL e Fórum do Prezeis tivessem oportunidade de conhecer, analisar e aprovar as diretrizes constantes no edital da licitação, oito representantes votaram a favor da não interrupção do processo licitatório, contra quinze que aprovaram o envio do ofício ao prefeito para solicitar a suspensão imediata e temporária do processo licitatório. No dia 9 de julho, um dia antes da abertura das propostas das empresas candidatas a elaboração do plano de reurbanização do Coque e entorno, a coordenação do Fórum enviou um ofício ao prefeito solicitando a suspensão imediata e temporária do processo licitatório para permitir que o Prezeis tomasse conhecimento do seu conteúdo, analisasse suas diretrizes, e propusesse as emendas necessárias para finalmente aprovar a continuidade

do processo licitatório. Finalmente, como o sublinha o professor De la Mora, o processo foi suspenso, por três motivos: o pedido do prezeis, a denúncia do Conselho de Arquitetura porque o edital previa que o coordenador da equipe para a elaboração do plano de reurbanização do Coque seria um engenheiro, quando pela legislação deveria ser um arquiteto, e finalmente a exigência do Tribunal de Contas do Estado de mostrar um orçamento detalhado que justificasse o valor de 10 milhões de reais para a elaboração desse Plano, projetos básicos e executivos. Essa atuação do fórum do PREZEIS em relação ao projeto de reurbanização do Coque se insere na problemática mais geral do papel da instância no planejamento urbano da cidade, no que concerne particularmente as ZEIS. Frente aos desafios que estava enfrentando o PREZEIS, em particular a sua perda de influência, de apoio e espaço administrativo da URB desde 2005, depois de muita luta foi publicado o decreto municipal nº28.115 do dia 01 de agosto de 2014 que define o lugar do Prezeis no organograma municipal e define seu papel como canal institucional de participação popular, reafirmando a relevância das ZEIS como instrumento de política urbana. Paralelamente, o dia 7 de agosto, numa reunião entre o professor De la Mora, Evelyne Labanca, Presidente do Instituto Pelópidas Silveira e Teresa Borba da Secretaria de Governo e Participação Social, foi apresentado um documento elaborado por esta última para complementação do conteúdo dos termos de referencia do Edital de contratação para elaboração do Plano de Reurbanização do Coque, no sentido de:

- a) incluir a menção “ZEIS Coque” toda vez que seja feita referencia a área que será objeto do plano de Reurbanização.
- b) Garantir a observância da função social da cidade e da propriedade (Estatuto da Cidade)
- c) Propiciar a participação popular no curso das intervenções nas diferentes etapas do trabalho, nomeadamente das Instâncias do Prezeis: Comul, Câmaras e Fórum.
- d) Especificamente, garantir a participação e o acompanhamento da COMUL, espaço institucional de deliberação segundo a lei municipal do Prezeis.
- e) Propiciar a interação com a COMUL do Coque e demais instâncias do Prezeis, assim como através de reuniões, oficinas e plenárias com a população e as entidades representativas dos moradores.
- f) Permeiar as etapas de trabalho de atividades formativas e de mobilização social, com a participação ativa da COMUL do Coque, que irá exercer a condução do processo de

mobilização, junto às entidades representativas de moradores e demais urbanizações da sociedade civil, com atuação na área.

Além dessas propostas, o professor De la Mora sugeriu algumas outras para completar os ajustes às diretrizes do Edital que consideramos oportuno de citar:

a) Eliminar dos Termos de Referência a diretriz (p.6): “Adequar instrumentos legais existentes, compatibilizando-os com as propostas elaboradas” que pode ser interpretada no sentido de que quando uma proposta contradiz a Lei do Prezeis, esta última deverá ser modificada.

b) O Projeto do Trabalho Técnico Social deve ser coordenado por um profissional da área de Serviço Social, Ciências Sociais ou Sociologia, de acordo com o que estabelece a Caixa Económica no Caderno de Orientação Técnico Social.

c) As Reuniões com representantes da sociedade civil e instituições públicas e privadas envolvidos devem ser realizadas para a elaboração de propostas para o Plano e não para divulgação do projeto e obtenção de apoio local com o formula a atual diretriz do termo de compromisso - TR (p11) “o trabalho social [será baseado] em reuniões com representantes da sociedade civil, e instituições públicas e privadas envolvidas, **para divulgação do projeto e obtenção de apoio local**”. Esta diretriz contradiz o caráter de participação protagonista dos moradores e em especial a COMUL, estabelecida por lei e que supõe que o projeto é elaborado com os interessados e não para os interessados.

d) Na pagina 15 do TR que estabelece a realização do Diagnóstico Socioeconômico e Cultural, Organizativo e Institucional, onde se lê: "Nesta fase dos trabalhos serão coletadas informações relativas aos aspectos sociais, econômicos, e culturais das comunidades, bem como, informações institucionais. Esta atividade deverá contar com a participação da comunidade", incluir "mediante a co-cordenação exercida pela COMUL da ZEIS Coque".

e) As ações que envolvem a relocação e o reassentamento de pessoas implicam em intervenções na estrutura social dos afetados. Assim, a Política de Reassentamento deverá respeitar a diretriz de reassentamento das famílias dentro da área da ZEIS Coque.

Foram assim identificadas relações contraditórias com o poder público que de um lado, parece estar querendo incentivar a participação popular, em particular retomando um diálogo com o Prezeis e suas instâncias, realizando depois de quinze anos o quarto levantamento oficial, aprofundado das áreas precárias de Recife ao nível

espacial e social e querendo investir para urbanizar as áreas de maneira integrada e participativa. Assim, esse levantamento atualizado das características demográficas, urbanísticas, legais e econômicas das áreas pobres pode ter um resultado contraditório. Se ele pode realmente servir para orientar a implantação de planos e projetos de urbanização e regularização fundiária, ele pode também levantar a possibilidade de perda da definição urbanística de ZEIS de algumas áreas cuja população tem uma renda familiar superior a média das ZEIS, ou porque perderam o seu caráter predominantemente habitacional ou estão dotadas de serviços de infraestrutura e equipamentos comunitários suficientes. O fato importante é que se essas áreas perdem sua característica de ZEIS, conseqüentemente as restrições urbanísticas que inibem a sua ocupação e uso por outros interesses econômicos deixarão também de se aplicar. De outro lado, esse mesmo poder público (através a Prefeitura Municipal do Recife e o governo do Estado) vem apresentando uma postura contraditória em relação à área e seus moradores apresentando projetos de cima para baixo, expulsando moradores da área do sítio no Coque e da Vila Pantanal mediante o pagamento de indenizações de valor inferior ao necessário para obter uma moradia de qualidade regularizada ao nível fundiário. Essas remoções são justificadas pela realização de obras de mobilidade da Copa que devem responder também às necessidades de mobilidade da cidade e região metropolitana de Recife (terminal integrado de ônibus), mas sem oferecer alternativas concretas de acesso a outra moradia.

## **Respostas da população**

### Sobre o Coque em geral

Daqui a mais 10 anos não tem pobre morando aqui dentro não. Tem nada! Daqui mais dez anos quem for vivo. Vocês novo, vocês vão ver tem ninguém mais morando aqui não. É os homens todinho do lado de fora com olhão desse tamanho nesse pedaço de rua. Isso aqui é muito olhado, porque isso aqui é o centro. (MORADOR D)

Antigamente você comprava uma casa por 5.000 / 10.000 reais, hoje é 70, 80, 100 mil. Quer dizer que ta valorizando, ta melhorando. Mas a pessoa gasta tanto numa casa e a prefeitura chega e dá 10 ou 15 mil, as indenizações estão baixando. (MORADOR D)

Se isso for acontecer, se for só de ricos [o projeto Novo Recife], a especulação imobiliária vai aumentar muito dentro no Coque, então para

expulsar as pessoas do Coque, vai ser muito mais fácil. Sem falar que as modificações de mobilidade, as requalificações do ambiente, porque o Estelita é aqui gente, perto do Joaquim Nabuco, vai ser muito mais agravante, vão abrir a Cabo Eutropio, a Avenida central, vão abrir torre para satélite. Todo isso as pessoas vão ser indenizadas com valores risórias, vão sair de suas casas e não vão conseguir comprar uma casa aqui, porque ninguém da beira do canal aqui vai conseguir 70.000 reais, ninguém. E a gente sabe que tinha casas aqui bastante urbanizadas, não são todas, mas tinha casas organizadas e ninguém ganhou 90. 80 ou 70 mil, a maior indenização foi 50 mil e pouco. É injusto. (MORADOR B)

## Sobre os projetos do Coque em geral

Eles têm que fazer projetos que integram também as pessoas do Coque, não pegar as pessoas e tratar como se fosse nada. (MORADOR E)

A primeira construção foi a AACD, depois o fórum, quanto mais for construir no Coque, mais a população, a comunidade vai sendo excluída, sumir do mapa. (MORADOR A)

O peso maior é lógico que é moradia, que alguém que não tem casa, que não tem para onde ir, que olha seus filhos <<poxa eu vou pra onde, tou pagando aluguel e não estou podendo, que o dinheiro do aluguel pode ser para comida, pode ser para outra coisa>>. (MORADOR B)

## Sobre a obra do canal Ibiporã

O projeto em si pra o Coque seria bom, mas vem aquela questão que eles querem fazer os projetos dentro do Coque, mas não querem saber da comunidade, aí quer dizer que a gente sai sempre em desvantagem. Os projetos vêm, beneficiam a população de fora, mas a gente que mora dentro a gente não tem benefício nenhum. (MORADORA A)

## Sobre as propostas

Todo projeto tem que ser mostrado para a comunidade, chamar toda a comunidade, quem não vai não vai, mas pelo menos toda liderança tem que ser informada de tudo o que esta acontecendo. (MORADOR B)

Questão de projetos, eu acho que o povo tem que ser integrado do que vai acontecer na sua vida, mas eles fazem como se não fosse gente. A gente é gente, quer dizer que a gente só vai sair de dentro de casa quando estiver passando em cima da casa da gente. O projeto que eu tenho é habitar mais a ZEIS, aumentar mais porque se reverter a lei, a gente vai ficar muito mais desfavorecidos, muito mais desprotegidos. (MORADOR B)

Como conclusão a esse capítulo, podemos ressaltar a pertinência da noção de fragmentação para análise e compreensão da complexidade dos fenômenos de ruptura, cortes da realidade urbana entre fragmentos espaciais e sociais distintos, o que prejudica o funcionamento coeso do conjunto. Assim, a realidade dos assentamentos precários disseminados no tecido urbano do Recife pode ser melhor apreendida na ótica da fragmentação que na perspectiva da visão dual que acabava por simplificar e reduzir a complexidade. Contudo, para evitar recair nessa redução, é preciso estar atento além das fronteiras e descontinuidades sugeridas pela noção de fragmentação às trocas e interdependências que existem entre fragmentos, mesmo que em situações desiguais, o que necessita navegar entre visão do fragmento e visão mais ampla da área urbana. Essa noção revela mais pertinência ainda no contexto histórico fragmentado do Recife que sempre contou com assentamentos precários disseminados no tecido urbano com péssimas condições de habitabilidade, mas que através da organização de sua população e apoio técnico, conseguiram ser reconhecidos como prioridade das políticas públicas para melhorias urbanísticas e de condições de habitabilidade da população pobre ali morando, mantendo assim esses espaços fragmentados de outros. Em paralelo, as exigências de atratividade as quais são submetidas as cidades no contexto da atual globalização impõe de lutar contra a fragmentação sócio-espacial que é muitas vezes vista como negativa, fator de enfraquecimento do laço social e prejudicando a atratividade do local. Assim, no caso da região metropolitana do Recife e da ZEIS do Coque, nosso caso de estudo, nós anotamos certa tendência das intervenções urbanísticas a querer abrir esses espaços fragmentados através a implantação de equipamentos urbanos, o que em si é positivo, melhorando as condições de habitabilidade do local e beneficiando os próprios moradores. Todavia, é preciso ficar atento ao fato de que essas exigências de atratividade e necessidades funcionais do sistema urbano deveriam ser conciliadas com o direito à moradia da população pobre que mora no local e conquistou seu direito à permanecer no local assim como a melhoria de suas condições de habitabilidade. Na prática, pode se perceber claramente que esse direito à moradia não é preservado em caso de necessidade de remoções para facilitar os fluxos da cidade e região metropolitana, a visão da cidade como mercadoria e os espaços de fluxos prevalecendo apesar das garantias legais, jurídicas existindo.

O capítulo seguinte visa fornecer, aos leitores franceses em particular, os elementos essenciais para compreender a realidade da estruturação urbana do Recife segundo o padrão da fragmentação sócio-espacial, dando mais atenção aos

assentamentos precários, foco de nossa pesquisa e análise. Em seguida serão focalizados os programas e políticas públicas que tentaram remediar ao problema da falta de moradias populares, em particular no Recife, sem sucesso notável até hoje apesar dos esforços empreendidos.

## **CAPÍTULO 2 - Contextualização histórica da fragmentação sócio-espacial no Recife**

Compreender as problemáticas atuais relativas à fragmentação / inserção sócio-espacial dos assentamentos precários no tecido urbano do Recife necessita dedicar um tempo a contextualização dessas problemáticas no tempo. Assim, se elas evoluíram no tempo, em particular em função das características da acumulação capitalista, elas são tão antigas quanto a formação da cidade, que desde suas origens se caracteriza por um padrão de ocupação solo fragmentado, em função de vários fatores (topográficos, geográficos, econômicos, políticos e sociais) que precisam ser conhecidos e analisados (I-A). Nesse contexto os assentamentos precários evoluíram também ao longo da história, todavia sempre com a característica de péssimas condições de habitabilidade, o que revela certa heterogeneidade por trás do que em geral se denomina “favelas” (I-B). Depois de um longo tempo de indiferença e/ou rejeição através de remções, foram implantadas ações, programas e até políticas públicas segundo várias modalidades e características que também precisam ser contextualizadas (II.)

### **I. A formação sócio-espacial do Recife**

#### **A. A estrutura social e espacial historicamente fragmentada do Recife**

Concordando com Santos (2012, p. 70) sobre a importância da dimensão do tempo histórico, procuramos nesse capítulo de contextualização identificar os vários fatores que tiveram influência sobre a organização espacial da cidade de Recife e sua região metropolitana.

A área de Recife, meio ilha, meio península no seu estado original, cresceu a partir de seu porto como ponto de circulação comercial, em direção às plantações de cana de açúcar que se estendiam pelos atuais municípios da Região Metropolitana do Recife e à sombra da cidade sede vizinha Olinda, onde a aristocracia decidiu morar por causa de sua localização elevada. Recife começou então a surgir partir de alguns pescadores e homens do mar que se estabeleceram na estreita porção da terra que vinha de Olinda e se alargava para as bandas do extremo sul, da construção de alguns

armazéns para recolher os açucares e de uma pequena ermida (IBGE, 2013)<sup>42</sup>. Depois chegaram os pesados veleiros que foram atraídos pela tranquilidade de águas bem abrigadas longe da agitação e dos perigos do ancoradouro de Olinda. Segundo o histórico do IBGE sobre a cidade de Recife, “assim surgiu o Recife, em função do velho ancoradouro espécie de largo canal situado entre os arrecifes de arenito e a península, onde se misturavam as águas do mar e as dos dois rios - o Capibaribe e o Beberibe”. A povoação do Recife surgiu assim em 1561, foi elevada à categoria de vila com a denominação de Recife, por Carta Régia do dia 19 de novembro de 1709, foi elevado à categoria de Cidade no dia 5 de dezembro de 1823 e à Capital do Estado, por portaria do dia 29 de dezembro de 1825, confirmado pela resolução do dia 15 de fevereiro de 1827.

As características geográficas e topográficas de Recife tiveram uma relevante importância na sua estruturação urbana já que além de sua posição litorânea, a cidade é atravessada por dois importantes rios, Capibaribe e Beberibe, rios menores como o Jordão, Pina, Tejipió e 66 canais, e beirada por morros, barreiras físicas que influenciaram muito as primeiras ocupações do solo na cidade. As zonas secas e planas foram ocupadas em primeiro lugar pelos ricos morando em sobrados<sup>43</sup>, enquanto as populações pobres foram ocupar as zonas alagadas e morros da cidade em seus mocambos<sup>44</sup>, fragmentando assim o espaço da cidade desde sua criação em zonas fortemente heterogêneas (CAVALCANTI, et al., 2008). A partir do governo holandês do Conde Mauricio de Nassau de 1637 a 1644, a cidade começou a crescer com a construção de pontes, diques e canais que permitiram superar as limitações geográficas locais. É importante sublinhar aqui outro fator que influenciou muito o modelo de ocupação espacial da cidade: foi determinado em 1831 que a União<sup>45</sup> fosse a herdeira dos Terrenos de Marinha, instrumento fundiário da coroa portuguesa para reservar como sua propriedade as terras, para permitir o movimento de tropas chegadas por via marítima para defender a hegemonia da coroa portuguesa sobre as terras conquistadas nos seus domínios. Essas terras são definidas segundo tais características: elas se encontram a 33 metros a partir de uma linha imaginária traçada, que corta a costa

---

<sup>42</sup> Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=261160>>

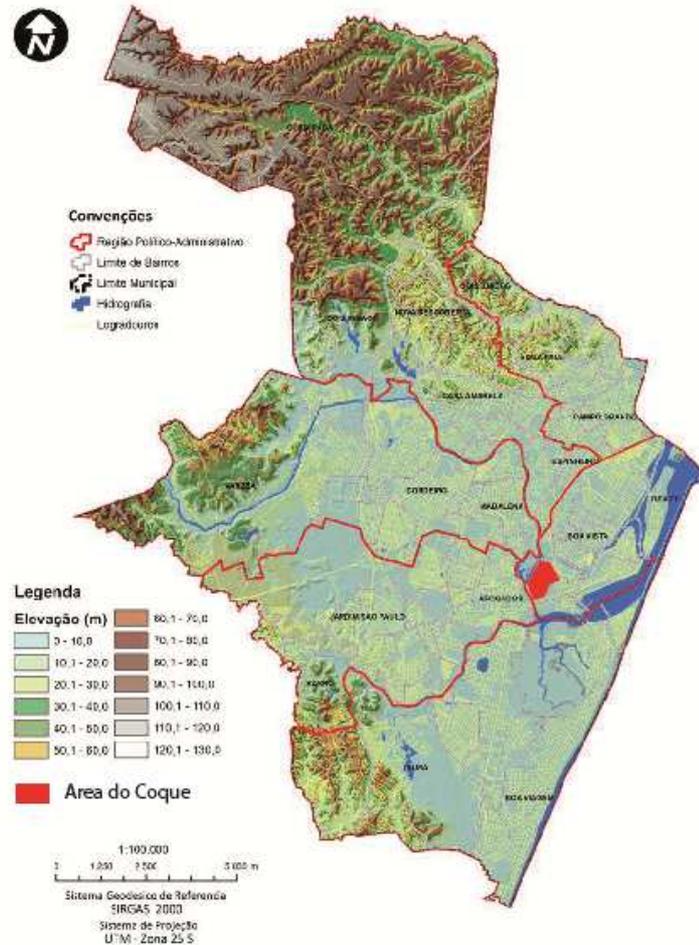
<sup>43</sup> Tipo de edificação constituída por dois ou mais pisos e com relativamente grande área construída. Na época do Brasil colônial, os sobrados eram as residências dos senhores nas cidades e marcaram o início de uma tímida urbanização do Brasil.

<sup>44</sup> Moradias construídas artesanalmente pelas populações pobres, muitas vezes de frágil constituição.

<sup>45</sup> Pessoa jurídica de direito público representante do Governo Federal no âmbito interno e da República Federativa do Brasil no âmbito externo.

brasileira, considerando que elas eram periodicamente cobertas pelas águas. No total, uma grande quantidade de terras na cidade de Recife se encontra sob propriedade da União, que acabou não privilegiando essas áreas.

**Figura 4: Topografia da Cidade de Recife**



**Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife, 2013.**

Além dessas características geográficas próprias, entender a estrutura urbana de Recife na sua perspectiva histórica e cultura necessita levar em conta elementos de formação da sociedade brasileira. Assim, como país pré-capitalista, o desenvolvimento do Brasil não teve como prioridade a construção da nação brasileira, mas a implantação de um mercado de exportação de açúcar e depois de café, à destinação das nações europeias principalmente e hoje de soja, mineiro de ferro e petróleo em bruto. Isso se

simboliza particularmente com a votação da Lei de Terras (Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850) que impediu o acesso ao solo urbano através a ocupação e a cessão pública, o que o transformou em bem material a ser comprado. Fazendo um paralelo com a proibição do tráfico de escravos na mesma data e a libertação dos escravos o dia 13 de maio de 1888, a lei de Terras impediu à grande parte pobre da população brasileira de tornar-se proprietário, garantindo ainda assim sua submissão. Mesmo que essas leis estejam um marco importante, é preciso lembrar que os assentamentos precários já existiam antes dessas leis como o registrou Gilberto Freyre na sua obra “Sobrados e Mocambos” (1936) identificando que as populações pobres da cidade, isto é, « os brancos, os pardos, os pretos livres desde os tempos coloniais, os moradores de cortiços, a gente dos mucambos » (p. 283), mas também os fugitivos das senzalas e os novos chegados pobres da Europa iam set al.ajar nas zonas mais pobres da cidade. Segundo o autor (1936, p. 284) essa população morava, na primeira metade do século XIX, « nos mucambos, nas palhoças, nos cortiços, nas próprias casas térreas, nos próprios sobrados ou sobradinhos de aluguel ».

Desde a época da colonização do Brasil pelas nações europeias, um modelo de desenvolvimento desigual e de relações de exploração foi implantado no país, a pobreza como a precariedade urbana foram fenômenos constantes e não enfrentados que revestiram formas diversas, tanto ao nível de suas causas, que da população atingida, do tipo de moradias e das localizações dentro da cidade (CAVALCANTI, 2008). Assim, o fim da escravidão, o início da industrialização, o aumento da imigração campo-cidade, o crescimento demográfico a partir da segunda metade do Século XIX marcaram uma transformação radical da sociedade brasileira. Frente às características históricas estruturais, às intervenções promovidas nos espaços urbanos e à regulamentação que nesses espaços se aplicavam, as populações pobres não encontraram condições nem suporte para acompanhar e se integrar no processo de desenvolvimento do país, o que provocou o crescimento contínuo e importante dos assentamentos precários nas cidades brasileiras. No relatório de 2009 sobre Tipologia e caracterização socioeconômica dos assentamentos precários: região metropolitana de Recife (RMR)<sup>46</sup> “as heranças que marcaram fortemente o processo de produção do território” são apontadas como o

---

<sup>46</sup> realizado pela Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ), o Observatório de políticas públicas da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE e a FASE.

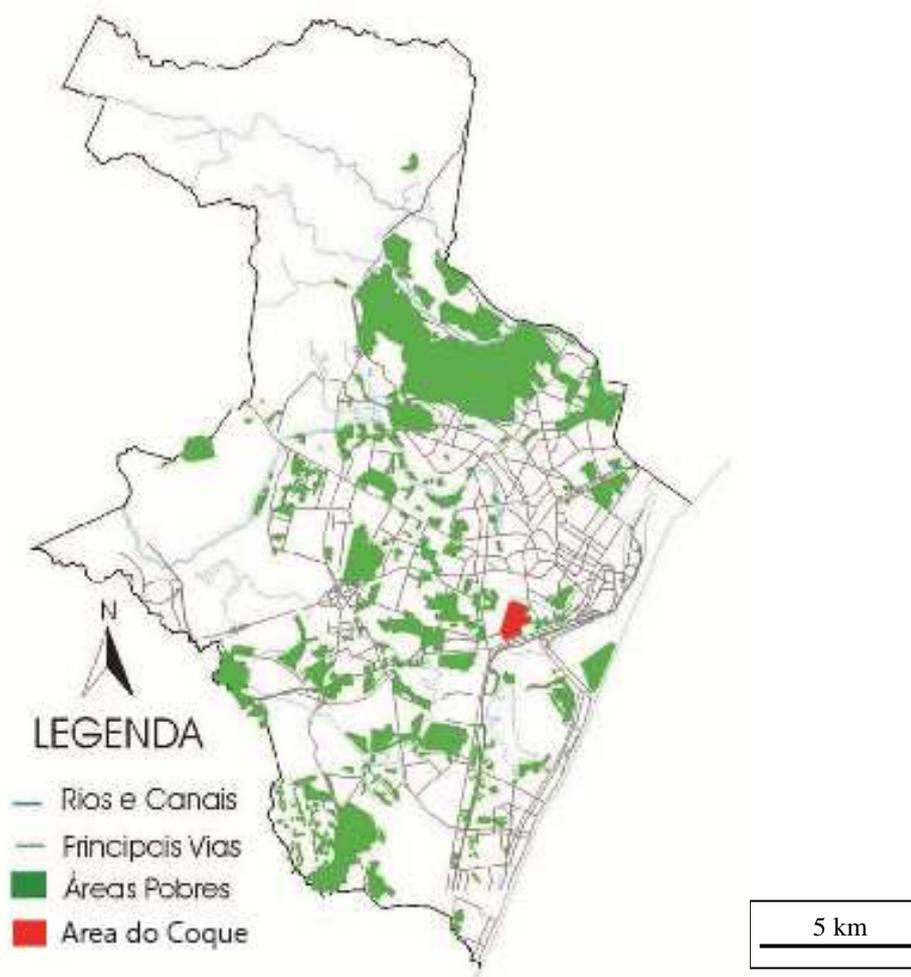
grande impedimento à existência de um território menos excludente (p16). Essas heranças seriam:

- “As grandes propriedades de terra, remanescentes dos antigos engenhos;
- A alta valorização imobiliária das áreas planas, secas e aterradas, o que restringe o acesso das classes mais pobres;
- O padrão ainda presente da oligarquia e do patrimonialismo em que se funda boa parte da sociedade pernambucana, bem como suas relações de poder, que deixaram marcas na gestão das políticas públicas, dificultando o controle mais amplo sobre essas políticas no sentido de separar o que é público do que é privado”.

### **A fragmentação sócio-espacial na cidade de Recife**

Até os anos 1980, a literatura sobre as cidades brasileiras geralmente adotava o modelo centro-periferia na perspectiva da cidade dual como chave de leitura do espaço urbano, opondo de um lado a cidade formal e do outro a informal. Concordamos com Lacerda (2011) que refuta essa visão da cidade dual sobre Recife, considerando que desde sua formação social a cidade se formou sob o padrão de fragmentos, a intensidade das trocas e interdependências entre os “pedaços” variando historicamente com as características do regime de acumulação capitalista. Assim, Cavalcanti (2008, p. 28) sublinha que a cidade do Recife está constituída de uma “malha urbana heterogênea na qual se encontram em disputa diferentes classes sociais e diferentes malhas de divisões territoriais”, como o mostra o mapa abaixo das áreas pobres da cidade.

*Mapa 14: Mapa das Áreas Pobres do Recife*



*Fonte: Observatório das Metrôpoles, 2013.*

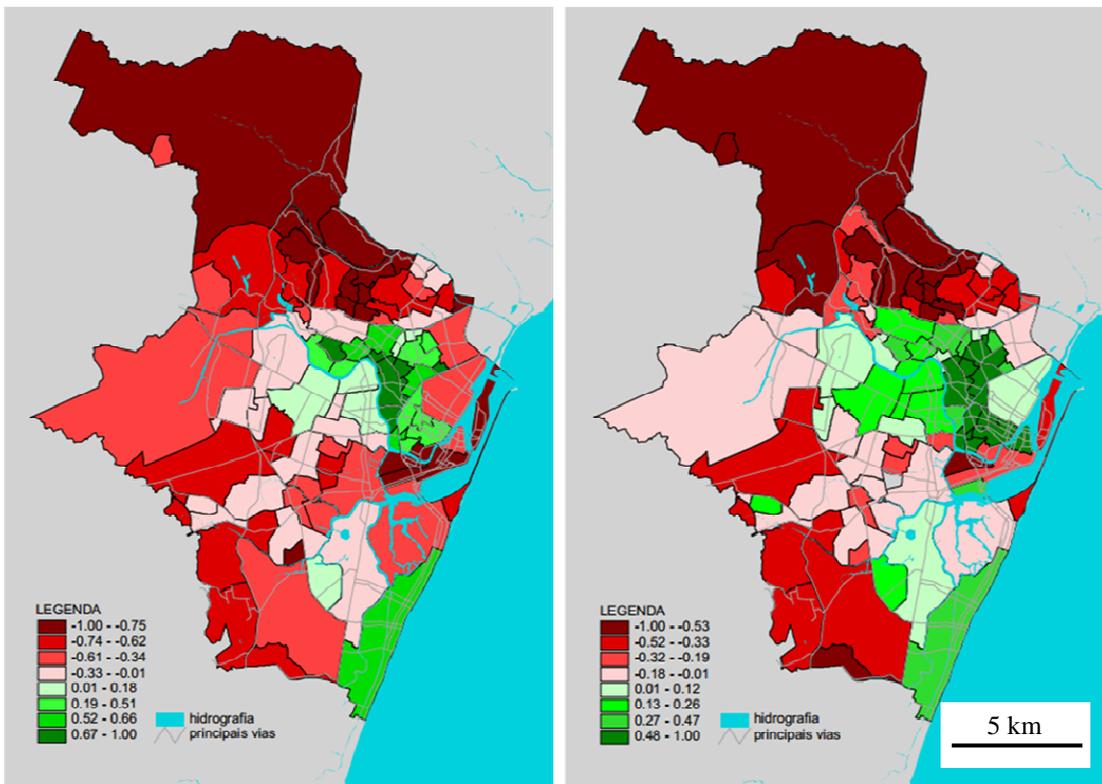
Assim, o modelo de ocupação do solo das cidades brasileiras se caracteriza por uma fragmentação sócio-espacial, com relações de trocas e interdependências desiguais, por certa heterogeneidade física e socioeconômica entre territórios assim como uma homogeneidade física e socioeconômica dentro dos próprios espaços. Na nossa perspectiva, essas diferenças de morfologias do território se justificam pelos processos de apropriação e uso do solo em função das necessidades de acumulação capitalista. Os mapas comparativos abaixo entre a distribuição territorial da exclusão segundo a distribuição de renda e habitabilidade no Recife de 2005 mostra claramente essa

situação de fragmentação sócio-espacial. Esses mapas se inserem numa pesquisa mais ampla realizada por membros da Fundação Joaquim Nabuco sobre o tema da Inclusão / Exclusão Socioambiental no Recife (CAVALCANTI; LYRA; AVELINO, 2008). Nesse contexto, a variável habitabilidade é composta pela variável qualidade ambiental, relacionada com a carência de infraestrutura urbana, como precário abastecimento de água, precário esgotamento sanitário e precária coleta de lixo (informações coletadas pelo censo do IBGE de 2000 para os domicílios particulares permanentes), bem como pela variável densidade habitacional, que é concebida pelo número de pessoas por domicílio. Segundo a pesquisa (2008, p. 51) considerou-se como em situação de exclusão aqueles domicílios particulares permanentes com precária condição de abastecimento de água e esgoto, servidos por água de reservatório (ou caixa), abastecimento com água das chuvas, por carro-pipa ou, ainda, por poço ou nascente localizados fora do terreno ou da propriedade onde está construído o domicílio. A condição de inclusão está relacionada com os domicílios particulares permanentes ligados à rede geral de abastecimento de água e poço artesiano e com os domicílios particulares permanentes com canalização das águas servidas e dos dejetos provenientes de banheiro ou sanitário, ligada a um sistema de coleta que os conduza a um desaguadouro geral da área/bairro. Na distribuição dos domicílios particulares permanentes segundo o número de moradores para o ano 2000, a especificação de um até quatro moradores por domicílio foi considerada, na pesquisa, como uma categoria de inclusão, e acima de 5 moradores por domicílio como exclusão. Em paralelo, para a variável distribuição de renda foi usada o indicador da distribuição de renda dos responsáveis por domicílios particulares permanentes, sendo considerado "padrão básico de inclusão" os responsáveis por domicílios com rendimento de mais de 2 a 5 salários mínimos<sup>47</sup>. Num segundo tempo foram elaboradas equações para converter os dados para as escalas de representação da relação entre exclusão e inclusão (-1 a 1) assim como o índice de exclusão (-1 a 0) e de inclusão (0 a +1). Nos mapas abaixo, no da esquerda estão representados os bairros da cidade do Recife segundo o Índice de exclusão/inclusão de distribuição de renda (2008, p. 78). No mapa da direita estão representados os bairros da cidade do Recife segundo o índice de exclusão/inclusão de habitabilidade (2008, p. 98).

---

<sup>47</sup> Salário mínimo de R\$ 724 a partir de 1º de janeiro de 2014.

*Mapa 15: Mapas Comparativos entre a Distribuição Territorial da Exclusão Segundo a Distribuição de Renda e Habitabilidade no Recife.*



*Fonte: FUNDAJ, Pesquisa Mapa da exclusão/inclusão socioambiental do Recife, 2007. Base cartográfica: Prefeitura do Recife/SPPODUA, 2005.*

Analisando os mapas, podemos constatar que existe certa correspondência entre a distribuição da exclusão habitacional e a distribuição espacial das áreas de pobreza no tecido urbano do Recife, o que confirma a característica fragmentada da sociedade brasileira que se reflete na organização e ocupação do solo urbano. Mesmo assim, é importante salientar que se o conceito de fragmentação se adapta a realidade da ocupação do solo no Recife até certo ponto, ele pode também esconder a complexidade e profundidade das características da composição sócio-espacial interna dos fragmentos identificados, que mesmo sendo relativamente homogêneos, possuem certas diferenças que merecem ser aprofundadas. Assim, no caso do Coque, por exemplo, sabemos que apesar de existir certa homogeneidade ao nível da renda e de população, existem também grandes diferenças entre áreas com melhores condições de habitabilidade que outras, indo de palafitas a casas com primeiro andar e de cerâmica.

## **B. A heterogeneidade dos assentamentos precários na cidade**

### **Uma preocupação conceitual**

Assim, faz-se importante caracterizar a diversidade e heterogeneidade do que geralmente se designa de maneira simplificadora por assentamentos precários ou favelas como revelador de certa unidade sócio-espacial. Na realidade, se a fragmentação sócio-espacial faz referência a uma ideia de cortes, fronteiras espaciais na cidade e a certa divisão social no seio da população, ela se expressa também pela heterogeneidade do perfil da população, das condições de habitabilidade entre os fragmentos e dentro dos próprios fragmentos. Um dos primeiros pontos que revela essa diversidade é a dificuldade de elaborar uma definição unânime e diferentes definições foram adotadas por diferentes instituições em momentos diferentes da história brasileira e recifense.

Em 2009 foi publicado o relatório “Tipologia e caracterização socioeconômica dos assentamentos precários: região metropolitana de Recife (RMR)” pela Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ), o Observatório de políticas públicas da Universidade Federal de Pernambuco e a FASE que se justificou pela ausência de conhecimento sistemático sobre o fenômeno da precariedade urbana e habitacional. Assim, na RMR, os órgãos oficiais muitas vezes não têm conhecimento de quantas habitações efetivamente existem nessas áreas por causa das informações contidas no cadastro do solo urbano possuir grandes fragilidades ou não ser encontradas. Mesmo assim, já foram produzidos por vários órgãos trabalhos sobre os diversos significados dados ao termo “Assentamentos Precários” que correspondem às várias representações do fenômeno e que foram reunidos nesse relatório da FUNDAJ de 2009.

O relatório ressalta <<as intensas situações de heterogeneidade intraurbanas>> (p. 6), ilustrado pelo fato de que na cidade de Recife <<em um eixo de menos de 2km coabitam em um mesmo espaço urbano favelas, loteamentos clandestinos e/ou irregulares, junto a uma população abastada, servida por domicílios bem construídos, com acesso a boa infraestrutura>> (p. 7), o que confirma a complexidade das situações dos assentamentos precários na cidade de Recife. Por isso é sublinhado no relatório a necessidade de ultrapassar generalizações muitas vezes simplificadoras e redutoras da

diversidade e complexidade da realidade que se escondem atrás de denominações como <<favela>> ou <<assentamentos precários>> (p. 17).

Em relação à metodologia empregada para a realização da pesquisa, o relatório sublinha vários tipos de dificuldades para caracterizar esses assentamentos: a diversidade muito grande de situações, dificuldades estatísticas relativas à escala de análise (a região metropolitana de Recife), a pouca atualização das informações, poucas pesquisas socioeconômicas disponíveis, o tamanho dos assentamentos e a constante mudança de suas delimitações dentro do espaço urbano e enfim a precariedade das bases fundiárias municipais que delimitam os assentamentos precários.

Para realizar a conceptualização dos assentamentos precários de Recife, a pesquisa usou quatro fontes principais: o censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE de 2000, o Atlas Intra-Metropolitano de Desenvolvimento Humano de 2007, o estudo do Mapa da Exclusão/Inclusão Socioambiental do Recife de 2008, de acordo com Cavalcanti (2008) e o SIGAP/RMR, sistema que faz parte de um estudo sobre “Os Espaços de Pobreza da Região Metropolitana do Recife: 30 anos de expansão da desigualdade socioespacial a pouca distância (1978-2008)”, coordenado pela Professora Maria Ângela Souza.

Consideramos que a primeira definição a considerar é a do órgão oficial sobre censo demográfico, o IBGE, que em 1949 publicou o primeiro recenseamento sobre o que desde então ele denomina de “aglomerados subnormais<sup>48</sup>”. É dada a seguinte definição: <<É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação dos aglomerados subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios:

- a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há 10 anos ou menos); e
- b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características:

---

48 Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>

- urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e desalinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou
- precariedade de serviços públicos essenciais.

Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente.>>

Concordamos com Valladares (2006, p. 158) que o IBGE usa essa definição mais para facilitar o trabalho de coleta de dados em campo que como verdadeiras categorias de conteúdo sociológico. Nessa perspectiva, essa definição é muito criticada por excluir uma boa parte dos assentamentos precários de sua definição, em grande parte pela adoção do limiar de 51 unidades habitacionais. Por isso, consideramos muito baixa a avaliação do censo demográfico do IBGE de 2010 segundo o qual, entre as cinco áreas de maior concentração de favelas no Brasil<sup>49</sup>, em termos proporcionais, está a Região Metropolitana do Recife (RMR), com 852.700 dos seus 3.676.067 residentes vivendo em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, ou seja, 23,2% da população total.

A seguir encontramos sintetizados os vários conceitos usados entre 1978 e 2014 para caracterizar os assentamentos precários na região metropolitana de Recife segundo o mesmo relatório de pesquisa de 2009 e observação direta da pesquisadora, o que mostra mais uma vez a heterogeneidade das situações existentes. Podemos anotar que os termos usados não ilustrem exatamente as mesmas definições, assim como certo retrocesso nos termos evocados para caracterizar os assentamentos precários da parte da Prefeitura do Recife em 2013-2014, isto é “áreas críticas e aglomerados subnormais”. Assim, é necessário se questionar sobre a visão dos assentamentos precários por trás dos conceitos usados, o que no caso desses últimos remete fortemente ao período higienista do início do século XX que os considerava como locais de doenças a ser erradicados.

---

<sup>49</sup> As outras quatro Regiões Metropolitanas com as maiores quantidades de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais são: 1) a de São Paulo; 2) a do Rio de Janeiro; 3) a de Belém; e 4) a de Salvador. (IBGE, 2010).

*Tabela 8: Conceitos usados entre 1978 e 2014 para caracterizar os Assentamentos Precários na Região Metropolitana de Recife*

PESQUISA	ANO	TOPONÍMIA	CONCEITO
<p><b>Os Assentamentos de baixa renda da RMR: Mapeamento e Listagem</b></p>	<p><b>1978</b></p>	<p>Assentamentos Subnormais</p>	<p>São considerados conjuntos de assentamentos (agregados por sua proximidade física), "caracterizados por acentuada desordenação espacial, elevada densidade habitacional, deficientes dimensões de habitações, reduzida frequência de acessos e inexistência ou precariedade dos serviços de infraestrutura básica e social. Devido a essas condições, são denominados de assentamentos subnormais que, no meio urbano, representam a imagem peculiar da pobreza" (FIDEM, 1979, p. 17). São "áreas marginais", ou seja, que estão à margem do processo de urbanização nas quais reside uma população de baixa renda (população cuja renda familiar se situa entre 0 a 3,5 salários mínimos mensais). Localizam-se nas proximidades do núcleo central. Esses locais, em geral, concentram alguma possibilidade de absorção da força de trabalho não especializada. Os assentamentos também estão localizados em áreas com pouca disponibilidade de área livre individual ou coletiva, em áreas alagáveis e morros. A área construída das habitações variava entre 9 e 50m<sup>2</sup>.</p>
<p><b>Assentamentos Populares do Recife: Cadastro e Mapeamento</b></p>	<p>1988</p>	<p>Assentamentos Populares</p>	<p>São assentamentos que se caracterizam pela ocupação desordenada, pela carência de infraestrutura física ou irregularidade do assentamento quanto à propriedade do solo ou quanto às condições de uso previsto na Lei de Uso e Ocupação do Solo da cidade. Foram consideradas cadastráveis as seguintes áreas: a) ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social;</p>

			<p>b) Assentamentos Precários passíveis de remoção (áreas de interesse da Prefeitura para a implantação de futuros eixos viários, áreas de preservação ou áreas de risco para a população);</p> <p>c) Assentamentos Precários passíveis de melhoria e consolidação (locais em que seria possível, por meio de políticas públicas, desenvolverem-se ações para a melhoria urbana, consolidando a área, promovendo a inserção na malha formal da cidade). Os conjuntos habitacionais da COHAB não foram computados, pois eram dotados de boa infraestrutura e salubridade, bem como possuíam padrão construtivo superior ao predominante nas favelas (SOUZA, 1990).</p>
<b>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)</b>	2000	Setores Especiais de Aglomerado Subnormal	<p>Conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. Em 2000 correspondiam a 7.871 setores no Brasil (CEM/Cebrap, 2007, p. 15).</p>
<b>Base Cartográfica e Dados Georreferenciados da Pobreza na RMR</b>	2000	Área de Pobreza	<p>São áreas: “que estão localizadas em terrenos de particulares, públicos ou em áreas non aedificandi; que contenham padrão construtivo majoritariamente de baixa qualidade ou precário; cujo padrão urbanístico, em desacordo com a legislação vigente, resulte em espaços insalubres, promíscuos e descontextualizados; que se constitua em um espaço impermeável da cidade”</p>

<p><b>Banco de dados Georreferenciados sobre a pobreza urbana no Recife.</b></p>	<p>2004</p>	<p>Assentamentos Pobres</p>	<p>(BD SIG, 2002). Considerou-se que assentamentos que continham no mínimo 10 casas conformavam área de pobreza, pois o aparecimento de pelo menos 10 casas, em um mesmo lugar, em curto espaço de tempo, poderia aumentar rapidamente, a depender de vetores de atração, como a possibilidade de trabalho, por exemplo.</p>
<p><b>Banco de Dados das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) do Recife</b></p>	<p>2004 e 2007</p>	<p>Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e Localidades</p>	<p>São Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) as áreas instituídas na Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife ou por Decreto Municipal, a lei do PREZEIS (Lei 14947/87). São áreas localizadas em terrenos públicos ou particulares, ocupados por Assentamentos Precários, passíveis de regularização urbanística e regularização jurídica de posse da terra. As ZEIS são definidas a partir de cinco características: a) tempo de existência do assentamento maior que cinco anos; b) densidade associativa; c) possibilidade de regularização urbanística; d) possibilidade de regularização fundiária; e) parecer positivo do poder público e do Fórum do PREZEIS. As Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMUL) são instaladas com parecer do Fórum do PREZEIS, quando se iniciam os processos de regularização urbanística na área. Foram considerados todos os assentamentos que por critério de contiguidade constituem uma ZEIS. As localidades têm processos históricos de ocupação, consolidação e condições de habitabilidade diferenciados.</p>

<p><b>Desenvolvimento Humano do Recife: Atlas Municipal</b></p>	<p>2005</p>	<p>a) Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH);  b) Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);  c) Áreas de Interesse Social.</p>	<p>a) Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH) reúnem setores censitários que agrupam no mínimo 400 domicílios. Para o caso das Áreas de Interesse Social e ZEIS, não foi preservada a contiguidade entre esses setores;  b) nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), observou-se a relação entre os perímetros institucionalizados das ZEIS e os perímetros dos Setores Censitários;  c) Áreas de Interesse Social são os assentamentos do Cadastro dos Assentamentos Pobres (2000).</p>
<p><b>Sistema de Informações Geográficas das Áreas Pobres da Região Metropolitana do Recife – SIGAP</b>  <b>Centro de Estudos das Metrôpoles e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP)</b></p>	<p>2007        2007</p>	<p>Áreas Pobres     Setores Precários    Assentamentos Precários</p>	<p>São áreas “que estejam localizadas em terrenos de particulares, públicos ou em áreas non aedificandi, que contêm padrão construtivo majoritariamente de baixa qualidade ou precário, cujo padrão urbanístico se encontra em desacordo com a legislação vigente e resulte em espaços insalubres, promíscuos e descontextualizados e que se constitua em um espaço impermeável da cidade” (BD SIG, 2002).</p> <p>São áreas definidas pelo CEM/Cebrap para caracterizar setores censitários não especiais com características similares aos setores classificados como de aglomerado subnormal pelo IBGE.</p> <p>Compreendem os Setores Precários, definidos anteriormente pelo CEM/Cebrap, e os Setores Especiais de Aglomerado Subnormal, definidos pelo IBGE.</p>
<p>Mapeamento das áreas críticas da</p>		<p>Áreas críticas</p>	<p>O projeto foi lançado dia 9 de janeiro de 2014 pelo prefeito do Recife e visa coletar informações em relação às condições de infraestrutura urbana,</p>

<p>cidade executado pela Autarquia de Saneamento do Recife (Sanear), órgão ligado à Secretaria de Saneamento, e coordenado pela Secretaria de Planejamento e Gestão da Prefeitura do Recife.</p>	<p>2013-2014</p>	<p>Aglomerados subnormais</p>	<p>renda familiar e moradia de 480 áreas de interesse social da cidade do Recife.</p> <p>Durante a apresentação do “projeto Recife – 500 anos” no centro empresarial JCPM em outubro de 2013 para o seminário “De olho no futuro: como estará Recife daqui a 25 anos?”, o secretário de desenvolvimento e planejamento urbano Antônio Alexandre apresentou o projeto de mapeamento usando o termo “aglomerados subnormais” para caracterizar os assentamentos precários do Recife.</p>
--	------------------	-------------------------------	--

*Fonte: FUNDAJ, Observatório/PE, 2009.*

## **II. As políticas públicas de produção de moradias de interesse social**

### **A. As políticas públicas habitacionais do início do século XX até os anos 2000**

Até os anos 1920, os assentamentos precários foram considerados um local de proliferação de doenças físicas e sociais a ser eliminadas, um problema a ser erradicado, e não como partes integrantes da cidade. Assim, na perspectiva higienista do início do século XIX que preconizava a ordem e padrões estéticos, as favelas ou os “mocambos” na cidade de Recife eram vistas como lugar de confusão, desordem, degeneradoras da civilização e do homem novo, causas de problemas sociais e de saúde. Paralelamente, um profundo desinteresse reinava entre as classes dominantes brasileiras em relação às modalidades de acesso à moradia das populações de renda as mais baixas, já que os mocambos ocupavam preferencialmente os terrenos alagados de Recife, isto são os mangues, rios, terrenos baixos e escondidos assim como encostas dos morros. A questão da construção, comercialização, financiamento e locação habitacional eram

deixados nas “livres forças do mercado”, de acordo com Bonduki (1994) e a produção mercantil de moradias dominava, excluindo a grande parte da população que não tinha o capital financeiro suficiente para acessar esse mercado, sem que o Estado reequilibre esse quadro através a produção de moradias de interesse social. Restava então a essas populações a alternativa de produção espontânea de suas moradias em zonas precárias da cidade como já vimos.

A partir dos anos 1920, como pioneiro, o Estado de Pernambuco cria o que parece ter sido a primeira instituição pública do país com a finalidade específica de produzir habitação com caráter social na perspectiva do ideário da casa higiênica, através a edificação de casas pequenas para pessoas pobres mediante reduzido aluguel. Assim em 1924 é criada a Fundação A Casa Operária no Recife pelo secretário de saúde, que em 1926 construiu 40 unidades habitacionais na Vila Operária Paz e Trabalho, mas sem ainda formalizar uma política pública (BONDUKI, 1994). Em seguida nos anos 1930, foram construídas várias vilas operárias na cidade como na aldeia de Pombal, no atual bairro de Santo Amaro e na fábrica da Torre, no atual bairro da Torre. Depois de dominar a perspectiva do ideário da casa higiênica através a Fundação, a partir de 1937 é instituída a Diretoria de Reeducação e Assistência Social da Prefeitura, pelo interventor estadual Agamenon Magalhães. Começa a dominar então uma campanha sistemática de combate aos mocambos, ao lado de demais políticas assistencialistas, de pesquisas socioeconômicas e de propaganda anticomunista que visam a destruição dos mocambos, a construção de vilas populares, a educação para a moralidade doméstica, a disciplina do trabalho e a harmonia social. Em 1938 é organizada a Comissão Censitária dos Mocambos do Recife, com o objetivo de conhecer as condições de vida de seus moradores e em 1939 o Governador Agamenon Magalhães cria a Liga Social contra os Mocambos, primeira tentativa de enfrentar de maneira global a questão dos mocambos, estabelecendo como objetivo principal a erradicação dos mocambos e a construção de casas populares através uma perspectiva de não pertencimento à cidade. Vale salientar que vista a amplitude do fenômeno, essa erradicação visava particularmente os mocambos muito precários e instalados em zonas valorizadas da cidade enquanto as favelas instaladas em periferias da cidade sempre foram toleradas como única possibilidade de moradias para a grande parte da população pobre que constituía a grande parte da força de trabalho da cidade e fazia funcionar a economia. Em 1945 foi criado o Serviço Social contra o Mocambo, autarquia

administrativa subordinada ao executivo estadual, tendo como finalidade básica a construção de «casas higiênicas e populares destinadas às classes menos favorecidas, protegendo-as contra os males da habitação insalubre e da promiscuidade da vida nos mocambos» Lira (1994, p. 750) novo impera o discurso higienista sobre os mocambos que legitima sua substituição por um modelo de casa e de vida padronizados, procurando influenciar o consumo de novas mercadorias por parte da família trabalhadora.

A partir dos anos 1940 no Brasil começaram a serem oficialmente reconhecidos os assentamentos precários como partes da cidade que precisavam de melhorias urbanas e habitacionais. Nessa perspectiva, políticas públicas começaram a ser elaboradas para responder ao déficit de moradias adequadas para as populações de baixa renda que segundo a prefeitura de Recife atinge entre 70 e 80 mil moradias. É importante assinalar aqui que desde as primeiras experiências de construção de habitação de interesse social se confrontaram diversos interesses, em particular de um lado considerar a questão habitacional como uma questão social que o Estado precisa assumir para se legitimar e de outro lado viabilizar o desenvolvimento econômico através uma maior acumulação de capital no setor urbano e habitacional. Assim, Bonduki (1994, p. 717) afirma que:

Como a habitação sempre representou um grande ônus e um problema dos mais graves a ser resolvido pela classe trabalhadora urbana, visto o aluguel da moradia consumir uma parcela considerável do salário, a formulação pelo Estado de um programa de produção de moradias e de uma política de proteção ao inquilinato tinha ampla aceitação pelas massas populares urbanas e mostrava um governo preocupado com as condições de vida da «população menos favorecida.

A partir disso nunca mais cessou a tensão entre dois objetivos contraditórios, que, no entanto se complementam na dinâmica sócio-econômica da cidade, para os poderes públicos (município, Estado e governo federal): de um lado assegurar a taxa de lucro e o processo de acumulação capitalista pelo qual o provimento de moradias populares não contribui e responder às demandas sociais dos moradores de assentamentos precários com o objetivo de manter a ordem social. Apesar de existir desde os anos 1930-1940 um debate intelectual e acadêmico, incluindo técnicos e funcionários governamentais, com uma visão ampla que permitisse formular uma estratégia global para resolver o problema do déficit habitacional, Bonduki (1994)

aponta as lutas políticas e a desarticulação no âmbito do próprio aparato estatal como as causas das desarticulações e ações pulverizadas das políticas públicas habitacionais adotadas e implantadas.

Sousa (2003) distingue cinco modalidades de ação em relação à melhoria da qualidade do habitat nas áreas pobres do Recife:

- A 1ª modalidade que vigora nos anos 1940 diz respeito à *construção de casas populares*.

- A 2ª modalidade, nos anos 1940-1950 fortemente, se refere à *demolição dos mocambos*, modalidade que até a segunda metade dos anos 1970 foi praticada, mas desde os anos 1950 com menos intensidade.

O balanço dessas duas primeiras modalidades não foi muito positivo para resolver o problema dos mocambos já que o ritmo de demolição e crescimento dos mocambos foi bem maior que o de construção das casas populares. Assim, enquanto que no início dos anos 1960 se contabilizou 5.000 casas construídas existiam na mesma época mais de 100.000 habitações precárias.

- A 3ª modalidade diz respeito à *melhoria gradual das favelas* através a implantação de certos serviços urbanos essenciais. Durante os anos 1940 e 1950, essa solução começou a aparecer timidamente para ser intensificada a partir dos anos 1960 e ser um dos elementos principais de intervenção pública nos anos 1980.

- A 4ª e a 5ª modalidades apareceram no final da década de 1970 quando se intensificou o empenho para construir casas populares e implantar setorialmente infraestruturas nas favelas de Recife. Assim, a 4ª modalidade se refere à *provisão de lotes urbanizados*, estratégia já pensada nos anos 1950 e que permitia as famílias que não podiam ter acesso aos programas existentes para comprar sua casa de comprar um lote onde construiriam sua própria casa. Enfim, a 5ª modalidade prevê a *execução de projetos integrados de urbanização de favelas*, vista como “uma maneira mais rápida de melhorar esse tipo de habitat que a implantação setorial de serviços urbanos até então praticada” (SOUZA, 2003, p. 101). Nessa perspectiva, o Plano metropolitano de recuperação de assentamentos subnormais foi aprovado pela Fidem em 1976, como consequência da pesquisa realizada por técnicos da Fidem no bairro da Mustardinha Mangueira, e pelos docentes e estudantes da primeira turma do mestrado em

desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco no bairro de Jardim Jordão.

Sem pretensão de refazer o histórico completo das intervenções públicas em assentamentos precários na cidade de Recife, já feito em vários trabalhos, a problemática da pesquisa necessita pontuar alguns fatos /experiências /políticas públicas pertinentes.

Aparece assim fundamental lembrar a experiência da política do Banco Nacional de Habitação – BNH durante a ditadura militar (1964 – 1986), primeira verdadeira política pública que estabeleceu dispositivos financeiros específicos (taxas ou depósitos compulsórios) para financiar a produção habitacional e responder a crise habitacional. Apesar dos pesquisadores e técnicos sensíveis propor orientações e diretrizes desde os anos 1960 para o direito à cidade e habitação dos mais pobres, o que se refletiu nos objetivos teóricos da política do BNH, na prática Souza (2007) revela que essa política pública não conseguiu atender às demandas de moradia popular para as populações com renda até três salários mínimos. Assim, essas populações não tiveram acesso aos mecanismos de financiamento do BNH e a partir da década de 1970 se generalizou a prática de invasão coletiva de terrenos inseridos no tecido urbano para construir suas moradias, assumindo o caráter de luta popular organizada e aumentando fortemente o número de assentamentos precários no núcleo do espaço metropolitano. Espinosa e Bonduki (2012, p. 72) sublinham que de novo se confrontam na política do BNH de um lado o interesse de legitimação do poder estatal pelas massas populares urbanas e do outro lado, a vontade de “criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer”. Assim, seu papel econômico acabou ser privilegiado em termo de geração de empregos e fortalecimento do setor da construção civil que dinamizaram assim a economia. O resultado foi a produção de 4.3 milhões de unidades novas nos seus vinte e dois anos de funcionamento, número significativo, mas que não conseguiu suprir as necessidades habitacionais crescentes no período de aceleração do processo de urbanização que ocorreu no país na segunda metade do século XX, em particular das populações de baixa renda. É importante assinalar aqui a predominância da solução da propriedade privada e da casa própria como solução para enfrentar o déficit habitacional e o emprego total dos recursos nesse sentido, privilegiando a solução dos grandes conjuntos habitacionais padronizados em periferia das cidades. Espinosa e Bonduki (2012, p. 74) sublinham o descaso na época com

soluções habitacionais que envolviam “a produção de moradia ou urbanização por processos alternativos, que incorporasse o esforço próprio e capacidade organizativa das comunidades”, assim como podemos questionar também a ausência de solução privilegiando a modalidade de aluguel de baixo custo. Nesse contexto, em paralelo dos assentamentos precários inseridos no tecido urbano do Recife (Coque, Coelho, Pina, Brasília Teimosa, Santo Amaro etc.), muitas pessoas não tiveram outra opção que construir suas próprias casas em assentamentos precários muitas vezes distantes das áreas urbanizadas, criando bairros dormitórios.

Contudo, mudanças ocorreram a partir da segunda metade dos anos 1970 na política de habitação do BNH, passando da construção de novos conjuntos habitacionais à modalidade de urbanização de assentamentos precários, através dos programas ditos “alternativos”. Essa mudança se deu principalmente pelo fato da política do BNH não conseguir responder às demandas habitacionais da população de baixa renda, em particular de 0 a 3 salários mínimos e ao aumento das moradias construídas em autoconstrução com baixas condições de habitabilidade. Outro fator decisivo dessas mudanças é a pressão exercida de um lado pelos organismos internacionais que trazem a questão da pobreza urbana no centro dos debates e do outro lado pelos movimentos sociais pela posse da terra e moradia como o Movimento Terras de Ninguém, que reivindicam mudanças na política em vigor através de mobilizações e invasões coletivas de terrenos (SOUZA, 2007). Assim, vários programas alternativos foram elaborados como o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb) de 1975, que visava ampliar as condições de acesso ao solo urbano com condições mínimas de infraestrutura; o Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (Ficam) de 1977, que concedia recursos acopláveis ou não ao Profilurb e finalmente o Programa de Erradicação de Sub-habitação (Promorar) de 1979, que adotou formalmente a política de urbanização integrada acompanhado de um grande volume de recursos como meio de ação privilegiado nas zonas faveladas consolidadas e em processo de conflito da cidade (SOUZA, 2007). Seguindo o modelo incentivado pelo Banco Mundial, os projetos oriundos do programa focalizaram três frentes em particular:

- A regularização da situação fundiária
- A implantação dos serviços urbanos essenciais
- A concessão de empréstimos às famílias para que, individualmente, elas pudessem melhorar suas casas (BONDUKI, 2012, p. 119).

Pelas suas características e abrangência, o programa Promorar acabou absorvendo o Profilurb e o Ficam, já que visava a urbanização da área, a implantação de infraestrutura no local que podiam implicar em remoções de moradias assim como a criação de lotes urbanizados com moradias para reassentamento de famílias em outro local (SOUZA, 2007). Mesmo assim, Bonduki (2012) releva que visto o grande custo de tais operações e o grau de complicações, poucas áreas da cidade acabaram sendo beneficiadas. Confirmando esse resultado, Souza (2007) compara os resultados do Promorar com os programas implantados pela COHAB-PE depois da extinção do BNH entre 1987/1990. Se o primeiro atuou em 28 localidades através a construção e melhoria de cerca de 14.000 habitações, os segundos,

urbanizaram cerca de seis áreas, beneficiando mais de 20.000 famílias; ampliaram a oferta em mais de 10.000 novos lotes urbanizados; ergueram ou efetuaram melhorias, sob o regime de autoconstrução e com o apoio do Banco de Materiais de Construção, em cerca de 12.000 habitações, em 80 áreas na RMR, e efetivaram a titulação da posse da terra de aproximadamente 30.000 famílias residentes em 24 assentamentos pobres (SOUZA, 2007, p. 133)

Depois da queda do regime autoritário e a extinção do BNH em 1986 e até a criação do Ministério das Cidades em 2003, Espinosa e Bonduki (2012, p76) sublinham que deixou de existir uma política nacional de habitação. Assim, nesse período os autores sublinham que:

o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema.

Nesse contexto de transição de estratégia ao nível nacional e de agravamento das necessidades de moradias e de urbanização de assentamentos precários frente a intervenções do Estado que não conseguiram resolver o problema do déficit habitacional, vários programas habitacionais inovadores foram elaborados e implantados por municípios, no Recife desde os anos 1980, pelos governos estaduais e até pela própria União, em particular nos anos 1990. Souza (2007) sublinha assim que o fim do BNH em 1986 permitiu novos avanços na política local de habitação popular, em

particular na política implantada pela Secretaria Estadual de Habitação que contou com a participação de membros do movimento popular, em particular os vinculados à Comissão Justiça e Paz e priorizou a população de baixa renda. Novos programas alternativos estão implantados, em particular o Banco de Materiais de Construção – BMC para financiar as melhoras da moradia ou a construção da casa própria sob o regime de autoconstrução assim como a aquisição de terras por meio de desapropriação e de cessão de terras públicas para permitir a implantação de novas moradias ou para regularização fundiária de áreas já ocupadas pela população pobre (SOUZA, 2007). Em paralelo, o autor sublinha que são viabilizadas

Ações individualizadas – implantação de lotes urbanizados, financiamento de materiais de construção (através do BMC), para construção e melhoria de habitações por meio do regime de autoconstrução, urbanização de favelas e legalização fundiária – que atuem de forma isolada ou combinada, conforme as condições específicas de cada área (SOUZA, 2007, p. 133)

Infelizmente, no final dos anos 1990 e apesar dos novos programas implantados (Promoradia e Prosaneamento, Programa de Arrendamento Residencial – PAR, Programa Habitar-Brasil) a população pobre, em particular de 0 a 3 salários mínimos, volta a ter grandes dificuldades de acesso à moradia (SOUZA, 2007). Mesmo assim, Espinosa e Bonduki (2012) sublinham a importância dessas estratégias participativas e programas inovadores assumidos por municípios e Estados mais comprometidos com a questão habitacional e que passaram a ser fontes de inspiração para a elaboração do programa nacional que será implantado a partir da eleição do presidente Lula em 2003.

## **B. Os programas e políticas públicas a partir dos anos 2000**

Esse recorte temporal corresponde à eleição do partido dos trabalhadores – PT à Presidência da República até hoje no poder e à elaboração e implantação de uma nova política habitacional no país. Como salientam Souza e Pordeus (2008), um passo importante foi dado a partir dos anos 2000 quando foram incorporadas ações de geração de trabalho e renda, educação em sentido amplo e acompanhamento pós-implantação nos programas públicos de intervenção em áreas de baixa renda. Assim, nos anos 1980,

essas intervenções priorizavam apenas os aspectos físicos e de regularização fundiária do local. Essa mudança aparece claramente nos objetivos estabelecidos pelo Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda – PROMETROPOLE, estabelecido pelo Governo do Estado de Pernambuco e executado em parceria com as Prefeituras de Recife e Olinda, para urbanizar as áreas de baixa renda na bacia do rio Beberibe, entre os Municípios de Recife e Olinda, a partir de recursos do Banco Mundial. Assim, o programa estabeleceu nos seus objetivos a necessidade de “respeitar o modo de morar das populações, os laços de amizade, as formas de socialização e principalmente a identidade e a segurança neste novo morar” (MARANHÃO, 2011, p. 17). Mesmo assim, Souza e Pordeus sublinharam os resultados concretos incertos desse tipo de projetos e os numerosos limites políticos, financeiros, temporais e institucionais que influenciaram as decisões tomadas e soluções aplicadas. No seu artigo, as autoras Souza e Pordeus vão até preconizar a reavaliação desses programas de intervenção em áreas pobres.

O primeiro presidente eleito pelo partido, o Luiz Inácio Lula da Silva, chamado familiarmente de Presidente Lula, assumiu um forte compromisso social no longo período em que ele se preparou para governar (1990 – 2002) para enfrentar o déficit habitacional em particular das populações mais pobres. Para elaborar o conjunto de medidas e a estratégia que virou a ser o Projeto Moradia, base de seu programa eleitoral para as áreas de habitação e desenvolvimento urbano, o futuro presidente construiu uma aliança com especialistas de diferentes áreas e ouviu diferentes segmentos representativos da sociedade sobre a questão da moradia: movimentos populares, universidades, centrais sindicais, entidades empresarias e profissionais etc. (Espinosa e Bonduki, 2012). Ele também se inspirou das iniciativas e projetos inovadores implantados nos anos 1990 como definidos acima. A partir de sua eleição em 2003, esse trabalho preparatório se concretizou em várias medidas entre as quais a criação em 2003 do Ministério das Cidades, constituído de quatro secretarias nacionais (Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos) visando articular as políticas setoriais e enfrentar a questão urbana (Bonduki, 2009). Em julho de 2005, no meio de uma forte crise política e visando assegurar a re eleição do presidente Lula em 2006 o Ministério das Cidades foi entregue ao Partido Popular que começou a desfazer todo o processo de articulação iniciado. Apesar dessa crise política, os recursos financeiros não onerosos multiplicaram-se no setor de habitação por vinte entre 2002 e 2008, notavelmente através a criação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC que

visa implantar grandes obras de infraestruturas, em particular para urbanização de assentamentos precários (Bonduki, 2009). No Recife, o primeiro conjunto habitacional construído pelo PAC foi o Conjunto Abençoado por Deus, no bairro da Iputinga. Em outubro de 2003 foi realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades com o lema “Uma Cidade para Todos” na qual participou mais de 2.500 delegados eleitos em mais de 3 mil municípios que propuseram a criação e a composição do Conselho Nacional de Habitação, que foi instalada em 2004.

Ao nível habitacional, entre 2003 e 2004 foi elaborada a Política Nacional de Habitação pela Secretaria Nacional da Habitação do Ministério das Cidades, aprovada em dezembro de 2004 pelo ConCidades. Depois de quatorze anos de tramitação no Congresso Nacional, a lei 11.124 estabeleceu em 2005 o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS. Esse fato pode ser considerado uma grande vitória dos movimentos populares, já que o projeto de lei que criou o SNHIS foi um dos poucos projetos de iniciativa popular a ser apresentado no país em novembro de 1991, coletando quase um milhão de assinaturas. Entre 2007 e 2008 foi elaborado o Plano Nacional de Habitação, uma estratégia de longo prazo para equacionar o problema habitacional segundo Bonduki (2009) que devia ser publicada em janeiro de 2009. Apesar de seus aspectos inovadores, essa política nacional de habitação enfrentou enormes dificuldades para sua implantação ao nível financeiro, por causa da política monetária rígida da época e da falta de subsídios.

Assim, os sistemas de financiamento para o segmento da habitação popular do país se baseiam ao longo do tempo:

- no Sistema Financeiro da Habitação (SFH da Lei Federal nº 4.380, de 1964),
- Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI da Lei Federal nº 9.514, de 1997),
- Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS da Lei Federal nº 11.124, de 2005),
- e no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) da lei Federal nº 11.977, de 2009.

Os dois primeiros, nitidamente vocacionados para os segmentos de mercado, encontram fontes de financiamento na caderneta de poupança, no mercado de capitais e, em parte, no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Os dois últimos são organizados para a promoção de habitação para as populações fragilizadas socialmente e de baixo poder aquisitivo, tendo como fontes de recursos o Orçamento da União, do FGTS, do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Fundo de Desenvolvimento

Social (FDS) e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e, residualmente, do Fundo de Assistência ao Trabalhador (FAT).

O programa Minha Casa – Minha Vida, lançado na sua primeira versão em 2009 e na segunda em 2011<sup>50</sup> tem como objetivo subsidiar a aquisição da casa própria para famílias com renda até R\$ 1.600,00 e facilitar as condições de acesso ao imóvel para famílias com renda até R\$ 5 mil. Foi definida na primeira etapa uma meta de construção de um milhão de moradias no país até 2010 e mais um milhão entre 2011 e 2014. Para isso, o governo federal disponibilizou, na primeira etapa do programa um total de R\$ 34 bilhões e na segunda etapa um total de R\$ 125,7 bilhões, entre subsídio e linhas de financiamento.

Como o sublinham Nascimento, Moreira e Schussel (2012, p. 90)

Em linhas gerais, o Programa apresenta quatro modalidades de financiamento para construção de moradia: (1) uma voltada às famílias com renda de até 10 salários mínimos, por intermédio do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), cujo percentual de subsídio depende do nível de renda familiar; (2) uma segunda linha, subsidiada, destinada às famílias com renda de até três salários mínimos, a serem indicadas pelos governos locais; (3) uma voltada a operações coletivas urbanas e rurais (mutirões autogestionários); (4) e a oferta de crédito para infraestrutura de empreendimentos habitacionais, para o caso de habitações financiadas pela Caixa Econômica Federal.

Três faixas de renda foram definidas para ser atendidas com modalidades diferentes, o déficit habitacional concentrando-se a 90% na faixa 1.

Faixa 1	Famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.600,00.
Faixa 2	Famílias com renda mensal bruta de até R\$ 3.275,00.
Faixa 3	Famílias com renda mensal bruta acima de R\$ 3.275,00 até R\$ 5 mil

O programa revelou-se impactante positivamente pelo volume nunca visto até agora de subsídios direcionado à habitação popular e pela implantação da modalidade Entidades que, mesmo com menos recursos e mais burocracia que as outras modalidades, permite às organizações populares de acessar recursos públicos para

---

<sup>50</sup> A atual Presidente Dilma Roussef anunciou dia 3 de julho de 2014 o lançamento da terceira fase do programa habitacional - MCMV 3 – em caso de vitória nas eleições presidenciais desse ano.

elaborar e gerir seus próprios projetos habitacionais. Todavia, a maioria dos autores critica esse programa por atender prioritariamente aos interesses das grandes empresas construtoras, ameaçadas pela crise de 2008, visando a dinamização da economia e a acumulação de capital e não à superação do déficit habitacional concentrado na faixa de renda 1. Como o sublinha Bonduki (2009, p. 13), apesar do volume de recursos envolvido, as metas quantitativas “são tímidas nas faixas de renda mais baixas, pois o valor unitário médio do subsídio é mais elevado do que seria necessário numa estratégia que objetivasse garantir o direito à moradia para todos”. Nascimento, Moreira e Schussel (2012) sublinham que o grande volume de recursos injectados conduziu a um superaquecimento do mercado, o que prejudicou a implantação de novas unidades no tecido urbano devido ao elevado custo dos terrenos e à falta de infraestrutura implantada. Assim, uma das maiores dificuldades sublinhada é a escassez de terrenos aptos à construção de moradia popular a preços compatíveis com a estrutura de custos, o que induz à construção das moradias para a população da faixa 1 nas periferias onde o preço do terreno é mais barato, mas desprovido de serviços e equipamentos urbanos para uma boa qualidade urbana e habitabilidade. Anota-se claramente um déficit de articulação entre a política habitacional e a política fundiária e social, problema crônico da urbanização brasileira, que impede o controle da especulação fundiária, o acesso a terra urbanizada pelos mais pobres e a gestão social da valorização da terra. Nesse contexto podem ser sublinhadas as incongruências entre a política elaborada de habitação de interesse social e o programa MCMV que se supõem convergentes. Nascimento, Moreira e Schussel (2012) sublinham assim que um dos principais pontos de divergência concerne o fato de que enquanto a PNH

Estabelece o Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS como instrumento básico para acesso aos recursos do SNHIS, os financiamentos concedidos no âmbito do PMCMV não possuem qualquer vinculação com instrumentos de planejamento municipal, como o Plano Diretor ou o PLHIS. (NASCIMENTO; MOREIRA; SCHUSSEL, 2012, p. 93)

Outro importante fator limitante sublinhado é a incapacidade dos municípios em controlar o uso e ocupação do solo, planejando e produzindo cidades com qualidade urbana e habitabilidade. O que a prática revela é a reprodução do modelo sobre o qual o Brasil se constituiu, isto é de fragmentação sócio-espacial e de precariedade urbana e ambiental, muito influenciado pelo poder do mercado imobiliário na definição de

políticas habitacionais que ultrapassa o controle público do Estado, governos estaduais e locais assim como as instâncias de participação e Conselhos Setoriais. Como o sublinham Ribeiro, Boulos e Szermeta (2014), um dos pilares da política do Presidente Lula foi a injeção de recursos públicos nas grandes construtoras por meio do PAC e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Esse último financiou assim a expansão e internacionalização de cinco grandes construtoras (Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão) que abriram o seu capital na bolsa de valores, permitindo assim uma crescente entrada de capital internacional no mercado nacional de produção habitacional, adquiriram um grande número de terras urbanas e expandiram suas atividades para outros setores de atividades (telefonia, a geração de energia elétrica e a petroquímica, por exemplo). Nesse contexto, Nascimento, Moreira e Schussel (2012, p. 93) sublinham que

No PMCMV, observa-se o papel determinante desempenhado pelas construtoras e incorporadoras alavancadas pela financeirização imobiliária. Estes agentes estão definindo não apenas a localização e o público alvo, mas os projetos, tipologias e qualidade das edificações. É o mercado interferindo e definindo a demanda de interesse social, que não é de mercado.

Como conclusão do capítulo, podemos sublinhar a importância da contextualização histórica do que são os assentamentos precários, suas características e suas evoluções para melhor apreender as tentativas de solução que foram apreendidas. Defendemos a solução de manutenção no local das populações pobres inseridas no tecido urbano, com o direito às melhorias de suas condições de habitabilidade através obras de urbanização e regularização fundiária que garantem seus direitos à moradia e à cidade. Infelizmente na prática, verificamos o quanto é difícil elaborar políticas públicas que consigam atender às necessidades habitacionais da população pobre, em particular com uma renda entre 0 e 3 salários mínimos, num contexto onde a moradia é vista como mercadoria e submetidas às regras do mercado.

## **Conclusão da parte 1**

Nessa perspectiva e concluindo essa primeira parte, reconhecemos a pertinência do uso da noção de fragmentação contraposta à de inserção sócio-espacial para problematizar a existência dos assentamentos precários consolidados e inseridos no tecido urbano reconhecidos com Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, sublinhando a existência de rupturas e trocas no tecido urbano entre as ZEIS e o resto da cidade, aos níveis espaciais e sociais. Através das respostas aos critérios elaborados de inserção sócio-espacial, pudemos verificar a complexidade do próprio conceito de fragmentação sócio-espacial que sublinha sim a existência de rupturas no caso das condições de habitabilidade e de certo isolamento da população do Coque, o que não impede também a existência de muitas trocas, laços de vários tipos, relativizando a adequação total da noção, como o sublinharam Chetry (2013) e Navez-Bouchanine (2002) em particular.

O contexto atual globalizado coloca em relações particularmente contraditórias e complementares nessas áreas com um potencial estratégico para a região metropolitana as exigências de atratividade de investimentos, novos empregos com as necessidades de melhorias das condições habitabilidade das moradias da população pobre morando no local. Mesmo admitindo os fundamentos teóricos e práticos da visão negativa que pesam sobre a noção de fragmentação, defendemos a utilidade de manter essa fragmentação sócio-espacial pelo menos transitoriamente no caso específico das ZEIS, o que permite que no contexto profundamente desigual da sociedade brasileira essas áreas não estejam submetidas às regras do mercado privado que com certeza em áreas estratégicas como o Coque já teriam expulsados os moradores originais pobres. Nessas condições de serem mantidas como áreas que precisam de uma definição urbanística e jurídica específica podem ser priorizadas as melhorias das condições de habitabilidade, mantendo a população morando no local, objetivo pelo qual elas originalmente foram instituídas. Mesmo assim, são notáveis as ameaças a essas proteções em particular pelas remoções que frequentemente ocorrem na área para a implantação de equipamentos urbanos que não garantem o direito à moradia de suas populações.

Na parte seguinte, aprofundaremos os fatores que identificamos como particularmente influentes nessas relações entre de um lado exigências de atratividade às quais são submetidas as cidades e de outro lado necessidades de melhorias das

condições de habitabilidade das moradias da população pobre morando em assentamentos precários, em particular as ZEIS.

## **PARTE 2 - OS FATORES DA INSERÇÃO SOCIO-ESPACIAL DAS FAVELAS.**

Essa parte visa aprofundar os principais fatores, de várias ordens (econômico, político e social, antropológico e cultural) que impactam nos desafios da inserção sócio-espacial da ZEIS do Coque, visando ilustrar as relações contraditórias e complementares entre as exigências de atratividade, de competitividade as quais são confrontadas as cidades à escala mundial e as necessidades de inserção sócio-espacial das áreas precárias da cidade, em particular quando situadas em áreas estrategicamente localizadas no tecido urbano.

Assim, no capítulo 1 se focaliza sobre o fator econômico, mostrando as relações estreitas construídas ao longo da história entre o desenvolvimento econômico do país, a produção do espaço urbano e a questão habitacional. Assim, começamos (I-A) nos focalizando sobre a problemática do solo urbano na perspectiva de sua visão como mercadoria (visão da cidade do capital) ou como direito (visão da cidade para todos) e concluímos que apesar da agenda constitucional da reforma urbana em prol da gestão democrática das cidades, da universalização do acesso ao solo urbano e aos equipamentos e serviços coletivos, quase sempre foi favorecido o solo urbano visto como mercadoria, apropriado por alguns e não como bem acessível a todos. Para chegar nessa conclusão foi necessário fazer uma volta no tempo do desenvolvimento econômico do Brasil que começamos a partir dos anos 1930 até hoje e vendo suas repercussões sobre o planejamento urbano que assumiu logo uma vertente estratégica e de parceria estreita com os atores privados. Em seguida (I-B), nos focalizamos sobre o sistema de produção capitalista de moradias baseado na acumulação flexível com o objetivo de entender melhor a importância da mercadoria moradia para o desenvolvimento capitalista e a manutenção das condições de sua expansão. Harvey (1992, 1996, 2004, 2006 e 2011), Castells (1983, 1999), Ribeiro (1997) foram autores indispensáveis nessa tarefa, chegando a conclusão de que a própria existência das favelas é o resultado das transformações sociais que acompanharam o padrão de industrialização brasileiro e como uma das expressões do padrão de urbanização excludente e desigual dominante no Brasil desde a década de 1950 e que criou o padrão de fragmentação sócio-espacial que conhecemos. Mais, esse quadro traçado permite perceber melhor o quanto pode ser forte a pressão em cima de áreas como as ZEIS, em

particular as que se localizam espacialmente em áreas muito valorizadas, mas deliberadamente excluídas do alcance das leis econômicas que regularizam o mercado. Em seguida, aprofundamos a questão da metropolização como forma de organização espacial decorrente das mutações da cidade contemporânea no contexto da globalização, que se baseia principalmente na questão de redes, das trocas e sua consequência de acentuação da fragmentação entre espaços que possuem as características para se inserir na globalização e os que não tem (II).

Em seguida, o capítulo 2 adentra mais em profundidade no jogo contraditório refletido nas políticas públicas e na participação popular, começando problematizando o embate no Recife nas relações entre o Estado e a sociedade civil entre o projeto neoliberal e o projeto democrático-participativo (I). Assim, com a democratização do país nos anos 1980, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) sublinham que passamos de relações de confronto direto com um Estado ditatorial a relações de parceria e busca de consenso através os mecanismos institucionais de participação popular. Num segundo tempo (II) nos aprofundamos sobre o projeto democrático-participativo através das Zeis e do Prezeis, identificando suas potencialidades e limites, com o objetivo de entender melhor os acontecimentos na ZEIS no Coque.

Enfim, no capítulo 3 focalizaram-se os aspectos culturais e antropológicos, denunciando num primeiro tempo (I) os mitos e dogmas sobre as favelas que durante muito tempo mascararam a realidade complexa da vida e cotidiano dos moradores de assentamentos precários atrás de clichês e reduções preconceituosas. Mesmo assim, vários autores (FREYRE, 1936; PERLMAN, 1977; VALLADARES, 2006) se empenharam em desconstruir esses dogmas e mitos, adentrando profundamente os modos de vida e costumes dos moradores, o que tentamos mostrar com o objetivo de superar a visão de total fechamento, separação, fragmentação entre o mundo da favela e o resto da sociedade. Num segundo tempo (II), tentamos apreender de mais perto a relação de novo contraditória e complementar entre a escala do lugar, do cotidiano, das relações de proximidade desses moradores com a escala global, das redes, dos fluxos.

## **CAPÍTULO 1 - O fator econômico: mercantilização do solo e busca por atratividade**

Neste capítulo serão tratadas as relações estreitas entre as transformações da organização econômica e as do espaço urbano, em particular com a passagem da sociedade industrial para a de serviços, baseada principalmente no desenvolvimento das tecnologias de informação. Nessa perspectiva, David Harvey (1992, 1996, 2004, 2006 e 2011) através de sua teoria de acumulação do capital, Manuel Castells (1999) através de sua teoria da cidade em rede serão nossas principais referências conceituais que fundamentarão nossas análises. Assim, a entrada da economia brasileira na globalização nos anos 1990 se desdobrou principalmente na intensificação do processo de internacionalização dos mercados através das redes informacionais e a consequente segmentação espacial das grandes firmas internacionais no mundo todo para favorecer uma produção flexível. Uma das principais características da “nova ordem urbana”, de acordo com Lacerda (2011) é a fragmentação sócio-espacial, que como já vimos não nasceu com a globalização, mas se reforçou e evoluiu nas suas modalidades. Nessa perspectiva, mais que nunca os modos de vida, de consumo, de ser, de construir, alugar ou vender sua casa se submeteram às regras econômicas do mercado, que se definem aos níveis local e global numa relação contraditória e complementar. Anotamos então, no caso do Recife, uma forte tendência a ver a agenda constitucional da reforma urbana ser superada por imperativos estratégicos, que priorizam o desenvolvimento econômico, em particular nos assentamentos precários.

## **I. O solo urbano: tensões entre visão de mercadoria e de direito.**

### **A. Características da urbanização brasileira**

Como muitos outros países, desde sua colonização, o processo de urbanização do Brasil foi fortemente dependente da produção e utilização dos excedentes do capital, em particular estrangeiros. A revolução de 1930 marca uma ruptura na forma de intervenção do Estado na economia que deixa de ser um mero representante dos interesses da economia agroexportadora. A partir dos anos 1930 começa um longo processo de criação das condições necessárias para que as atividades urbanas e industriais ocupam o lugar central na economia, passando dos anos 1930 até o final dos anos 1970 de um modelo primário agroexportador a um modelo de industrialização por substituição de importações, que permitiu ao Brasil atingir nos anos 1980 o estatuto de nação industrializada. Em relação ao Nordeste, a década de 1960 marcou o começo de uma nova etapa de estímulos a industrialização da região, caracterizada pelo surgimento de um órgão de desenvolvimento regional, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE (BNH, 1980) com o objetivo de encontrar soluções que permitissem a progressiva diminuição das desigualdades verificadas entre as regiões geoeconômicas do Brasil, em particular através de programa desenvolvimentista. Especificamente na região do Recife, em 1950 já se observava uma concentração de atividades industriais: em torno de 26% do produto manufaturado estavam na capital, concentrando-se na cidade 59% do produto pernambucano. Entretanto, tratava-se de um parque industrial pouco diversificado, predominando as indústrias de beneficiamento dos produtos agrícolas e pecuários locais, como o açúcar, o algodão e o couro. Centro econômico do Nordeste até os anos 1960 e embora em 1970 ainda se localizasse no município do Recife a maior parte dos estabelecimentos indústrias, iniciava-se a partir desta data um processo de expansão periférica das atividades fabris, fomentado pela implantação dos Distritos Industriais do Cabo e Paulista e pelo crescimento das áreas industriais nesses núcleos urbanos assim como nos de Olinda e Jaboatão, todos os municípios vizinhos do Recife e que fazem partes da região metropolitana do Recife.

Esse processo de industrialização por substituição de importações se deu num primeiro momento de forma não induzida e depois através de um planejamento

orientado e comandado pelo Estado (MATTEI, SANTOS JÚNIOR, 2009). Os autores sublinham que o papel do Estado foi fundamental para a

Solidificação do setor industrial como setor dinâmico das duas economias, agindo principalmente no setor de infraestrutura e concessão de crédito, além de executar [...] projetos desenvolvimentistas (MATTEI; SANTOS JÚNIOR, 2009, p. 111).

Todavia, essa fase de industrialização não se deu de forma equilibrada, beneficiando toda a população, mas ao contrário trouxe consigo um conjunto de contradições aos níveis econômico e social em particular, que até hoje não foi resolvido. Assim, conseguir essa transformação de modelo econômico teve um custo alto: em primeiro lugar uma forte inflação crônica assim como um grande endividamento externo devido às importações necessárias para realizar a industrialização (bens de capital e insumos básicos) e à dependência de investimentos estrangeiros que se acentuou com a adoção de projetos desenvolvimentistas que priorizaram os setores de bens de consumo duráveis constituídos por empresas multinacionais. Outra consequência notável foi a exclusão de uma boa parte da população dos benefícios desse progresso industrial e do mercado de consumo que se abriu em consequência, reservado a parte da mão de obra qualificada que trabalhava nos setores dinâmicos da indústria (MATTEI; SANTOS JÚNIOR, 2009). Mais, o período da ditadura militar (1964 – 1986) privilegiou um modelo macroeconômico capaz de estruturar as condições necessárias para a expansão do capitalismo no país, o que acabou gerando a partir do início dos anos 1980 recessão, inflação, desemprego e quedas dos níveis salariais, acentuando ainda mais as desigualdades sociais (ESPINOSA; BONDUKI, 2012). No Recife, essa crise dos anos 1980 foi também uma crise financeira do setor público, principalmente por causa do endividamento público que desencadeou uma diminuição das políticas públicas, o declínio da economia da cidade e das condições de vida de seus moradores, em particular na questão da moradia. Esses problemas foram agravados pela grande seca do sertão que provocou um grande êxodo para a cidade e consequentes problemas urbanos, se adicionando aos que já existiam (MELO, 2013). Apesar da urgência desses problemas sociais e habitacionais, para Recife, o desafio principal desses anos era principalmente reconquistar a liderança do Nordeste frente à Salvador

da Bahia e Fortaleza, capitais regionais que ultrapassaram Recife em termo de riqueza produtiva.

Em paralelo, desde os anos 1930, pressionado pela necessidade de legitimar seu poder político, o então presidente Getúlio Vargas teve de assumir uma postura de compromisso com os diferentes grupos representativos da cidade, em particular com as massas populares que pela primeira vez eram necessárias para oferecer as bases de legitimidade do Estado. Assim, nos anos pós-1930 começou a ser elaborada uma política econômica e social que levava em conta os trabalhadores e suas necessidades o duplo objetivo de:

Firmar a solução de compromisso com as massas [e de] montar uma estratégia de desenvolvimento econômico baseado na indústria e que requeria a definição de um horizonte de cálculo para os encargos trabalhistas das empresas capitalistas, até então deixados ao livre jogo do mercado (BONDUKI, 1994, p. 717).

Mesmo assim, nos anos 1980-1990, no contexto da neoliberalização, de crise financeira e econômica, a agenda constitucional da reforma urbana em prol da gestão democrática das cidades, da universalização do acesso ao solo urbano e aos equipamentos e serviços coletivos acabou sendo ultrapassada, pelos menos na prática, pela agenda de inserção competitiva, privatizações de setores públicos e retratação da presença do Estado. Compans (2005) sublinha a ação paralela dos organismos financeiros internacionais de impor programas de ajuste fiscal que acabaram provocando a redução dos gastos sociais em particular no que tange à habitação social e urbanização de áreas precárias. Nesse contexto, impõe-se ao Estado a necessidade de competir por investimentos ao nível mundial que passou por uma reforma gerencial do aparelho do Estado, a desresponsabilização e a privatização passando a ser as suas linhas de conduta. Compans (2005) sublinha que com a globalização financeira e a reestruturação produtiva, o Estado perdeu sua capacidade de regulação, os fluxos econômicos passando a circular além das fronteiras nacionais. Esse processo teve repercussões importantes o sublinhou Maricato,

Os Estados não foram diminuídos como fez crer o ideário neoliberal, mas adaptaram-se às exigências das grandes corporações e do capital financeiro. Enfraqueceram-se apenas em relação às políticas sociais. Naquilo que

interessa às grandes corporações e ao capital financeiro os Estados foram fortalecidos com a ajuda midiática (MARICATO, 2007, p. 5).

Assim, conforme Dupas (2005) o sucesso do desenvolvimento dos países emergentes dependia, segundo o discurso hegemônico neoliberal, dos financiamentos conseguidos ao nível internacional para se inserir na globalização dos mercados, em particular das agências internacionais, mas a condição desses países se abrir, privatizar e se estabilizar. Nessa perspectiva, as relações entre atores públicos e privados se estreitaram muito, o que aparece em particular no estabelecimento no Estatuto das Cidades, lei federal nº10.257/2001, do instrumento urbanístico das Operações Urbanas Consorciadas (OUC). Conquista dos movimentos populares que defenderam durante décadas a bandeira da Reforma Urbana, o Estatuto das Cidades tem como objetivo principal lutar contra as desigualdades sócio-espaciais marcantes da sociedade brasileira estabelecendo diversos aspectos relativos ao governo democrático da cidade, à justiça urbana e ao equilíbrio ambiental (CARVALHO, ROSSBACH, 2010). Conforme os comentários ao Estatuto das Cidades, as OUC, previstas no Artigo 4, inciso V, alínea p e regulamentadas na Seção X, Artigos 32 a 34 do Estatuto, as OUC, previstas no Artigo 4, inciso V, alínea p e regulamentadas na Seção X, Artigos 32 a 34 do Estatuto, visam:

a transformação de uma determinada área da cidade, sob o comando do Poder Público municipal, para a concretização de objetivos e ações estabelecidos no Plano Diretor, por meio da parceria com o setor privado. (CARVALHO, ROSSBACH, 2010, p. 109).

Esse instrumento foi introduzido em 2008 no Plano Diretor da Cidade de Recife nos artigos 169 a 176 e tentou ser usado para implantar um pólo jurídico (tribunal de justiça, ministério público, sede da ordem dos advogados), dentro do perímetro da ZEIS do Coque, através da lei 17.645/2010 Operação Urbana Consorciada - OUC Joana Bezerra. Assim, um terreno de 4.338,23 metros quadrados foi cedido pelo prefeito da cidade de Recife, João da Costa, em 2012, à Ordem dos Advogados do Brasil – OAB que o cercou rapidamente. Esse fato deu nascimento a inúmeros protestos dos moradores do Coque pela expulsão dos moradores feirantes do local e pela área estar localizada dentro do perímetro da ZEIS que privilegia até hoje o direito à moradia dos moradores. Apesar dessa definição urbanística que prioriza as melhorias das condições de habitabilidade da população de baixa renda morando na área, vale lembrar aqui o

workshop realizado em 2013 pela Prefeitura do Recife, MDU e uma associação de escola inglesa de arquitetura que sugeriu abrir a ZEIS do Coque aos atores privados, ameaçando diretamente os próprios objetivos das ZEIS. Depois de muitas lutas, o dia 09 de setembro de 2013, o jornal o Diário de Pernambuco anunciou a devolução do terreno para os moradores do Coque<sup>51</sup> e o dia 11 de março de 2014 o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sentençou a proibição das chamadas parcerias público-privadas (PPPs) no Judiciário, afirmando que tribunais ficam proibidos de firmar este tipo de contrato com empresas privadas<sup>52</sup>.

### **B. O sistema de produção capitalista de moradias baseado na acumulação flexível**

O paradigma baseado na concorrência e na acumulação capitalista se fortaleceu muito a partir da aguda recessão de 1973 que marcou o fim do período de Welfare State na Europa e a passagem para o que David Harvey chamou de “acumulação flexível: a acumulação é o motor cuja potência aumenta no modo de produção capitalista e o sistema capitalista é, portanto, muito dinâmico e inevitavelmente expansível” (HARVEY, 2006, p. 43). Ela se caracteriza pela flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Isso implicou níveis relativamente altos de desemprego “estrutural” e o aprofundamento do “fordismo periférico” pelo aproveitamento da mão de obra barata do Terceiro Mundo. Novos setores de produção, novos mercados, novas maneiras de fornecer serviços financeiros surgem e a prioridade é dada as inovações tecnológicas, comerciais e organizacionais. Uma completa reorganização do sistema financeiro global e uma grande ampliação dos poderes de coordenação financeira foram realizadas, o que permitiu pela primeira vez a criação de um único mercado mundial de dinheiro e crédito. Esse sistema financeiro mundial deu muito mais autonomia ao sistema financeiro e bancário em comparação ao financiamento corporativo, estatal e pessoal que fugiu de todo controle coletivo, mesmo

---

<sup>51</sup>Disponível em: <[http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2013/09/09/interna\\_vidaurbana,461197/terreno-no-coque-sera-utilizado-para-a-comunidade.shtml](http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2013/09/09/interna_vidaurbana,461197/terreno-no-coque-sera-utilizado-para-a-comunidade.shtml)>

<sup>52</sup> Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/fausto-macedo/cnj-proibe-parcerias-publico-privadas-no-poder-judiciario/>>

nos Estados capitalistas avançados mais poderosos (HARVEY, 1992). Esse período de acumulação flexível se caracteriza também por uma compressão do “espaço-tempo: os horizontes temporais da tomada de decisões privada e pública se estreitaram, enquanto a comunicação via satélite e a queda dos custos de transporte possibilitou cada vez mais a difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e variegado”. Mais, no contexto da acumulação em geral, o aperfeiçoamento do transporte e da comunicação é visto como inevitável e necessário para aumentar a velocidade de circulação do capital e a mais-valia assim como diminuir o tempo de giro do capital, definido como igual ao tempo de produção mais o tempo de circulação (HARVEY, 1992, 2004). Enfim, depois do colapso do fordismo-keynesianismo, o equilíbrio entre poder financeiro e poder do Estado sob o capitalismo se rompeu em proveito do fortalecimento do poder financeiro e da busca de lucro. O Estado ficou numa situação complicada porque de um lado ele tem que regular as atividades do capital corporativo no interesse da nação, mas de outro lado ele é forçado, também no interesse nacional, a criar um “bom clima de negócios”, para atrair o capital financeiro transnacional e global (HARVEY, 1992).

Nesse contexto, Harvey (2006, p. 77) propõe a teoria da “ordenação espacial” para assinalar as soluções às contradições internas do capitalismo e sua tendência crônica a produzir crises de sobreacumulação (excedentes de capital e de força de trabalho). A expansão geográfica e a reorganização espacial são assim as vias privilegiadas do capitalismo para evitar a desvalorização através a absorção lucrativa dos excedentes do capital, o que define a teoria do imperialismo. Essa última é usada

para explicar o desenvolvimento histórico das formações sociais capitalistas no cenário mundial. Trata do modo pelo qual as forças conflitantes e os interesses de classe se relacionam em situações históricas específicas, determina as consequências por meio de suas interações e assim, fixa as condições prévias para o próximo estágio na evolução das formações sociais capitalistas. (HARVEY, 2006, p. 65).

Assim, de acordo com o autor, as crises devem ter por efeito de “expandir a capacidade produtiva e de renovar as condições de acumulação adicional” (HARVEY, 2006, p. 47), muitas vezes através o aumento da demanda efetiva (no início na indústria de bens de capital, mas, subsequente, no consumo final). Harvey (2006, p. 47)

identifica quatro elementos a misturar para conseguir esse aumento da demanda efetiva: (1) a penetração do capital em novas esferas de atividade, (2) a facilitação e o estímulo para o crescimento populacional num índice compatível com a acumulação em longo prazo, (3) a expansão geográfica para novas regiões e (4) a criação de novos desejos e necessidades, desenvolvendo novas linhas de produtos e a organização do consumo. O projeto de produção de moradias Minha Casa, Minha Vida lançado em 2009 pelo governo federal se enquadra perfeitamente nessa lógica como instrumento de luta contra a crise econômica de 2008, aumentando em particular a demanda por materiais de construção. Uma das maiores consequências foi a explosão entre 2009 a 2014 no Brasil inteiro do preço do metro quadrado, com despejos violentos de populações pobres de áreas valorizadas nas cidades.

Nesse contexto, a cidade evoluiu e hoje é caracterizada como cidade informacional, de acordo com Castells (1999), como adaptação a nossa sociedade da informação, baseada em conhecimento, organizada em torno de redes e parcialmente formada de fluxos: fluxos de capital, fluxos de informação, fluxos de tecnologia, fluxos de interação organizacional, fluxos de imagens, sons e símbolos. A cidade informacional não é mais uma forma urbana, mas um processo, em permanente adaptação, sujeita à mudança. No sentido de diminuir o custo de circulação e o tempo de giro do capital, o sistema de acumulação promove a aglomeração da produção em alguns grandes centros urbanos, o que fez surgir o fenômeno de cidade global. Ela se define como

Um processo que conecta serviços avançados, centros produtores e mercados em uma rede global com intensidade diferente e em diferente escala, dependendo da relativa importância das atividades localizadas em cada área *vis-à-vis* a rede global. Em todos os países, a arquitetura de formação de redes reproduz-se em centros locais e regionais, de forma que o sistema todo fique interconectado em âmbito global (CASTELLS, 1999, p. 470-471).

Mas como sublinha Ermínia Maricato (2007, p. 66), não é qualquer cidade que atinge o status de “cidade global”, são alguns poucos centros onde são tomadas decisões que regem o mundo e que possuem algumas características: sede das grandes corporações empresariais, mão de obra qualificada etc. David Harvey (1996) identificou que a mudança do gerenciamento ao empresariamento da administração urbana se deu por causa das dificuldades que atingiram as economias capitalistas desde a recessão de 1973. Assim, frente ao desemprego generalizado, a desindustrialização, a austeridade

fiscal, os governos locais ficaram mais ativos no sentido de maximizar a atratividade local para o desenvolvimento capitalista, o que implicou um grau implícito de competição interurbano para prover um “bom clima de negócios”. Baseado principalmente na parceria publico-privada, o objetivo é atrair fontes externas de investimentos, novos investimentos diretos ou novas fontes geradoras de empregos. O objetivo não é somente a melhoria das condições em um âmbito específico, mas também o investimento e o desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais. Disso resultou um claro privilégio para os investimentos ao serviço do desenvolvimento econômico e ao detrimento dos menos privilegiados, o que produziu uma maior polarização na distribuição social da renda real. O empresariamento urbano, conseqüentemente, contribui para as crescentes disparidades de riqueza e renda, bem como para o aumento da pobreza urbana, mesmo em cidades que apresentaram um crescimento acentuado (HARVEY, 1996). Nessa perspectiva, concordamos com Harvey (2011, p. 31) que sublinha que o direito à cidade tal como existe hoje é muito restrito já que na grande maioria das vezes, o direito de elaborar e implantar o processo urbano segundo seu desejo mais caro fica restrito a pequenas elites políticas e econômicas.

Em relação à produção de moradias, segundo Castells (1983), se fala da questão da moradia sempre em termos de crise, que seja da escassez de moradias (déficit quantitativo) ou da falta de conforto e equipamentos (déficit qualitativo). No contexto da concentração urbana que todas as cidades do mundo e em particular brasileiras conhecem e que continua se acentuando com uma previsão de dois terços da população mundial vivendo em meio urbano em 2030, a crise da moradia é crônica. Contudo, essa penúria não é uma necessidade inexorável dos processos de urbanização, mas provem dos mecanismos de produção e distribuição desse bem particular, isto é do mercado. Assim, Castells sublinha “a importância da especulação e a dependência da questão da moradia em relação às leis econômicas que regularizam o mercado”, definindo a crise da moradia como uma “defasagem necessária entre as necessidades, socialmente definidas, da habitação e a produção de moradias e de equipamentos residenciais” (CASTELLS, 1983, p. 187).

A moradia, além de sua escassez global, é um bem diferenciado: é uma mercadoria imóvel e durável, não homogêneo ou pelo menos cuja uniformização e

padronização são problemáticas, de acordo com Ribeiro (1997)<sup>53</sup> e que possui várias características peculiares, tão ao nível de sua qualidade (equipamento, conforto, tipo de construção, durabilidade etc.), que de sua forma (individual, coletiva, objeto arquitetural, integração no conjunto de habitações e na região), que de seu status institucional (sem título, alugada, casa própria, co-propriedade etc.) (CASTELLS, 1983). A enorme importância assumida pela localização no espaço urbano como fator de diferenciação do valor de uso das moradias produzidas diferencia muito o setor imobiliário dos outros. Historicamente, a origem do Coque reflete essa produção mercantil e desigual do espaço: o solo urbano de melhor qualidade (na planície, sem risco de inundação etc.) reservado às populações mais ricas e as populações pobres ocupando e construindo suas moradias em áreas abandonadas, de risco, alagáveis como o caso do Coque. Assim, a utilidade da moradia enquanto unidade central de consumo não é apenas definida pelas suas características internas enquanto objeto construído, mas também pela sua articulação com o sistema espacial de objetos imobiliários do espaço urbano (equipamentos coletivos e infraestruturas). Não se vende só a moradia, mas também um “ticket<sup>54</sup>” para o uso desse sistema de objetos e de “appartenance<sup>55</sup>” à estratificação social representada pela divisão social e simbólica do espaço (RIBEIRO, 1997).

Para entender a problemática sociológica da moradia, é necessário se centralizar na análise do processo de produção do bem que é a moradia, na sua diversidade de qualidades, de formas, de status, em relação ao mercado econômico e, no conjunto social no qual ele se insere. Assim, a produção de moradia resulta da articulação de três elementos: (1) o terreno no qual se constrói (2) os materiais e/ou elementos incorporados na construção e (3) a construção do imóvel propriamente dita pela força de trabalho. Ribeiro (1997) identifica dois limites específicos que o capital investido tem que enfrentar no setor imobiliário, o primeiro sendo o problema da demanda solvável, isto é o baixo nível do poder aquisitivo dos consumidores frente ao alto valor relativo da moradia e o segundo o problema fundiário. Com efeito, cada processo de construção de moradias precisa de um novo terreno o que implica um “investimento fundiário” que

---

<sup>53</sup> As análises de Ribeiro (1997) retomam as análises de Topalov sobre o sistema da produção imobiliária. Ver *Les promoteurs immobiliers*, Paris, CSU, 1968-70, 3 vol e *Les promoteurs immobiliers. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, Paris, La Haye-Mouton, 1974.

<sup>54</sup> Bilhete

<sup>55</sup> Pertencimento

pesara negativamente na rentabilidade da construção pela imobilização improdutiva de uma parte do capital investido na produção. Mais, esse terreno terá que possuir características de construtibilidade definidas pelas suas condições naturais, mas também pela localização no espaço que permita o acesso ao uso do sistema espacial de objetos imobiliários (equipamentos coletivos e infraestrutura) que completam a definição do valor de uso do bem, como definido acima. Enfim, essa atividade capitalista de produção de moradia se confronta ao uso de terrenos “construtíveis” como suporte de atividades não mercantis. Nesse contexto, muitos proprietários praticam a especulação imobiliária, reservando o uso ou venda de seu terreno, aguardando sua valorização resultante de investimentos de terceiros, geralmente o governo, com o objetivo de aumentar seu lucro, o que reforça a crise de moradia. Assim, o preço do solo urbano é um reflexo da disputa entre os atores da produção do ambiente construído, o que inclui os agentes capitalistas que querem realizar o uso mais rentável da cidade e os pequenos proprietários fundiários não capitalistas. Esse problema fundiário tem também como consequência o fato da produção da moradia ser necessariamente descontínua no tempo e no espaço, a aplicação permanente de capitais no processo e a adoção de métodos industriais de construção tornando-se assim extremamente difícil.

Essa enorme defasagem entre construção e necessidades de moradias que provoca a crise depende principalmente da taxa de rotação do capital investido que é especialmente longa na construção. De maneira geral no capitalismo globalizante, a circulação do capital tem de ser completada em uma determinada extensão de tempo, o que David Harvey chamou de “tempo de rotação socialmente necessário”, isto é “o tempo médio necessário para girar certa quantidade de capital em relação à taxa média de lucro sob condições normais de produção e circulação” (HARVEY, 2004, p. 89). Na prática, isso significa que os capitalistas individuais que giram seu capital mais rápido do que a média social obtém lucros excedentes, o que intensifica a competição e as pressões para acelerar o tempo de rotação mediante a mudança tecnológica e organizacional. No setor da habitação, esse tempo de rotação é longo por vários motivos: a lentidão da fabricação da mercadoria, o alto custo do produto a ser adquirido e a extensão do prazo para obter lucro. Essa situação de escassez de um bem indispensável para a reprodução da força de trabalho permitiu a multiplicação de intermediários, os incorporadores, cuja função é “coordenar o processo produtivo e assumir as responsabilidades pela comercialização”; de acordo com Ribeiro (1997)

através a especulação sobre os congelamentos e as dificuldades do setor para realizar o maior lucro possível (CASTELLS, 1983).

Frente à incapacidade da iniciativa privada de responder as necessidades mínimas de moradias, a intervenção permanente dos organismos públicos se faz necessário, a nível local e global, tão para a oferta que para a demanda de moradias. Quando, numa situação de congelamento, o Estado não vem ajudar a construção ou não o faz de forma necessária como sempre aconteceu no Brasil, a única alternativa de acesso a moradia para as populações de baixa renda é a invasão de terrenos livres e a autoconstrução, constituindo assim as favelas. Até a década de 1970, a “política de tolerância” prevaleceu em relação aos espaços de moradia das camadas populares nas “favelas”, “mocambos”, “palafitas” e nos loteamentos periféricos. Símbolos da ilegalidade, da irregularidade e da precariedade habitacional, esses espaços eram tolerados apesar da retórica higiênica do Estado quanto à questão da moradia, o que formalizou o divórcio entre cidade legal e cidade real, fato presente até hoje nas cidades brasileiras (RIBEIRO, 2001). Foi na década de 1970 que a favela passou a ser considerada como resultado das transformações sociais que acompanharam o padrão de industrialização brasileiro e como uma das expressões do padrão de urbanização excludente e desigual dominante no Brasil desde a década de 1950 que resultou na fragmentação sócio-espacial do ambiente construído urbano. Encontra-se assim

Em um pólo a segregação da população pobre nas precárias periferias, possibilitando-lhe amplo acesso à moradia através da produção extensiva de loteamentos populares e no outro, a expansão nas áreas centrais da forma empresarial de produção residencial que se consolidou nos anos 70 com o advento do Sistema Financeiro de Habitação – SFH (LAGO, 2000, p. 36).

Instala-se assim nas metrópoles brasileiras o padrão periférico de urbanização resultante da “combinação entre a modernização da economia, com o consequente aumento da produtividade, e as formas extremas de exploração da classe trabalhadora.” Surge então o conceito de “espoliação urbana” para designar “o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como necessários aos níveis de subsistência” (LAGO, 2000, p. 30). Mesmo assim, em algumas cidades brasileiras, dentro as quais o Recife, um conjunto de circunstâncias permitiu amenizar esse modelo, mantendo as ZEIS inseridas no tecido

urbano e protegidas legalmente, em paralelo às favelas e conjuntos habitacionais situados em periferia.

A partir dos anos 80 nas cidades da América Latina, evidenciou-se uma crescente polarização social, a informalização do mercado do trabalho e uma dinâmica urbana marcada pela entrada das camadas sociais médias nas áreas destinadas à população pobre, pela expansão dos assentamentos populares nas áreas centrais mais valorizadas e pela emergência de formas de segregação social baseadas na exclusividade residencial e comercial (LAGO, 2000, p. 33).

O impacto espacial dessa tendência seria num extremo a apropriação cada vez mais exclusiva dos espaços mais valorizados pelas funções ligadas ao consumo e à moradia de luxo, e no outro, a conformação dos espaços exclusivos de pobreza (LAGO, 2000). Criam-se assim novas modalidades de fragmentação através a construção de espaços residenciais e comerciais “gentrificados” (shopping centers), de “enclaves” que excluem o pobre. Mesmo que essa abordagem da fragmentação espacial seja simplificadora porque não considera a complexidade das sociedades e cidades contemporâneas através das práticas e estratégias dos setores sociais médios, ela corresponde verdadeiramente à atual tendência à polarização da estrutura social. As críticas se focalizam mais na necessidade de considerar as relações essenciais entre as divisões socioespaciais, através dos diferentes usos que cada um dos grupos sociais faz da cidade, argumento muito pertinente considerando a cidade de Recife onde a “convivência” entre espaços fragmentados é muito profunda e complexa.

Nesse contexto, a separação espacial da pobreza na cidade é complementada de um amplo processo de exclusão social. Esse conceito foi muito debatido em relação às cidades em geral e brasileiras em particular, identificado como “um fenômeno típico da atual fase do capitalismo, presente tanto nos países desenvolvidos como nos países emergentes” (LESBAUPIN, 2000, p. 96), se referindo a fase pós-fordista do capitalismo. Adotamos aqui a definição de Escorel (1999 apud Lesbaupin, 2000, p. 35) que define a exclusão social como:

um processo que envolve trajetórias de vulnerabilidade, fragilidade ou precariedade e até ruptura de vínculos, em cinco dimensões da existência humana em sociedade: a dimensão do trabalho, a sócio-familiar, a política, a cultural e a humana.

Essa definição ultrapassa a definição antiga e estrita de exclusão social que considerava somente as carências econômicas e habitacionais, isto é a ausência de expectativas de inserção ou ascensão social. Aqui se considera a especificidade da “nova” exclusão no campo valorativo e na existência de dois mundos coexistentes: dos incluídos e dos excluídos onde a nova pobreza se caracteriza pelo seu caráter irreversível e crônico (LAGO, 2000).

## **II. O fenômeno da metropolização e a acentuação da fragmentação**

### **➤ O conceito de metropolização**

Conceito ambíguo e ainda pouco estável, encontramos várias definições. Uma parte da literatura assimila assim o conceito aos processos espaciais, identificando o processo de metropolização ao aumento e intensificação da urbanização numa certa área. Para outra parte da literatura, além dos processos espaciais, a noção de metropolização privilegia os mecanismos econômicos na análise, procurando identificar seus impactos na estruturação de um território e como os fluxos e as conexões de toda natureza inserem ou não o território nas redes da economia globalizada (GALLETY, 2013). Assim, como o Gallety o define:

A metropolização pode ser vista com um novo processo de transformação generalizada do urbano cujo pano de fundo é a globalização da economia e das relações, e cujos componentes se articulam ao redor da capacidade dos territórios de estabelecer laços, à se conectar nas diferentes redes de trocas, que sejam materiais ou imateriais, econômicas, científicas, culturais ou turísticas... (GALLETY, 2013, p. 9, tradução nossa).

Segundo Carrière e De la Mora (2013), uma Região Metropolitana não se define principalmente por um critério de tamanho, mas principalmente pelas « suas funções de controle, decisão, inovação e nó central nas redes de comunicação ». Mais, segundo os mesmos autores, a terminologia vigente diferencia “área metropolitana” de “região metropolitana”, a primeira designando “um conjunto de municípios constituindo um espaço urbanizado contínuo, sem interstícios rurais”, o que no caso da área metropolitana de Recife engloba Recife, Olinda, Camaragibe, Paulista, São Lourenço da

Mata. A região metropolitana designa “uma área funcional definida a partir de fluxos de pessoas e de interdependências econômicas”.

➤ **O processo de metropolização na América Latina, no Brasil e no Recife.**

A América Latina e Caribe é considerada a região mais urbanizada do mundo, com 80% de sua população morando nas cidades, previsão que soube para 90% para 2050 segundo o relatório do Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe de 2012 da ONU-Habitat<sup>56</sup>. Segundo o último censo do IBGE de 2010 existem no país 17 regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes e as sete principais, incluindo Recife, totalizando juntas mais de cinquenta milhões de habitantes.

O Brasil é um dos países emergentes que mais se integrou à globalização desde os anos 2000, chegando à posição de 6ª potência econômica no ranking do PIB mundial e se urbanizando a um ritmo muito acelerado, passando assim de uma taxa de urbanização de 36% em 1950 a 84% em 2010. Depois de três décadas de um ritmo de urbanização muito intenso e rápido que transformou radicalmente as cidades, criando ou reforçando fortes desigualdades sociais e dificultando a resolução dos problemas de infraestruturas e moradias pelas autoridades locais e nacionais, um novo contexto permite renovar algumas esperanças para o futuro. Assim, como o sublinha o relatório acima citado, os processos de urbanização nas cidades foram encerrados já que desde 2000 a taxa média anual de crescimento da população urbana é inferior a 2%, valor que corresponde ao crescimento natural da população.

Cary e Fol (2013) apresentam três tipos de argumentos justificando que o mundo não é mais somente urbano, mas essencialmente metropolitano. Em primeiro lugar, ao nível estatístico, são recenseadas hoje mais de 400 aglomerações urbanas no mundo com mais de um milhão de moradores. Nesse ponto discordamos de Cary e Fol que baseiam o conceito de metropolização sobre dados demográficos que na realidade caracterizam uma megalópole, enquanto o conceito de metrópole se refere a uma realidade funcional na qual o critério de tamanho é apenas um índice da potência. O

---

56 Disponível em:

<[http://www.unhabitat.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&Itemid=235&gid=816](http://www.unhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&Itemid=235&gid=816)>

segundo argumento sublinha a concentração dos poderes (econômicos, financeiros, políticos) acontecendo em alguns centros urbanos qualificados de cidades globais através a concentração de sedes de empresas multinacionais e de profissões do setor terciário superior. Enfim o terceiro designa o processo de “metropolização” como

Uma política pela qual os atores locais buscam a se dotar dos atributos conferidos às metrópoles (infraestruturas de alto nível, campanhas de marketing territorial destinadas à sublinhar a qualidade de vida, organização de eventos de alcance regional ou internacional) (CARY; FOL, 2013, p. 13)

Os autores sublinham ainda que essa política tem como consequências a concorrência entre cidades, em particular vizinhas, para acolher tais infraestruturas, por exemplo, e uma reestruturação dos espaços urbanos. Esse contexto sublinha claramente a passagem de um modelo centro-periferia clássico analisado pelos sociólogos da escola de Chicago por um modelo multipolarizado e fragmentado como postulado pelos geógrafos da Escola de Los Angeles, onde não se pode mais identificar um centro cumulando as funções e a periferia se organizando em torno dele. Essa análise é corroborada por Castells (1999) que identifica essa concorrência entre cidades pela inserção dos espaços nas redes estruturais de fluxos que acaba fragmentando mais ainda os espaços entre os que têm as características de se integrar e os que não as têm, modificando drasticamente o espaço urbano.

Segundo Gallety (2013), a metropolização que se desenvolveu no último quarto do século XX nos países desenvolvidos e em desenvolvimento decorreu de vários elementos de transformação no mundo, entre outros a desmantelamento dos blocos de países que limitavam as trocas, a multiplicação das relações de toda natureza permitida pelos meios de informação e comunicação, a ascensão na cena internacional de vários países emergentes (China, Índia, Brasil...) etc. Nessa perspectiva, mais que um processo espacial característico que se materializa em formas espaciais, adotamos aqui uma perspectiva mais ampla, considerando o processo socioeconômico da metropolização que conduz “as cidades [a] se inscrevem no movimento de globalização da economia, da generalização das trocas de todo tipo e da transformação concomitante dos modos de vida” (Gallety, 2013, p58). Assim, esse processo focaliza a inserção de certos espaços na economia global, em graus de intensidade diversos. Essa abordagem vai então além da perspectiva da análise espacial, considerando a dimensão econômica como motor e

fator estruturante de transformação. Nesse contexto, além dos espaços e dos lugares que constituem a cidade nos seus limites territoriais, o que importa mais nas análises são as relações e as conexões entre as cidades e os conjuntos urbanos ao nível transnacional e até transcontinental.

Um dos primeiros efeitos da globalização da economia é o desenvolvimento de novas organizações de produção de bens, o que se traduz por mudanças nos processos de fabricação, a segmentação das tarefas e a sua dispersão no mundo todo. Essas mudanças têm por consequências a integração crescente das economias no processo mundial, o desaparecimento progressivo das fronteiras, a emergência de novos atores econômicos em particular nos países emergentes etc.

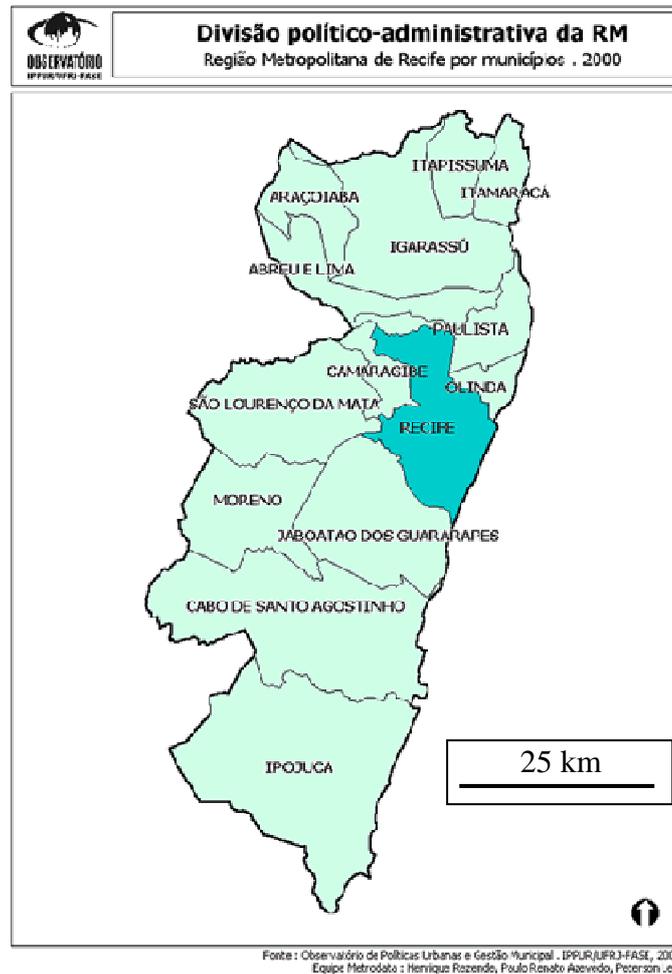
### **A região metropolitana do Recife**

No Brasil, as regiões metropolitanas foram instituídas em 1973 frente à expansão da produção industrial que conduziu a política nacional de desenvolvimento urbano à consolidar as metrópoles como lieu desse processo. Assim, a lei complementar nº14 do dia 8 de junho de 1973 instituiu pela primeira vez a região metropolitana de Recife, então composta de nove municípios (Recife, Cabo, Igarassu, Itamaracá, Jaboatão, Moreno, Olinda, Paulista e São Lourenço da Mata), juntamente com outras oito regiões semelhantes no Brasil. No dia 3 de julho de 1975, quando foi criada a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FIDEM, como órgão de apoio técnico ao planejamento físico-territorial, três municípios tinham se desmembrados de outros (Abreu e Lima de Paulista, Camaragibe de São Lourenço da Mata e Itapissuma de Igarassu). A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 25 §3, deixou a cargo dos Estados a instituição de Regiões Metropolitanas que seriam "constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum". Oficialmente, em 2003 foram criadas 26 regiões metropolitanas da qual Recife faz parte, hoje com 14 municípios<sup>57</sup> com uma população total de 3 688 428 habitantes (censo demográfico de 2010 – IBGE).

---

<sup>57</sup> Abreu e Lima, Araçoiaba, Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho, Goiana, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife, São Lourenço da Mata.

*Mapa 16: Municípios da Região Metropolitana do Recife.*



*Fonte: Observatório de políticas públicas e gestão municipal, 2002.*

O relatório de 2006 da UFPE/FASE/OBSERVATORIO DO RECIFE sobre o andamento da RMR revela que ela integra as seis regiões metropolitanas brasileiras que, além daquelas que envolvem as megacidades de São Paulo e Rio de Janeiro, possuem população acima de três milhões de habitantes. Mais, ela representa cerca de 3% da área do território pernambucano onde se insere, porém concentra 42% da população e mais da metade do PIB estadual, apresentando os melhores indicadores sociais e nível de escolaridade, bem como as maiores potencialidades e condições efetivas de crescimento do Estado de Pernambuco.

Segundo Ribeiro (2012), o processo de metropolização da aglomeração do Recife se caracterizou historicamente pela combinação de atividades rurais e urbanas, o que criou dinâmicas diferentes nos territórios de organização e integração à dinâmica geral metropolitana. O mesmo relatório de 2006 citado acima sublinha que a região metropolitana do Recife se destaca hoje por ser “um dos principais centros do terciário moderno do Nordeste, com predominância do setor de serviços, e funciona como centro distribuidor de mercadorias”. Ela concentra ainda o maior número de indústrias de transformação do Estado de Pernambuco. Outro pilar de sua economia está na agroindústria voltada para o álcool e o açúcar assim como o cultivo de frutas e hortaliças.

Nos últimos dez anos, Recife e sua região metropolitana se beneficiaram bastante dos investimentos do governo federal nas áreas de saneamento, habitação, obras de infraestrutura urbana, em particular através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do programa Minha Casa, Minha Vida. Todavia, é importante sublinhar que esses investimentos não foram acompanhados de medidas relativas à questão fundiária e imobiliária que prejudicam muito hoje a qualidade de vida e o direito à cidade da grande maioria dos moradores. O projeto estratégico “Recife 500 anos” destaca que a RMR experimenta um forte dinamismo econômico desde o começo do século XXI que estimulou o desenvolvimento de novos empreendimentos industriais, comerciais, de logística, imobiliários, entre outros. Mais,

O Recife consolidou-se como centro prestador de serviços especializados (polo médico, tecnologia da informação e comunicação), como polo educacional, cultural e como centro de comércio moderno, atraindo clientes de outras regiões e estados próximos. A integração entre atores e instituições do ambiente acadêmico e empresarial, com apoio do setor público, produz experiências de referência dentro e fora do estado, com destaque para o Porto Digital. Com a expansão de sua atuação com o “Porto Mídia”, ampliando o potencial de desenvolvimento de atividades da chamada “Economia Criativa”, intensiva em inovação e talentos, abre-se uma frente fundamental para a inclusão sócio-produtiva e consolidação da identidade de uma cidade criativa, inovadora e empreendedora, gerando valor para a sociedade. Diversas iniciativas em curso estão sendo atraídas por este ambiente promissor, com centros de pesquisa e desenvolvimento, incubadoras de negócios e capacitação mais intensiva na fronteira do conhecimento e da tecnologia (PREFEITURA MUNICIPAL DO RECIFE, 2013, p. 1).

Pela sua localização central no tecido urbano, próxima a pólos importantes de serviços, comércios da cidade e região metropolitana, alvo de densa ocupação do solo, com aumentos regulares dos preços de aluguel e venda de imóveis, assim como localizado no percurso de vias importantes de articulação de espaços em escala superior (linha de metrô, Avenida Agamenon Magalhães, terminal integrado de ônibus em particular que cruzam a cidade e atendem a região metropolitana), a área do Coque vem desde os anos 1960 sendo alvo de operações urbanas importantes que reestruturaram profundamente o espaço e provocaram expulsões de moradores. Na perspectiva dos espaços de fluxos de Castells, as características acima citadas permitem avaliar o Coque como um espaço com forte potencial estratégico para as redes estruturais de fluxos da cidade e da região metropolitana. Assim, aos poucos, o aspecto fragmentado da área reconhecida como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS desde 1983 com o direito à urbanização e regularização fundiária, está cedendo lugar a inserção da área no tecido urbano num movimento de homogeneização que expulsa os moradores originais. Podemos nos questionar assim sobre o futuro de várias ZEIS implantadas na cidade em áreas estratégicas como áreas de moradias populares, vistas as pressões de diversas ordens que elas sofrem no dia a dia para mudar de funções.

Em conclusão, ficou claro que a existência das favelas e das necessidades de melhorias de condições de habitabilidade em várias áreas da cidade não é uma consequência natural e sem solução do processo brasileiro ou recifense de urbanização, mas uma consequência das regras definidas pelo mercado que regem a produção e distribuição das moradias e que submete tudo à visão de mercadoria que deve render lucro (Harvey, 1992, 1996, 2004 e 2006). Assim, mesmo se a agenda da reforma urbana adquiriu força e reconhecimento até no nível da Constituição de 1988, devemos sublinhar a importância e o peso que tem o fator econômico para fazer pesar a balança a favor das exigências de atratividade e de desenvolvimento econômico das cidades. O fato do próprio poder público permitir a implantação de um pólo jurídico sob regime de parceria público-privada em plena área ZEIS, como no caso do Coque, revela essa força. Foi necessária muita pressão popular para fazer prevalecer o direito à moradia e à cidade dos moradores da área e que seja cancelada a Operação Urbana Consorciada – OUC prevista na área. Concordamos com Castells (1983) e Ribeiro (1997) que sublinham a importância do fator da localização espacial para definir o valor da mercadoria moradia, que vai bem além da simples construção física, mas inclui a

articulação com o sistema espacial de objetos imobiliários do espaço urbano (equipamentos coletivos e infraestruturas).

## **CAPÍTULO 2 - O fator político e social: contradições entre políticas públicas e participação popular**

### **Introdução**

Esse capítulo visa problematizar o embate que se reflete nas políticas públicas e a participação popular para a inserção sócio-espacial dos assentamentos precários no tecido urbano entre a busca por competitividade na cidade e a preservação do direito à moradia com adequadas condições de habitabilidade. Assim, o caso ilustrativo do Coque vai nos permitir problematizar os resultados da coexistência entre uma planificação urbana estratégica e uma participativa num território extremamente estratégico para a articulação dos espaços a uma escala superior (I). A primeira visa a implantação de grandes projetos urbanos para a cidade, através de uma reestruturação radical do tecido urbano, que muitas vezes acarreta expulsões violentas de moradores, sem por isso abandonar o discurso participativo das classes populares e de luta contra a fragmentação sócio-espacial e as desigualdades sociais e urbanas. A segunda visa a participação da população pobre na definição das políticas e intervenções urbanas nas áreas onde moram, em particular através dos canais de participação instituídos com esse objetivo como as instâncias do Plano de regularização das ZEIS – o PREZEIS, onde se verifica também a busca por atratividade em paralelo da busca por melhorias de condições de habitabilidade (II).

### **I. Relações entre o Estado e a sociedade civil: embate no Recife entre o projeto neoliberal e o projeto democrático-participativo**

Problematizamos nessa parte a questão fundamental para nossa reflexão de mudança das relações entre sociedade civil e sociedade política a partir das reflexões de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006). Nessa perspectiva podemos distinguir duas fases distintas: a primeira concerne o período de luta contra o regime ditatorial onde se difundiu uma imagem dicotômica entre de um lado o Estado que aparecia como o inimigo e do outro lado a sociedade civil vista como uma unidade política, cheia de virtudes e potencialidades. Nessa fase dominavam uma leitura homogeneizante tão do Estado que da sociedade civil, baseada no confronto. A segunda fase começa a partir do

final dos anos 1980 e começo dos anos 1990 com a transição democrática e a mudança de interpretação sobre o Estado que passa de inimigo a combater a uma instituição com qual pode e se deve cooperar, abandonando a ideia de confrontação, cujo principal efeito é a “despolitização das relações entre a sociedade e o Estado, já que o conflito desaparece de cena” (p. 22).

Assim, desde os anos 1990 no Brasil começou a se implantar o projeto político neoliberal que prioriza as regras econômicas necessárias à acumulação do capital através do mercado, as quais são submetidas o Estado e as suas relações com a sociedade. Assim a prioridade é a remoção dos obstáculos frente à expansão do capital internacional em todos os mercados nacionais, assim como a redução das tarefas sociais do Estado para a sociedade civil e o setor privado e a privatização das empresas estatais. Mas no Brasil e especificamente no Recife, esse projeto político se construiu em diálogo com os contextos nacionais e locais vigentes e foi influenciado por eles, em particular pelo campo participativo local de Recife. Assim, a força política e popular do partido dos trabalhadores - PT e dos setores de esquerda da Igreja Católica conseguiram impor a necessidade e importância da participação da sociedade política e os dois projetos acabaram construir um vocabulário comum. Mas segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 55) esse discurso deve ser qualificado de “confluência perversa” já que esse consenso aparente,

não é, portanto, uma adoção ou incorporação de elementos do projeto participativo pelo projeto neoliberal, como à primeira vista poderia parecer. Utilizam-se as mesmas palavras e referências, mas o seu significado já é outro, ainda que essas diferenças não se explicitem com clareza, o que precisamente torna perversa a confluência.

Na perspectiva neoliberal na qual prevalece a busca de eficiência e modernização até na esfera estatal e civil, os governos se transformam em “provedores de serviços” e os cidadãos em “clientes”, “usuários”. Nessa perspectiva se desenvolveu muito o papel das ONG’s e do Terceiro Setor, assim como a marginalização dos movimentos sociais que não são vistos como parceiros confiáveis pelos governos que fogem da politização do diálogo e procuram minimizar os conflitos. A participação nessa perspectiva é colocada a serviço dos ajustes estruturais econômicos necessários a

expansão dos mercados, se limitando à gestão e implantação de políticas, excluindo todo poder de decisão sobre elas.

Assim, questionamos os processos participativos institucionais existentes desde os anos 1980 para inserir sócio-espacialmente os assentamentos precários no tecido urbano, no sentido de saber se eles realmente procuram promover processos de transformação ou simplesmente processos de controle e consenso social. A questão se revela pertinente quando observamos que encontramos uma posição contraditória do Estado que de um lado desde os anos 1980 atendeu às demandas pelo direito à cidade das populações de assentamentos precários organizadas em movimentos sociais através vários avanços (reconhecimento das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, Plano de Regularização das Zeis – PREZEIS, Estatuto das Cidades, Programa Crédito Solidário etc.). De outro lado, vemos o mesmo Estado apoiar a propensão das elites empresariais tecnocráticas e financeiras de impor seus interesses a toda sociedade, refletindo nossa organização assimétrica em torno de interesses dominantes e que não leva em conta as lutas dos movimentos sociais em prol de seu direito à moradia, de sua história e cultura.

Assim, no contexto da globalização e a concorrência por investimentos nas cidades que a acompanha, a tendência é recorrer ao instrumento da planificação estratégica urbana.

Um plano estratégico é a definição de um projeto de Cidade que unifica diagnósticos, concretiza atuações públicas e privadas e estabelece um marco coerente de mobilização e de cooperação dos atores sociais urbanos (BORJA; CASTELLS, 1996, p. 166).

O pano de fundo da realidade urbana é a existência de uma fragmentação sócio-espacial como consequência da globalização que dificulta cada vez mais a apreensão da cidade na sua globalidade e coerência geral. Assim, Melo (2013) sublinha que o planejamento estratégico visa justamente lutar contra essa fragmentação sócio-espacial através

A adoção de grandes projetos urbanos, em particular através de parcerias público-privados, que visam integrar a imagem da cidade e é sustentada por um discurso ambicioso e consensual, impulsionado por um prefeito carismático com o objetivo de criar um verdadeiro patriotismo de cidade (MELO, 2013, p. 219).

A autora sublinha ainda que essa mobilização dos diferentes atores (públicos e privados) tem como objetivo gerar um consenso entre eles, partindo do diagnóstico de que a cidade tem problemas que precisam ser resolvidos, em particular através de uma estratégia de mobilização e construção de uma imagem positiva da cidade, baseada numa análise de suas forças e fraquezas. No contexto do Recife e de sua região metropolitana, face ao diagnóstico de crise dos anos 1980, algumas áreas e temáticas foram assim privilegiadas: o turismo e a cultura em particular na área do centro em particular, a implantação de um polo tecnológico dedicado às novas tecnologias da informação e da comunicação também no centro e a organização de um megaevento esportivo como a Copa do Mundo de 2014 que reestruturou drasticamente o tecido urbano da região metropolitana como um todo. Depois do plano estratégico “projeto Capital” de 1999, foi lançado em 2013 o projeto “Recife 500 anos” que, como já vimos, é baseado numa análise das desigualdades e desequilíbrios, assim como das potencialidades da cidade e que visa

A construção de um planejamento estratégico urbano para a cidade, um projeto de futuro com foco no redirecionamento do processo de desenvolvimento urbano da capital pernambucana, a ser elaborado em parceria com a sociedade organizada (PREFEITURA DO RECIFE, 2013)<sup>58</sup>

Quatro etapas foram assim definidas para a elaboração desse plano estratégico: a mobilização; a construção da visão de futuro com seus objetivos e metas; a elaboração dos planos estratégicos, de investimentos e as diretrizes urbanísticas; e, por fim, a consolidação do plano estratégico. Enfim, cinco temas principais foram escolhidos: inclusão social e desenvolvimento humano; espaço urbano e mobilidade; desenvolvimento econômico; sustentabilidade ambiental e serviços públicos.

Em paralelo a esse plano estratégico, a nova gestão no poder desde 2013 reflete bem o jogo contraditório já sublinhado entre de um lado satisfazer as exigências de competitividade e atratividade, atendendo às demandas e interesses dos grupos de pressão que são dominantes, em particular os grupos de pressão empresários, passando

---

<sup>58</sup> Disponível em : < <http://www2.recife.pe.gov.br/prefeitura-se-une-a-sociedade-para-construir-o-recife-do-futuro/>>

por cima às vezes de conselhos de participação. Assim, quando era candidato à prefeitura do Recife, o atual prefeito elaborou seu programa de governo da frente popular do Recife 2013-2016 que “sintetiza os principais conceitos, valores e proposições que consolidaram a opção pela candidatura Geraldo Júlio à Prefeitura do Recife”. Uma das prioridades citada é questão da habitação e regularização fundiária, em particular nas ZEIS do Recife que são citadas duas vezes, sem que seja feita referência ao instrumento do PREZEIS que, pela legislação, é o canal pelo qual essas questões devem passar quando se trata de ZEIS. Ao contrário, é feita referência ao projeto de urbanização da Ilha de Deus que foi um projeto piloto e exemplar do governo do Estado e que não passou pelas instâncias do PREZEIS. Do outro lado se defende prioridades de participação, de luta contra a fragmentação sócio-espacial e de reorganização de canais de participação no sentido da democracia participativa, em particular através do programa Recife Participa ou da reorganização do PREZEIS em curso.

Nesse contexto está atualmente sendo realizado um mapeamento das 2573 micros áreas mais carentes da cidade, cuja primeira etapa foi concluída em Junho de 2014 e que tem como objetivo nortear investimentos públicos nessas áreas. Esse levantamento faz parte de um programa mais amplo de mais três outras fases.

Resumo do programa dividido em quatro etapas<sup>59</sup>:

Até junho 2014: mapear as áreas de maior pobreza no Recife

De julho de 2014 até junho 2015: cadastramento censitário das áreas críticas de interesse social, nos 50.000 domicílios mais carentes (dos 470.000 no total).

A partir julho de 2015: realização dos estudos de concepção urbanísticos, sem prazo para serem realizados.

Depois - Realização do Projeto Saneamento Integrado – PSI que envolve obras de esgotamento sanitário, abastecimento de água, vias de pedestres, escadarias, sistemas

<sup>59</sup> Matéria do Jornal do Comércio do dia 10 de janeiro de 2014

viários, recuperação de áreas degradadas, praças e equipamentos comunitários e conjuntos habitacionais, sem prazo de conclusão.

No contexto atual de luta por atrair investimentos lucrativos, de dominação da visão do solo urbano como mercadoria mais que como direito, é importante se questionar sobre o destino das informações coletadas durante esse levantamento: inserir social e espacialmente essas áreas no tecido urbano, assegurando as moradias da população de baixa renda, protegendo-a efetivamente dos riscos de expulsão devido a valorização do solo urbano ou recuperar áreas valorizadas para implantar residências de mais alto padrão?

## **II. O projeto democrático-participativo através das Zeis e do Prezeis: potencialidades e limites**

Os anos 1970 marcaram uma mudança radical nas políticas públicas urbanas e habitacionais em relação aos assentamentos precários que até agora eram apenas considerados como problema e expulsos da cidade. Essa modalidade de resposta à questão dos assentamentos precários através de expulsões continua existindo, mas em paralelo, a partir dos anos 1970 começa a se fortalecer políticas que visam manter esses assentamentos dentro do tecido urbano através de sua regularização urbanística e fundiária. Bitoun, no relatório do PREZEIS (2014), contrapõe assim a política vigente nos anos 1940 de erradicação dos mocambos através da Liga Social Contra os Mocambos, de expulsão com a promessa de remoção para conjuntos periféricos construídos pelo Banco Nacional de Habitação – BNH até o final dos anos 1970 e a mudança iniciada a partir dessa data. Assim, em 1976 alguns docentes e alunos da primeira turma de mestrado em Desenvolvimento Urbano – MDU - da Universidade Federal de Pernambuco executaram a pesquisa “Estudos para recuperação de assentamentos subnormais” à pedido da Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FIDEM por orientação da Comissão Nacional de Política Urbana influenciada por diretrizes do Banco Mundial. Essa pesquisa tinha como

objetivo principal “servir como base de informações para a elaboração de um anteprojeto de melhoria gradativa e recuperação de assentamentos [populacionais de baixa renda da Região Metropolitana de Recife]”, no contexto da elaboração do plano diretor de recuperação dos assentamentos sociais para a população de baixa renda. Em seguida, no contexto de uma forte mobilização dos movimentos sociais populares locais apoiados pelo arcebispo Dom Helder Câmara e a Comissão Arquidiocesana de Justiça e Paz, o MDU com apoio da Comissão Nacional de Política Urbana e do Bando Mundial organizou em 1978 no Recife um seminário mundial sobre a pobreza urbana no mundo. Em paralelo, a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife, a atual Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco – FIDEM realizou no mesmo ano o primeiro cadastro das áreas precárias da região metropolitana de Recife<sup>60</sup>. Esses elementos permitiram que, no momento da redemocratização, a lei de uso e ocupação do solo nº 14.511 de 1983 reconheça pela primeira vez a existência dos assentamentos precários no espaço urbano. O artigo 14 dessa lei recomendou a necessidade de serem estabelecidas normas urbanísticas especiais no interesse de promover a regularização jurídica e a inserção das ZEIS na estrutura urbana e por isso os movimentos sociais ainda apoiados pelo arcebispo Dom Helder Câmara e a Comissão Arquidiocesana de Justiça e Paz apresentaram e pressionaram os candidatos à prefeito da cidade de Recife em 1985 para adotar suas propostas para uma prefeitura realmente democrática: assembleias populares nos bairros, conselhos gestores nas escolas e postos de saúde e o ante projeto de lei do Plano de Regularização das ZEIS – PREZEIS. Segundo o professor de la Mora, o candidato vitorioso, o prefeito Jarbas tendo se comprometido, essa lei aprovada pela Câmara de Vereadores foi sancionada pelo prefeito sob o número 14.947 no dia 30 de março de 1987. É importante sublinhar que o instrumento se baseia em princípios elaborados durante as discussões sobre reforma urbana: a função social da propriedade e o solo urbano pelo seu valor de uso e não de troca, a prioridade do direito de moradia sobre o direito de propriedade, o combate à especulação imobiliária, o respeito às características sócio-espaciais locais de cada comunidade (“tipicidade”, elementos urbanísticos criados a partir do próprio processo de ocupação) e o incentivo à participação comunitária (MORAES, 2002). Esses instrumentos protegem até hoje a permanência de assentamentos constituídos de

---

<sup>60</sup> Outros cadastros oficiais foram realizados em 1988 pela Secretaria de Habitação do Estado de Pernambuco, em 1998 pela URB em conjunto com a FIDEM e está sendo atualmente realizado um novo cadastro pela Prefeitura Municipal de Recife.

moradias de interesse social no tecido urbano, muitas vezes em áreas estratégicas para a cidade de Recife e a região metropolitana. Assim, se a lei de uso e ocupação do solo reconhece a existência dessas 27 áreas no tecido urbano, o PREZEIS vem definir a forma pela qual essas ZEIS serão efetivamente integradas ao tecido da cidade, através a requalificação e regularização dessas áreas, sem deslocar a população. Resumindo, eles comprometem o poder público na responsabilidade de urbanização e regularização ao nível fundiário dessas áreas que devem assim atingir padrões de habitabilidade adequados através melhorias urbanísticas respeitando as características da área, provimento de infraestruturas, moradias, equipamentos e serviços urbanos, regularização fundiária no que tange às funções assumidas pelo PREZEIS. No entanto, como já vimos, a habitabilidade é um conceito muito mais amplo que incorpora várias outras dimensões que não foram assumidas pelo PREZEIS: a preservação ambiental natural e construída, o controle do uso do solo urbano, a inibição da especulação imobiliária, a prevenção de processos de expulsão dos moradores, o incentivo à participação comunitária, a geração de emprego e renda etc. Assim, o documento “Propostas para reestruturação e fortalecimento do PREZEIS” de junho de 2013, elaborado pela Coordenação do Fórum do PREZEIS, nos mostra que o orçamento do PREZEIS se divide de um lado em “Custeio e manutenção”, o que inclui uma ajuda de custo para os membros das COMUL’s, os seminários e Fóruns do PREZEIS, as oficinas de capacitação, alimentação, confecção de material para divulgação da instância, fabricação de folder’s, baner’s, agenda, calendário, aluguel de salas e auditórios para a realização das atividades, locação de ônibus, convenio de cooperação técnica, assessoria e consultoria técnica. Do outro lado temos a parte “Investimento” que reagrupa as rubricas projetos em elaboração, projetos em tramitação para licitação, obras em execução, obras pendentes a serem licitadas. Quando olhamos no anexo do documento acima citado o detalhamento dessa parte “investimento”, podemos constatar que os projetos que tramitam pelo PREZEIS são na grande maioria de elaboração de projetos executivos e engenharia, urbanismo e paisagismo, visando as obras de infraestrutura urbana nas áreas, de pavimentação e drenagem, de construção de conjuntos habitacionais, assim como algumas ações de regularização fundiária. O detalhamento da prestação de contas dos recursos do fundo municipal do PREZEIS confirma que a atuação da instância não consegue abarcar todo o leque das condições habitabilidade, apesar de ter existido grupos específicos de trabalho “emprego e renda” e “meio ambiente”, mas que deixaram de ser ativos.

Segundo o artigo 17 da lei de uso e ocupação do solo nº16.176 de 1996, é preciso que uma área respeite os requisitos a seguir para ser reconhecida como ZEIS pelo poder público:

- I** – ter uso predominantemente habitacional;
- II** – apresentar tipologia de população com renda familiar média igual ou inferior a 3 (três) salários mínimos;
- III** – ter carência ou ausência de serviços de infra-estrutura básica;
- IV** – possuir densidade habitacional não inferior a 30 (trinta) residências por hectare;
- V** – ser passível de urbanização.

Em seguida, o plano diretor da cidade de Recife de 2008, nos seus artigos 107 e 108 alterou a organização das ZEIS, reconhecendo a existência de ZEIS I e II:

Art. 107. As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS classificam-se em:

**I - Zonas Especiais de Interesse Social I - ZEIS I**, são áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados, carentes de infra-estrutura básica e que não se encontram em áreas de risco ou de proteção ambiental, passíveis de regularização urbanística e fundiária; e,

**II - Zonas Especiais de Interesse Social II - ZEIS II**, são áreas de Programas Habitacionais de Interesse Social, propostos pelo Poder Público, dotadas de infraestrutura e serviços urbanos e destinadas, prioritariamente, às famílias originárias de projetos de urbanização.

§ 1º As áreas classificadas como ZEIS na Lei Nº 16.176/96 passarão a ser classificadas como ZEIS I.

§ 2º Serão identificadas, mediante lei específica, as novas áreas que integrarão as ZEIS I e as ZEIS II.

§ 3º A identificação de novas áreas como ZEIS I, conforme disposto no parágrafo anterior, deverá considerar os mapeamentos de áreas pobres, já existentes, e os requisitos desta lei.

Art. 108. As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS têm como objetivos específicos:

I - Zonas Especiais de Interesse Social I - ZEIS I:

- a) possibilitar melhores condições de habitabilidade;
- b) promover a regularização urbanística e jurídico-fundiária,
- c) inibir a especulação imobiliária e comercial sobre os imóveis situados nessas áreas;
- d) incorporar ao limite das ZEIS I, mediante lei específica, os imóveis situados em áreas contíguas, com solo urbano não edificado, sub-utilizado ou não utilizado, com o objetivo de promover Habitação de Interesse Social - HIS, incluindo equipamentos e espaços públicos, destinando-os ao reassentamento de famílias preferencialmente da própria ZEIS; e,
- e) destinar imóveis com solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, localizados dentro do perímetro das ZEIS I, para Habitação de Interesse Social - HIS, atendendo à função social da propriedade, destinando-os ao reassentamento de famílias preferencialmente da própria ZEIS.

**Tabela 9: Cronologia das principais referências legais relativas às ZEIS e PREZEIS**

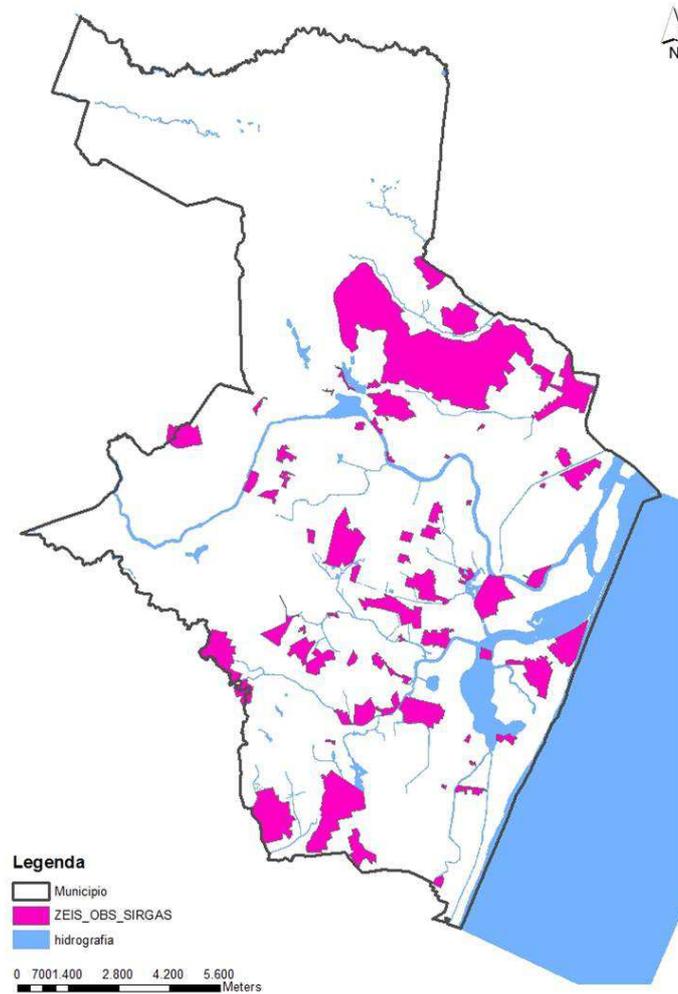
<b>DATA</b>	<b>DISPOSITIVO LEGAL</b>
1979	Lei federal nº6.766 sobre o parcelamento do solo urbano, possibilitando padrões de parcelamento diferenciados dos convencionais, em áreas de interesse social.
1980	Decreto municipal nº11.670 criou 26 Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS como primeiro reconhecimento e incorporação da cidade produzida pela população de baixa renda ao tecido urbano consolidado.
1983	Lei municipal de uso e ocupação do solo nº14.511 que estabelece as ZEIS e reconhece formalmente a existência de assentamentos precários na cidade. O artigo 14 dessa lei recomenda a necessidade de serem estabelecidas normas urbanísticas especiais no interesse de promover a regularização jurídica e a inserção das ZEIS na estrutura urbana.
1987	Instituição do PREZEIS pela lei municipal nº14.947
1987	Decreto municipal nº13.925 regulamenta a lei do PREZEIS nº14.947
1988	Decreto municipal nº14.539 institui o fórum permanente do PREZEIS
1990	A lei orgânica do Recife reconhece o PREZEIS como um dos instrumentos legais de política urbana
1991	O plano diretor de desenvolvimento da cidade de Recife, lei municipal nº14.547 também reafirmou o PREZEIS como instrumento de política urbana.
1991	Lei municipal nº15.502 modificou a redação da lei do PREZEIS de 1987 no seu artigo 34 e revogou o artigo 35
1993	Lei municipal nº15.790 institui o fundo municipal do PREZEIS a partir da proposta elaborada pelo fórum do PREZEIS

1994	Lei municipal nº15.945 relativa à instalação do Conselho de Desenvolvimento urbano – CDU responsável pela gestão e acompanhamento do Plano Diretor e da lei de uso e ocupação do solo. Essa lei incorporou uma representação do PREZEIS
1995	Nova lei municipal do PREZEIS nº16.113 aprovada a partir da proposta elaborada pelo fórum do PREZEIS
1996	Nova lei municipal de uso e ocupação do solo de Recife, nº 16.176, que no seu artigo 17 reconhece as ZEIS, no artigo 18 o PREZEIS e no artigo 93 a necessidade de elaborar um plano urbanístico para cada ZEIS para definir as condições de ocupação do solo e a taxa de solo natural.
1997	Decreto municipal nº17.595 regulamenta o funcionamento do Fórum do PREZEIS nos termos prescritos na lei nº16.113 de 1995
1997	Decreto municipal nº17.596 regulamenta o funcionamento das COMUL'S – Comissões de Urbanização e Legalização das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS prescritos pela Lei Municipal nº16.113 de 1995.

**Fonte: PREZEIS**

A lei de uso e ocupação do solo de Recife de 1983 reconheceu inicialmente 27 ZEIS, mas na data dessa pesquisa existem 67 áreas ZEIS, que ocupam aproximadamente 12% da superfície do território do município e representavam em 2004 (Miranda e Moraes, 2004), aproximadamente, 85% das áreas de favelas no Recife. A última ZEIS tendo sido reconhecida em 2013, ela não aparece nos mapas disponíveis que compatibilizam apenas 66 ZEIS, representadas no mapa abaixo.

*Mapa 17: Mapa das ZEIS de Recife*



*Fonte: SIRGAS - 2000*

*Tabela 10: Processo de Reconhecimento das ZEIS*

Ano de reconhecimento de ZEIS	Número de ZEIS reconhecidas
<b><u>1983</u></b>	<b>27</b>
<b><u>1988</u></b>	<b>8</b>
<b><u>1991</u></b>	<b>1</b>
<b><u>1993</u></b>	<b>2</b>

<b><u>1994</u></b>	<b>11</b>
<b><u>1995</u></b>	<b>4</b>
<b><u>1996</u></b>	<b>12</b>
<b><u>1998</u></b>	<b>1</b>
<b><u>2013</u></b>	<b>1</b>
<b><u>Total</u></b>	<b>67</b>

*Fonte: coordenação do PREZEIS, 2010 completado pela autora.*

### **Sistema de gestão**

O sistema de gestão do Prezeis está alicerçado, fundamentalmente, em duas instâncias deliberativas:

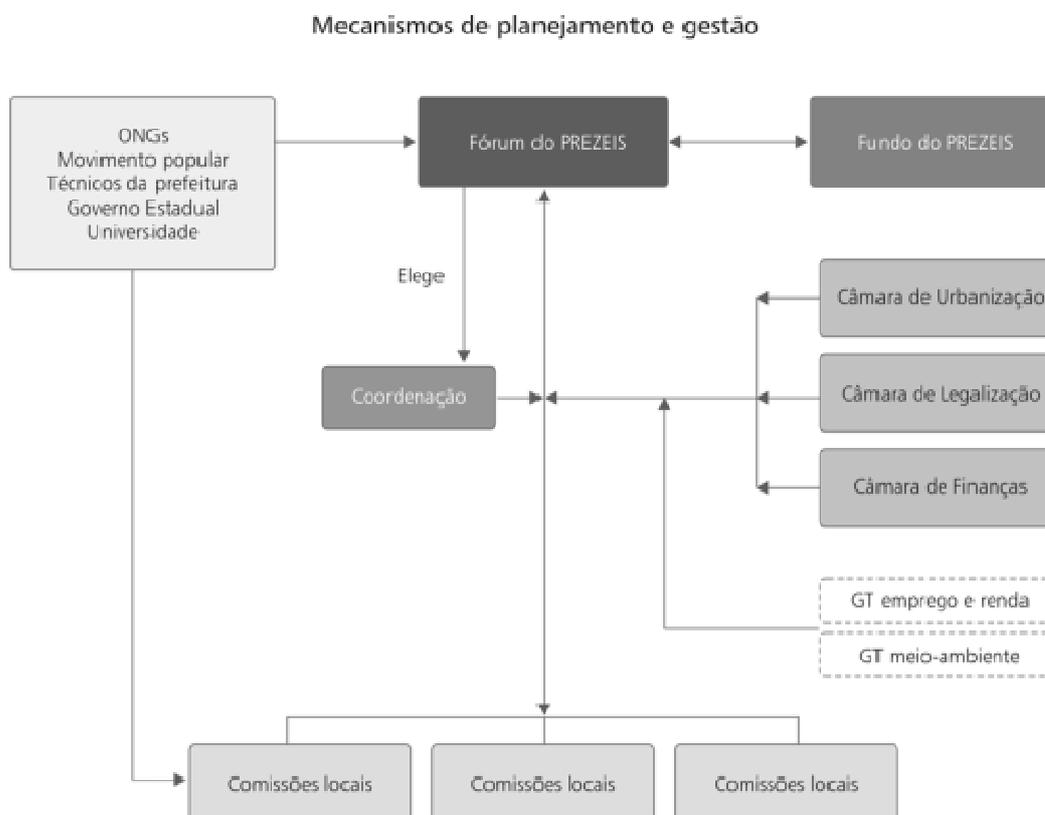
- As comissões de urbanização e legalização - Comul, que são responsáveis pela formulação, coordenação, implantação e fiscalização dos planos de urbanização e regularização fundiária a serem desenvolvidos em cada Zeis, e

- O Fórum Permanente do Prezeis, arena institucional de articulação dos diversos segmentos que integram o Prezeis para discussão e definição das estratégias para o conjunto das áreas. É previsto também a gestão dos recursos do Fundo do PREZEIS<sup>61</sup> dentro de suas atribuições.

---

<sup>61</sup> A Lei n.º 15.790/93 que instituiu o “Fundo Municipal do PREZEIS” institui como possíveis receitas: dotações do orçamento municipal; transferências intergovernamentais; convênios; receita provenientes dos seus próprios recursos; doações entre outras.

**Figura 5: Sistema de Gestão do Prezeis**



**Fonte: PREZEIS.**

Como o mostra o esquema acima, a Coordenação do Fórum do PREZEIS assume, segundo o artigo 37 da lei 16.113 de 1995, as tarefas de representação do Fórum Permanente do PREZEIS perante qualquer instância, coordenação das plenárias mensais e extraordinárias, auxiliar e acompanhar o trabalho realizado em cada área e instancias técnicas, divulgar o PREZEIS e enfim, acompanhar o processo eleitoral dos membros de cada COMUL. Foram também criadas instâncias consultivas para trabalhar tecnicamente sobre certos assuntos específicos da atuação do PREZEIS: as Câmaras de Urbanização, de Legalização e de Orçamento e Finanças (esta última efetivada em 2001) e os Grupos de Trabalho de Emprego e Renda e de Meio Ambiente. Assim, a lei 16.113 de 1995 define assim as funções de cada Câmara:

Art. 40. Ficam instituídas as Câmaras de Urbanização, Legalização e Orçamento e Finanças, instâncias consultivas e de caráter técnico que tem por finalidade subsidiar o Fórum do PREZEIS.

Art. 41. São atribuições da Câmara de Urbanização:

- I - propor políticas para intervenção urbanística para as áreas ZEIS;
- II - estimular e acompanhar a elaboração dos projetos urbanísticos das ZEIS de acordo com as diretrizes traçadas nesta Lei;
- III - promover a articulação com outras entidades e instituições que trabalham a questão do planejamento urbano na Cidade;
- IV - estudar e propor técnicas e processos alternativos para a execução dos projetos urbanísticos nas áreas ZEIS;
- V - acompanhar as ZEIS em processo de urbanização, avaliando o desenvolvimento das obras;
- VI - manifestar-se acerca os pareceres emitidos pelo Poder Público Municipal no que se refere às áreas a serem transformadas em Zonas Especiais de Interesse Social;
- VII - propor o ordenamento das prioridades de aplicação dos Recursos do Fundo do PREZEIS, no que se refere a urbanização, de acordo com os planos de trabalho da COMULs com os critérios estabelecidos pelo Fórum do PREZEIS e da disponibilidade do Recurso;
- VIII - elaborar parecer relativo à instalação e extinção de COMULs;
- IX - acompanhar o processo de subclassificação das ZEIS.

Art. 42. São atribuições da Câmara de Legalização:

- I - elaborar proposta para a regularização fundiária das ZEIS;
- II - acompanhar o plano de regularização fundiária nas ZEIS, em suas diversas etapas operacionais;
- III - elaborar parecer sobre as áreas ZEIS em conflitos fundiários, a fim de subsidiar a ação do Fórum do PREZEIS;
- IV - manifestar-se acerca dos pareceres exarados pelo Poder Público Municipal

tangente às áreas a serem transformadas em Zonas Especiais de Interesse Social;  
V - ordenar as prioridades para a aplicação dos recursos do Fundo do PREZEIS, no que se refere à regularização fundiária, de acordo com os planos de trabalho da COMULs, os critérios estabelecidos pelo Fórum do PREZEIS e a disponibilidade de recursos;  
VI - elaborar parecer relativo à instalação e extinção de COMULs.

Art. 43. É atribuição da Câmara de Finanças e Orçamento a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo do PREZEIS, nos termos da Lei Municipal nº 15.790/93.

A mesma lei 16.113 de 1995 no seu capítulo V, seus artigos 30, 36, 38 e 44, prevê a participação e o apoio técnico e material da Empresa de Urbanização do Recife – URB Recife nas várias instâncias constitutivas do sistema de gestão do PREZEIS. Nessa perspectiva uma estrutura específica para o acompanhamento do PREZEIS foi instituída através as Diretorias de Integração Urbanística (DIUR) e de Planejamento Urbanístico (DPU), que possuíam divisões específicas para auxiliarem o PREZEIS: a Divisão de Gestão de ZEIS (DGZ) e a Divisão de Urbanização de ZEIS (DUZ), e articulada a estas existia ainda a Divisão de Regularização Fundiária (DRF). A URB deve fornecer ainda espaços físicos para a realização das atividades cotidianas do PREZEIS (salas das equipes sociais de acompanhamento das COMUL's, salas de reunião, salas das gerências do PREZEIS, sala do arquivo, secretaria, recepção etc.) que desde o dia 9 de abril de 2013 foi retirado por motivo de reforma e até hoje não devolvido. Assim, o PREZEIS se encontra hoje sem essa estrutura específica da URB para auxílio, pois foi extinta, perdendo assim o espaço físico adequado para suas atividades e o acesso ao seu próprio acervo de documentos. Outro elemento importante é o lugar que o PREZEIS ocupa no organograma da URB, sinal de reconhecimento e apoio técnico da Prefeitura do Recife, o que foi muitas vezes reafirmado pelo fórum permanente do PREZEIS. Assim, no fórum do dia 30 de maio de 2014, assim como em vários documentos elaborados pela coordenação (junho e outubro de 2013), os temas mais ressaltados para revitalizar o PREZEIS são: 1. A disponibilidade de um espaço físico adequado, 2. A estrutura administrativa no organograma da URB, 3. A retomada das obras. Todavia, de 2005 até final de julho de 2014, essa estrutura administrativa do PREZEIS não aparecia mais no organograma da URB, enfraquecendo a instância.

Finalmente, na sessão do fórum do dia 25 de julho de 2014 foi anunciada a publicação de um Decreto Municipal inserindo o Prezeis no Organograma da secretaria de Governo e Participação Social da Prefeitura do Recife, com apoio técnico e administrativo da Urb-Recife. Nessa ocasião foi tomada a decisão da reinstalação das Câmaras, a de urbanização com a participação de técnicos da DPU e a de legalização com advogados de uma consultoria contratada pela URB. Finalmente, o dia 1 de agosto de 2014 foi publicado o decreto nº28.115 que estabelece as diretrizes para o restabelecimento do Sistema de Gestão do PREZEIS, em observância à Lei Municipal nº 16.113/96.

Importante anotar que desde a instituição do PREZEIS em 1987 até os anos 2000, as ONG's cumpriram um papel fundamental de assessoramento ao funcionamento do PREZEIS, o que gerou numerosos conflitos e acabou pelo afastamento dessas mesmas de sua função de apoio ao PREZEIS.

Durante a 5ª Conferência das Cidades, realizada em maio de 2013 no Recife foi aprovada a criação do Conselho das Cidades que tem como “função de ampliar a participação popular, o controle social e a integração das políticas urbanísticas e ambientais no Recife, assim como garantir o Desenvolvimento Urbano de forma justa e sustentável”<sup>62</sup>. Uma das tarefas do conselho será a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996, do Plano Municipal de Preservação de Sítios Históricos e do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis). Certamente é necessário ficar atento aos riscos e potencialidades que tal revisão pode trazer para o futuro da permanência e inserção sócio-espacial das ZEIS no tecido urbano.

### **Restrições urbanísticas que inibem a substituição dos usos habitacionais para população de baixa renda por outros usos de interesses ao capital imobiliário, comercial, de serviços turísticos etc.**

Em primeiro lugar, vale lembrar os princípios que baseiam a atuação do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social, instituídos no artigo 4 da lei nº16113 do dia 6 de novembro de 1995 que dispõe acerca do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS, fixando normas, procedimentos e estrutura de gestão concernentes às Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, com a

---

<sup>62</sup> Disponível em: < <http://www2.recife.pe.gov.br/conselho-da-cidade-do-recife-inicia-os-trabalhos/>>

finalidade de proceder sua urbanização e regularização fundiária, integrando-as à estrutura urbana da Cidade (artigo 1).

**Art. 4º** São princípios do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social:

**I** - a adequação da propriedade a sua função social;

**II** - a priorização do direito de moradia sobre o direito de propriedade;

**III** - o controle efetivo da utilização do solo urbano nas ZEIS;

**VI** - inibir a especulação imobiliária em relação às áreas urbanas situadas nas ZEIS, evitando o processo de expulsão dos moradores;

**VII** - incentivar a participação comunitária no processo de urbanização e regularização fundiária das ZEIS;

**VIII** - respeitar a tipicidade e características das áreas quando das intervenções tendentes à urbanização e regularização fundiária.

É importante salientar o potencial que tem o dispositivo do reconhecimento de ZEIS no tecido urbano, em particular no que diz respeito à possibilidade que ele oferece de estabelecer parâmetros urbanísticos diversos dos definidos na Lei de Uso e ocupação do Solo e que respeitam a forma de ocupação realizada pela própria população, desde que consideradas as condições de adensamento e infraestrutura das áreas (artigo 7§4 da lei municipal nº16113 do dia 6 de novembro de 1995). Esses parâmetros urbanísticos devem ser definidos para cada ZEIS em um plano urbanístico específico, que detalhará o parcelamento e as normas de uso, ocupação e aproveitamento do solo urbano na área (artigo 7 caput da lei nº16113). Assim, podem ser admitidas vias mais estreitas do sistema viário em áreas de elevada declividade ou a consolidação de ocupações em áreas de preservação ambiental para diminuir o número de remoções de moradias no processo de regularização fundiária.

Outra importante restrição urbanística para impedir a posterior expulsão dos moradores dessas áreas por segmento de mais alta renda e atraídos pela valorização desses terrenos é as limitações impostas ao tamanho dos lotes nas ZEIS. Assim, o artigo 9 dessa mesma lei define que o lote máximo a ser considerado para as ZEIS será de 250m<sup>2</sup> enquanto o artigo 10 define que o lote mínimo é de 18m<sup>2</sup>, o artigo 11 definindo que os novos lotes resultantes dos planos urbanísticos ou de remoção deverão ter uma área mínima de 40m<sup>2</sup>. Nesse quadro delimitado de tamanho de lotes, as possibilidades de remembramento e desmembramento são também bem enquadradas, já que os pedidos referentes a essas ações deverão ser definidas no âmbito do Plano urbanístico específico da cada ZEIS (artigo 18 da mesma lei). Essa disposição visa evitar que alguém adquira vários lotes regularizados, transforme-os todos em um único lote maior e faça nova edificação nesta nova condição. Finalmente, o artigo 19 estipula que a cada ocupante somente será destinado um único lote de uso residencial ou misto, sendo admitida a destinação de um segundo lote onde a edificação presente serve para o sustento familiar.

### **Resultados alcançados e fatores limitantes**

Ao nível dos resultados positivos, podemos salientar a permanência dessas áreas precárias no tecido urbano, apesar de padrões de habitabilidade desiguais entre áreas, algumas se beneficiando de mais investimentos públicos que outras. Assim, segundo Moraes (2002, p. 128) e Miranda e Moraes (2004, p. 418), entre os resultados mais importantes dessa política podem ser destacados:

- A possibilidade da população de baixa renda permanecer em suas comunidades, inclusive em áreas centrais, próximas a localidades com disponibilidade de serviços e equipamentos urbanos e oportunidades de trabalho e renda;
- O reconhecimento institucional do direito à participação de representantes populares na formulação e acompanhamento de políticas urbanas;
- A consolidação da mudança nos padrões de intervenção urbanística daqueles assentamentos, visando a implantação de padrões de habitabilidade adequados;
- A atenuação dos conflitos fundiários (resguardando o direito de moradia);

Ao nível das limitações identificadas, podemos primeiramente ressaltar o fato de que existem apenas 35 ZEIS com Comul instalada de um total de 67 Zeis, as outras ZEIS não sendo representadas no Fórum do PREZEIS que não consegue por vários motivos abranger e defender essas áreas sem Comul. Mesmo nas áreas com Comul, o documento do PREZEIS de junho de 2013 revela que desde 2007 as obras estão pendentes em todas as ZEIS, mostrando a paralisia do canal de regularização das ZEIS. No caso particular do Coque, esse mesmo documento revela que a elaboração do projeto executivo de engenharia, urbanização e paisagismo na área da Areinha está pendente desde 2010. É interessante sublinhar que esse projeto não abrange a totalidade da ZEIS do Coque como deveria o fazer o plano urbanístico. Em paralelo, muitas intervenções urbanas nas áreas não passam pelo fórum do Prezeis como deveria ser para debater de sua pertinência. Podemos citar assim o projeto integrado de urbanização da Zeis Ilha de Deus e o futuro plano integrado de urbanização do Coque. Ilustrando esse fato, o programa de governo do atual prefeito se refere seis vezes à intervenções em áreas ZEIS, mas nem uma vez ao PREZEIS, não reconhecendo seu papel na elaboração da política urbana da cidade, o que mostra os limites desse último para defender o direito à cidade dos moradores de áreas precárias.

Ao nível do processo de urbanização e regularização, somente duas Zeis tiveram o processo de urbanização concluído, isto é Coronel Fabriciano e João de Barros, e somente a primeira teve a regularização jurídico-fundiária finalizada em 1995.

Segundo os participantes do seminário de formação dos membros do PREZEIS de janeiro de 2014 (PREZEIS, 2014), vários motivos explicam essas limitações:

- A sobreposição de instâncias e instrumentos de promoção da habitação de interesse social, o PREZEIS não sendo o único canal de urbanização e regularização de áreas precárias. Podemos assim citar o Orçamento Participativo, o programa Minha Casa Minha Vida, programa Minha Casa Minha Vida Entidades, o PAC urbanização etc.

Como o sublinha Leal (2003, p. 272), o fato de existirem múltiplas instâncias de participação da sociedade civil, como o Conselho de Desenvolvimento Urbano, os Conselhos Setoriais, o PREZEIS, o Orçamento Participativo - OP, o recém-criado Conselho da Cidade<sup>63</sup>, acabou prejudicando uma efetiva articulação, controle social da

---

<sup>63</sup> Conselho criado pela Lei nº 18.013/2014 – artigo 1 «órgão colegiado, de natureza permanente, deliberativa, consultiva e propositiva, que reúne representantes do Poder Público e da sociedade civil,

sociedade e criando “espaços de controle social restrito e fragmentado”. O caráter fragmentado se caracteriza particularmente pela atuação isolada e concorrente de uma instância com outra, cada um focalizado em questões setoriais particulares, o que impediu um debate global e comum sobre a cidade como um todo e a seguinte formulação de políticas públicas abrangentes. Vale salientar que apesar dessa multiplicidade de instâncias, o diagnóstico sobre Recife realizado pela Prefeitura Municipal da cidade para a elaboração de seu Plano Diretor de 2008 ressalta que “a partir de 2001, a gestão municipal elegeu o Orçamento Participativo como instrumento central de descentralização das suas atividades”.

Em particular sobre os conflitos entre o canal do OP e do PREZEIS, De la Mora e Vilaça (2004) sublinham que eles são de ordem gerencial já que

Os coordenadores do OP interpretam os órgãos de gestão setorial e seus fundos como entraves à universalização de um processo único, centrado no OP, para definir as prioridades das políticas e gerir a alocação dos recursos. Já os participantes do PREZEIS sentem-se ameaçados na sua autonomia pela atuação do OP, que age nas ZEIS sem levar em consideração dos Planos Urbanísticos (DE LA MORA; VILAÇA, 2004, p. 11).

- As práticas clientelistas e personalistas dos representantes das áreas que deixam de representar a área inteira para defender sua posição e vantagens em nome de uma luta pelo poder.

Existem assim inúmeros conflitos entre representantes e lideranças do PREZEIS e das áreas em geral que impedem a elaboração e implantação de projetos.

- A complexidade das temáticas e amplitude dos territórios abrangidos, o conceito de habitabilidade aqui empregado abrangendo quase todas as dimensões da vida humana.

---

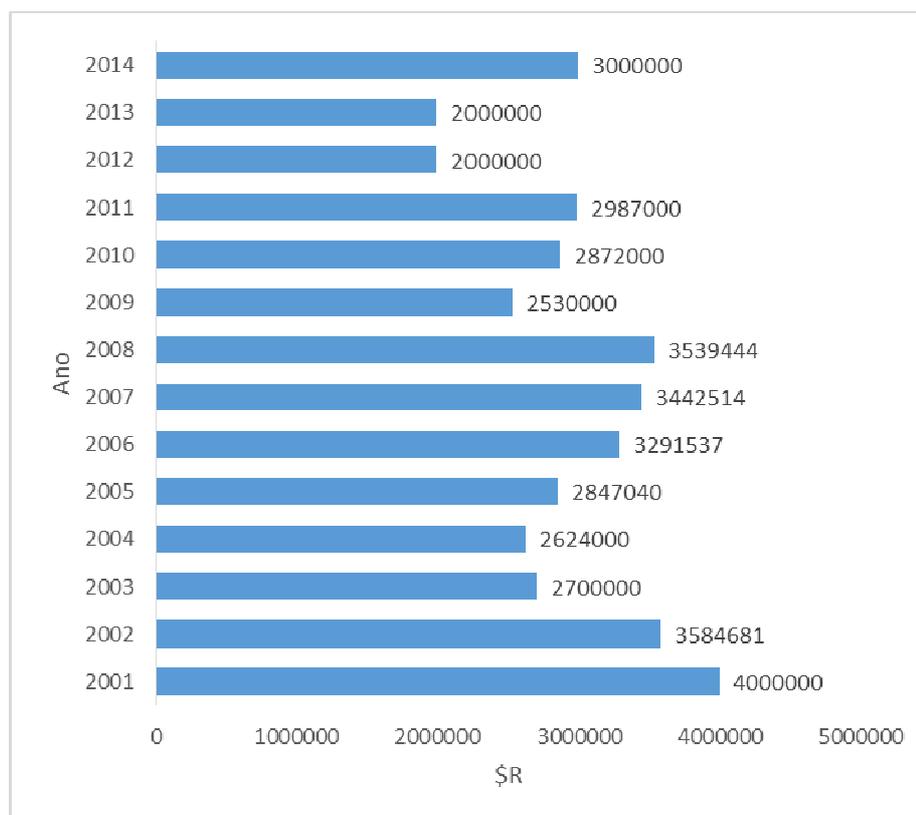
sendo componente da estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal e parte integrante da gestão urbana e ambiental do Município e do sistema nacional de desenvolvimento urbano, e tem como finalidades: I - exercer o controle social da gestão urbana e ambiental do Município; II - promover a participação popular na definição e execução da política urbana e ambiental; III - garantir a integração das diversas políticas setoriais da gestão urbana e ambiental; IV - garantir a efetividade do Plano Diretor como expressão do direito constitucional a cidades sustentáveis e justas ».

- Os limites técnicos e orçamentários

Aos poucos, o PREZEIS perdeu seu reconhecimento na empresa de urbanização do Recife – URB, deixando de receber apoio técnico, financeiro, de transporte, salas e até desaparecendo do organograma da empresa, legalmente responsável por essas tarefas pelo Decreto Municipal nº17.596 de 1997. Assim, a Coordenação do PREZEIS (2013, p3) sublinha que a Lei municipal nº 17.108 de 2005 que dispõe sobre a adequação da estrutura da Administração Direta e Indireta do Município do Recife às novas diretrizes administrativas e consolida atribuições não levou em consideração a Lei do PREZEIS.

Assim, os esquemas a seguir mostram a diminuição da dotação orçamentaria anual do fundo do PREZEIS entre 2001 e 2014 (relatório PREZEIS e Prefeitura Municipal do Recife, 2014):

**Figura 6: Dotação Orçamentária Anual do Fundo do PREZEIS**



**Fonte: Relatório do PREZEIS e Prefeitura Municipal do Recife, 2014.**

- Baixo peso relativo de sua representação nas instâncias de gestão de políticas urbanas.

O PREZEIS ter reconhecimento oficial e assento em duas importantes instâncias oficiais que discutem e definem as diretrizes da política urbana que são o Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU<sup>64</sup> e o Conselho do Orçamento Participativo. Mesmo assim, na prática anota-se o isolamento do PREZEIS em relação as outras instâncias de participação, como o próprio CDU, Fórum de Reforme Urbana – FERU, ONG’s, redes sociais como o grupo Direitos Urbanos. A limitação do PREZEIS à uma participação ao nível estritamente local e não nacional como no Conselho Nacional das Cidades foi

<sup>64</sup> Lei orgânica do Município do Recife promulgada em 04 de abril de 1990, artigo 113: “O Conselho de Desenvolvimento Urbano, órgão colegiado de composição paritária entre representantes do Município e da sociedade civil, exercerá as funções de acompanhamento, avaliação e controle do plano diretor”.

ressaltado no seminário de 2014 como um fator de enfraquecimento da instância e de falta de articulações para ganhar força.

- O desinteresse político e da população

O Coque tem uma fama histórica de resistência às expulsões de seus moradores através da luta política e armada durante a ditadura e que continuou depois da transição democrática, evoluindo nas suas modalidades, passando de uma relação de contestação e oposição para uma relação de cooperação através dos canais institucionais de participação. Nessa linha, o orçamento participativo, que a nova gestão inclui no programa Recife Participa, e o PREZEIS foram os principais canais populares de participação. No geral no Recife, depois da eleição do Prefeito João Paulo em 2000, apesar das grandes esperanças dos movimentos sociais para a retomada dos investimentos públicos no PREZEIS depois do governo do Roberto Magalhães de direita, a prioridade foi dada ao Orçamento Participativo até 2012. Quando o novo prefeito Geraldo Júlio se elegeu em 2013, o programa do “Recife Participa” reorganizou todos os canais de participação, sem dar de novo prioridade ao PREZEIS. Depois desse longo tempo de desinteresse, a publicação do decreto nº 28.115 do dia 1 de agosto de 2014 que define o lugar do Prezeis no organograma municipal e define seu papel como canal institucional de participação popular, sublinhando a relevância das ZEIS como instrumento de política urbana é um sinal promissor de retomada de espaço político pelo PREZEIS.

Se politicamente o PREZEIS ficou isolado durante certo tempo, ele o está também em relação à população como pudemos verificar durante nossa participação às mobilizações ocorridas através do movimento Coque (R)Existe durante o ano de 2013. Assim, em paralelo às mobilizações populares que tem um teor partidário, isto é, ligado a um partido político, nas quais se enquadra o PREZEIS, existem no Coque outros tipos de mobilizações e intervenções políticas que se recusam a se ligar a um partido e inclusive às lideranças envolvidas num trabalho político partidário, como os representantes da COMUL do Coque.

Assim, desde os anos 1980, o Núcleo Educacional Irmãos Menores de Francisco de Assis - NEIMFA começou a atuar no Coque através de um trabalho de caridade espírita, evoluindo até ser hoje um centro educacional e espiritual, atendendo mais de 1500 pessoas da área (crianças, jovens, mães em particular) para atividades de formação

humana. Em paralelo se fundou o Movimento Arrebrandando Barreiras Invisíveis – MABI, grupo formado de jovens do Coque, em grande parte rockeiros, que buscam desconstruir os estigmas de preconceitos e discriminação de seu bairro. Sua forma de atuação é em grande medida a partir de eventos, nos quais tocam, passam filmes, tentando levantar, no bairro, a discussão de sua estigmatização. Da união entre o NEIMFA, o MABI et al.unos/professores da UFPE surgiu em 2006 a Rede Coque Vive como projeto de extensão<sup>65</sup> da UFPE, do curso de jornalismo, com o objetivo de dar aulas no NEIMFA de “Análise crítica das mídias”, desconstruindo as etapas de produção midiáticas, para que os jovens do Coque tivessem consciência de como essa “produção de verdades” acontece. A partir da criação de um posicionamento crítico em relação à mídia, intentava-se fazê-los produzirem outras formas de representação de seu bairro. Ela foi evoluindo para focalizar ações de formação humana para ou sobre o Coque através de cine-debates, seminários, oficinas nas escolas etc. No começo do ano de 2013, frente às ameaças de implantação de equipamentos urbanos que vinham remover seus moradores sem oferecer alternativas de moradias no local ou perto, dois membros da rede lançaram a ideia do Coque (R)Existe que hoje virou um movimento a parte, juntando membros do NEIMFA, da Rede Coque Vive, de movimentos sociais tradicionais, instituições, universitários, advogados, jornalistas, moradores do Coque e cidadãos do Recife para defender o direito à cidade desses moradores. Foi assim realizado dia 4 de agosto de 2013 um dia de eventos culturais, artísticos, rodas de diálogo denunciando as expulsões, os preconceitos, a destino tão dos moradores do Coque que para as pessoas do resto da cidade, numa tentativa de quebrar as barreiras invisíveis que cercam a área, onde pouca gente “de fora” ousa entrar. Set algumas lideranças ligadas a um trabalho partidário se envolveram no movimento, é importante anotar que não se conseguiu estabelecer um diálogo construtivo com os membros da COMUL no Coque que viram no movimento um adversário às melhorias urbanísticas na área. Todavia, pudemos constatar o imobilismo da COMUL, em particular no que tange a um trabalho de formação e conscientização da população sobre seus direitos, o líder favorecendo um trabalho assistencialista e personalizando sua atuação como

---

<sup>65</sup> Conceito adotado pelas universidades (especialmente no Brasil) que se refere ao contato imediato da comunidade interna de uma determinada instituição de ensino superior com a sua comunidade externa, em geral a sociedade à qual ela está subordinada. A ideia de extensão está associada à crença de que o conhecimento gerado pelas instituições de pesquisa deve necessariamente possuir intenções de transformar a realidade social, intervindo em suas deficiências e não se limitando apenas à formação dos alunos regulares daquela instituição.

negociador de serviços e obras públicos, o que resultou no esvaziamento do canal institucional de participação popular no planejamento e gestão da ZEIS.

### **Atuais desafios e ameaças**

Resultando de uma parceria entre o PREZEIS e a Comissão de Direitos Humanos Dom Helder Câmara da Universidade Federal de Pernambuco, a Coordenação do PREZEIS indicou em março de 2014 a seguinte relação das ZEIS as mais vulneráveis às pressões do mercado imobiliário, pela sua localização geográfica estratégica no tecido urbano, em geral em locais vizinhos a áreas ocupadas por residências e edificações de alto valor imobiliário. Assim, a ZEIS Apipucos encontra-se na margem de um açude, próxima de mansões; a ZEIS Aritana encontra-se na Imbiribeira, perto da Avenida Sul e de uma zona comercial altamente valorizada; a ZEIS Brasília Teimosa se situa ao lado de Boa Viagem, um dos bairros mais nobres da cidade; a ZEIS dos Coelhos situa-se nas proximidades do Pólo Médico, com investidas do Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira – IMIP para ampliação de suas estruturas, a ZEIS do Coque enfrenta várias ameaças como já vimos; a ZEIS do Coqueiral encontra-se à proximidade da Avenida Antonio Falcão, no bairro de Boa Viagem; a ZEIS Entre a Pulso fica ao lado do shopping Center Recife, a ZEIS João de Barros fica ao lado do Shopping Tacaruna, a ZEIS Sítio Grande Dancing Days situa-se no bairro da Imbiribeira, uma zona comercial altamente valorizada; a ZEIS Vila Esperança Caboco fica nas proximidades de eixos de circulação importantes da cidade (III perimetral e ponte Jaime Gusmão sobre o Capibaribe) e enfim a ZEIS Vila São João fica ao lado das mansões ribeirinhas do Açude de Apipucos.

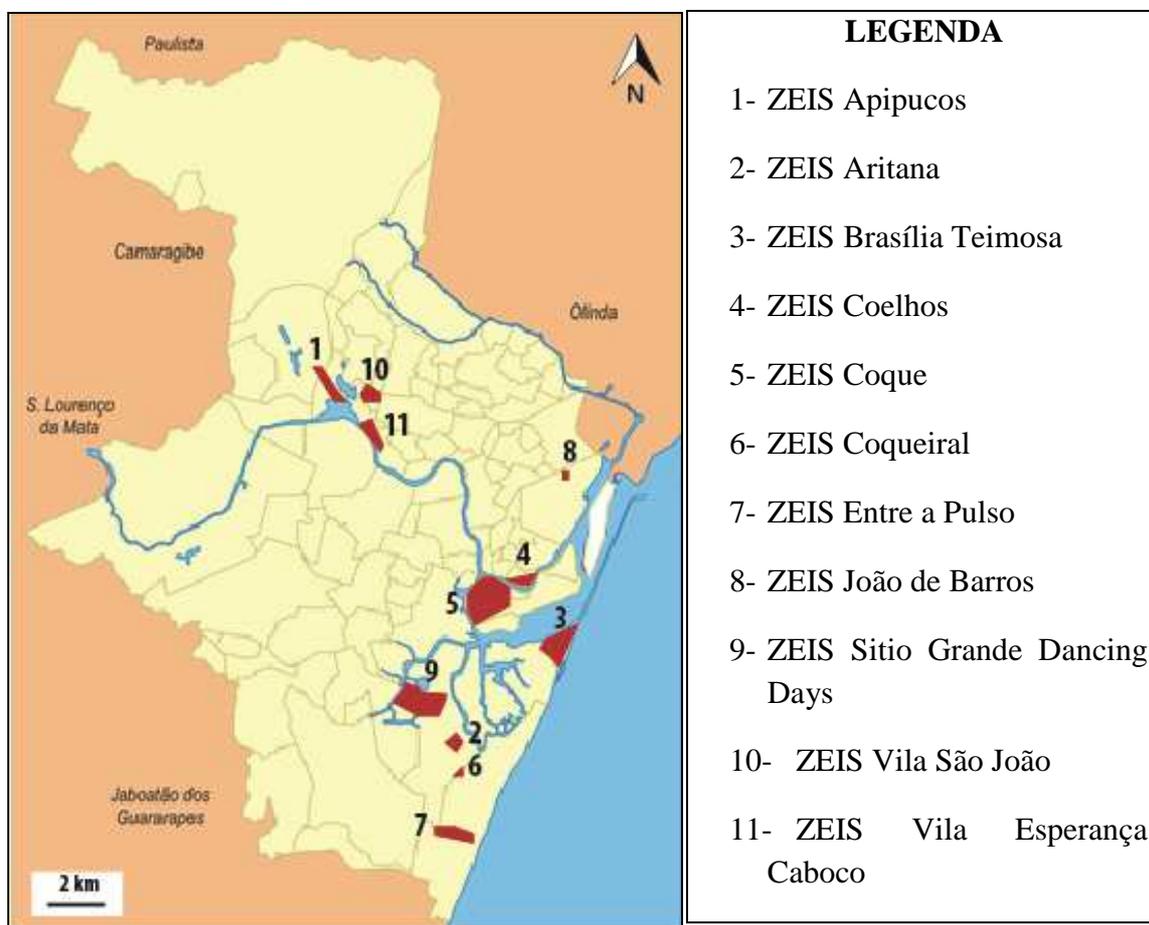
*Tabela 11: ZEIS As Mais Vulneráveis às Pressões do Mercado Imobiliário*

ZEIS	RPA
Apipucos	3
Aritana	6
Brasília Teimosa	6
Coelhos	1
Coque	1

Coqueiral	6
Entre a Pulso	6
João de Barros	3
Sítio Grande Dancing Days	6
Vila Esperança Caboco	3
Vila São João	3

*Fonte: PREZEIS e a Comissão de Direitos Humanos Dom Helder Câmara da Universidade Federal de Pernambuco, 2014.*

**Mapa 18: Localização das ZEIS Mais Vulneráveis às Pressões do Mercado Imobiliário**



*Fonte: Google Maps, adaptado pela autora.*

A nova pesquisa de cadastramento das áreas precárias da cidade realizada pela Prefeitura Municipal do Recife prevê a elaboração de cem planos urbanísticos para essas áreas, sem considerar os planos já existentes no PREZEIS e suas possibilidades de atualização. O outro risco inerente a essa pesquisa é ela considerar que algumas áreas ZEIS já atingiram níveis de habitabilidade adequados, tirando sua definição urbanística como ZEIS e podem deixar de ser ZEIS, perdendo assim as proteções contra a construção de edifícios comerciais, empresariais e habitacionais de um padrão destoante com uma área preferencialmente habitacional para população de baixa renda, deixando assim a lógica mercantil de apropriação do solo urbano dominar nessas áreas.

A questão da regularização fundiária se coloca como uma problemática complexa que não encontra solução clara e definitiva. Assim, é necessário reconhecer que o direito à moradia foi protegido em muitas dessas áreas pelo fato de elas permanecerem “informais” porque:

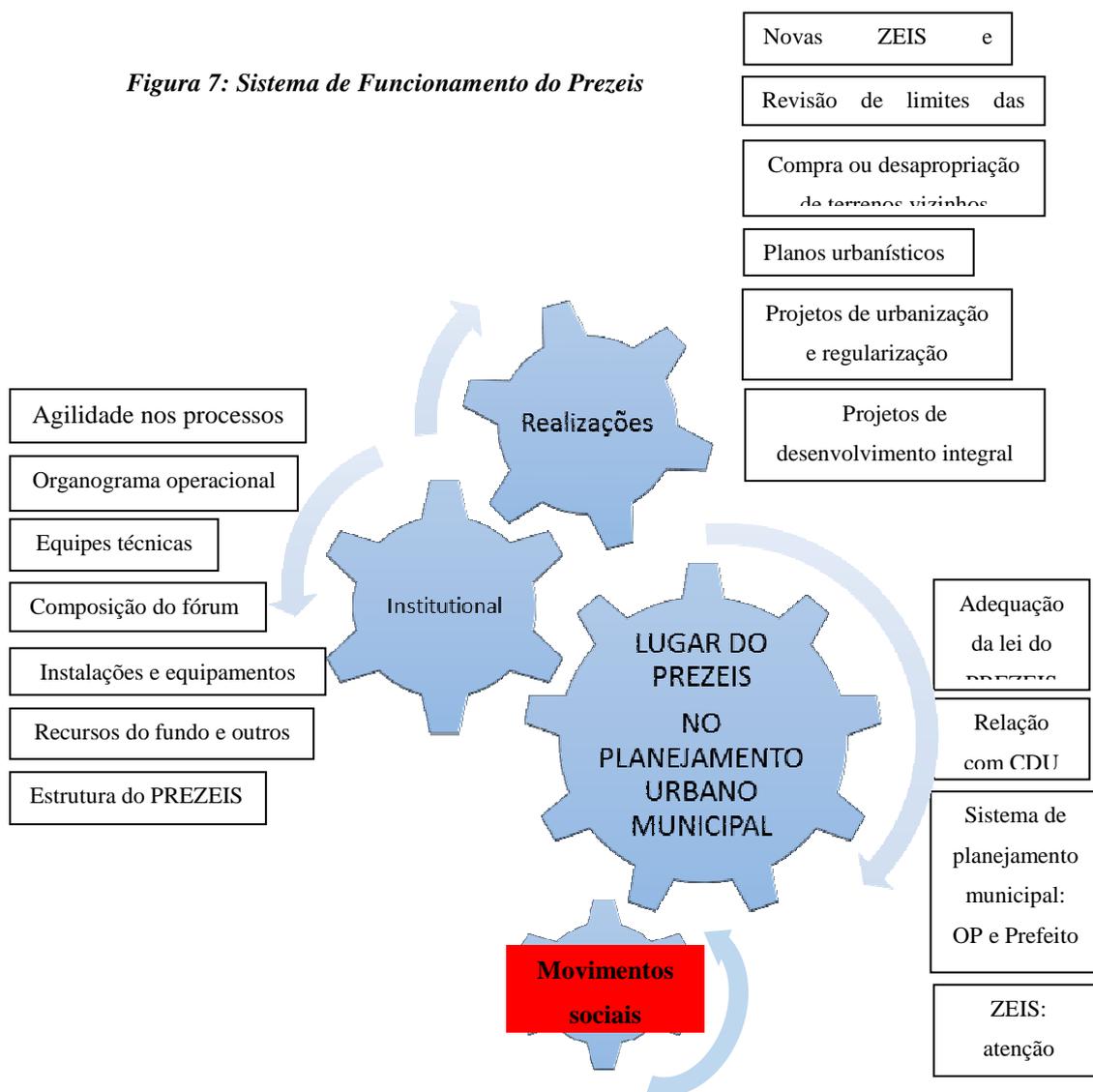
A formalidade, por mais que desejada ela também pode ser perigosa, ela é um reconhecimento de direito, mas é também um enfraquecimento da luta porque no momento que deixa de ser uma causa de um movimento, os interesses individuais prevalecem. Nesses casos, o que tem se observado é que os interesses coletivos se dissolvem e os interesses individuais prevalecem (SOUZA, 2014, p. 88).

Em alguns casos, obtendo a regularização da área, os moradores acabam vendendo seus imóveis, o que não pode ser proibido numa sociedade onde o direito a comercializar seu imóvel está garantido como direito humano de qualquer família. O que pode ser regulado pelo Estado é o uso que vai ter esse terreno, em particular através a proibição do remembramento ou fixação de limites ao gabarito da altura dos imóveis, o que garanta a limitação do tamanho dos lotes.

Segundo o professor De la Mora, os líderes de organizações de base tem duas funções dialeticamente articuladas, uma dependendo da outra: a função de fortalecimento do movimento da base mediante informações, formações, processos de sensibilização, mobilização e organização popular, visando dar força a segunda função: representar a sua comunidade através dos mecanismos de participação junto ao poder público que detém o controle das políticas públicas do ponto de vista do planejamento

urbano e da sua dimensão orçamentaria. Ora, ao priorizar a função de representação, focada em questões institucionais e orçamentarias, em detrimento da sua função de informação e mobilização da base, os militantes dos movimentos populares contribuíram para que o Prezeis perdesse sua dinâmica, vida, autonomia, força de atuação e função. Os representantes das ZEIS entram em disputa entre si, estando distantes dos moradores, cuja maioria nem sequer conhece a existência das ZEIS e suas funções. Por isso, foi elaborado no seminário de avaliação de dezembro de 2012 o esquema abaixo, cada engrenagem representando um aspecto do PREZEIS: a engrenagem “Realizações” corresponde aos resultados alcançados, que seja a criação de novas ZEIS ou implantação de novas COMUL’s, a revisão de limites de ZEIS como listado no esquema. A engrenagem “Institucional” corresponde ao aspecto organizativo do sistema de gestão do PREZEIS, em particular na URB Recife, tão ao nível material (espaço físico, equipe técnica a disposição, recursos financeiros etc.) que ao nível do reconhecimento do papel do PREZEIS (agilidade nos processos etc.). A engrenagem do “Lugar do PREZEIS no planeamento urbano municipal” corresponde às relações e articulações que o PREZEIS estabelece com os canais de participação e a adequação a outros instrumentos de planeamento como o Estatuto das Cidades – EC ou o Plano Diretor da Cidade – PD. Enfim, a última engrenagem, a dos movimentos sociais sublinha a importância do PREZEIS ter uma base forte e dinâmica, composta dos moradores das ZEIS para dar força e representatividade ao sistema de gestão. Sem essa base forte, é impossível o PREZEIS pressionar os seus interlocutores institucionais no sentido de dar prioridade às ZEIS e conseguir investimentos, em particular públicos. Assim, o direcionamento das setas mostra que dessa dinâmica social de base depende o giro das outras engrenagens. Atualmente, essa dinâmica de base é um dos pontos frágeis do PREZEIS que privilegia a engrenagem “Institucional”, dedicando muitos esforços em negociações com a Prefeitura Municipal do Recife e a URB para recuperar os espaços físicos de trabalho perdidos, seu lugar no organograma na URB como já vimos, sem mobilização dos moradores de suas áreas como pudemos constatar na sessão ordinária do Fórum do PREZEIS do dia 30 de maio de 2014. Assim, apoiando esse raciocínio, nessa mesma sessão, um membro da coordenação do PREZEIS, Edvaldo Santos, representante da ZEIS João de Barros, sublinhou que “o PREZEIS está fragmentado pelo desgaste político, crise de identidade e falta de compromisso. É preciso trabalhar com as bases nas comunidades, porque dá força”.

**Figura 7: Sistema de Funcionamento do Prezeis**



*Fonte: De la Mora, 2012.*

Enfim, apresenta-se o desafio ao PREZEIS de conseguir superar sua atual limitação nas suas funções de articulação de todas as dimensões da habitabilidade: habitação, saneamento básico, transportes e mobilidade, meio ambiente, saúde etc.

Nesse capítulo procuramos problematizar as relações complexas, isto é contraditórias e complementares entre o Estado e a sociedade civil que revestem claramente duas faces, em função das prioridades adotadas. Assim, concordamos com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) que sublinham a ambiguidade de um discurso participativo e de luta contra a fragmentação sócio-espacial adotado no contexto da planificação estratégica que por definição privilegia as exigências de atratividade, o que em si não exclui a possibilidade de toda a população se beneficiar, melhorando sua qualidade de vida. Mas na prática, a pesquisa nos permitiu identificar claramente uma dificuldade de conciliar a corrida por atratividade e investimentos com o direito à cidade e a moradia, melhorando as condições de habitabilidade, em particular das populações mais pobres morando em áreas com um forte potencial estratégico para a cidade. Contudo, saindo de uma visão dicotômica entre de um lado o Estado submetido a interesses econômicos e de outro lado uma sociedade civil ingênua, pudemos constatar também que essas dificuldades se encontram impregnadas no próprio instrumento do PREZEIS, instituído na época da redemocratização para democratizar, descentralizar e favorecer o empoderamento da população na definição das políticas públicas relativas às suas condições de habitabilidade e direito à cidade. Assim, o PREZEIS encontra-se hoje impregnado por comportamentos clientelistas e carreiristas das lideranças comunitárias atreladas à política partidária, perdendo seu papel de mobilizador e formador da consciência política da população que não confia mais nos seus representantes comunitários.

### **CAPÍTULO 3 - O fator cultural-antropológico: espaços de lugares fortes e específicos**

O objetivo deste capítulo é superar a visão redutora que faz dos assentamentos precários e de suas populações lugares a margem, totalmente diferentes e separadas do resto da cidade, expondo num primeiro momento os mitos / dogmas (I) identificados historicamente pelos pesquisadores Freyre (1936), Perlman (1977) e Valladares (2006). Num segundo tempo (II), procuramos superar a relação aparentemente contraditória e antagônica entre fluxos e lugares, a escala global e a local na perspectiva atual da globalização e da sociedade em rede como identificada por Castells (1996) e definida na parte 1 e capítulo 1 desse trabalho. Mostraremos assim que se faz necessário superar a dicotomia entre fluxos e lugares, os primeiros dominando muitas vezes os segundos, procurando concilia-os.

#### **I. As denúncias dos mitos sobre as favelas**

##### **A. O peso dos mitos sobre as favelas e mocambos**

Destacamos a importância de trabalhos de pesquisa realizados com o intuito de questionar as ideias preconcebidas e altamente preconceituosas sobre as moradias precárias no Brasil que dominaram nas classes dominantes e na grande parte dos trabalhos de pesquisa.

Certamente Gilberto Freyre é o mais antigo pesquisador sobre as moradias precárias de Recife, não no sentido de idealizá-las, mas reconhecendo que essas moradias têm uma história, uma finalidade e características que precisam ser levadas em conta e até aproveitadas para melhorar as condições de habitabilidade no contexto específico de Recife (topográfico, climatológico, social, cultural, econômico...). Uma dessas especificidades revela que as moradias precárias no Recife foram designadas durante muito tempo de mocambos. O mocambo tem originalmente uma forte ligação com as origens culturais africanas do povo brasileiro, já que a palavra é de origem bantu (Angola) e com os fundamentos sócio-econômicos escravos do sistema de

desenvolvimento brasileiro e segundo Lira (1994), com o anseio de uma grande parte da população de escapar de uma ordem senhorial para reencontrar sua liberdade perdida. Assim, segundo o autor

Esta unidade política e social de resistência, na verdade, organizava-se espacialmente com a reunião de pequenas habitações de barro batido, os mocambos, dispostas em arruamentos irregulares no interior de um largo recinto fortificado (LIRA, 1994, p. 733).

Contudo, o sentido dado ao termo nos estudos, ensaios, artigos, relatórios, reportagens e pesquisas na grande maioria dos casos foi bem diferente, se focalizando no «mocambeiro», o habitante do mocambo e sua casa primitiva.

Gilberto Freyre, no seu livro “Sobrados e Mocambos” sublinha que

Melhor aboletado estava decerto o pessoal dos mucambos. Alguns mucambos teriam talvez por cobertura, como as primeiras palhoças de índios descobertas nas praias pelos portugueses, duas ou três camadas de sapé. Melhor proteção contra a chuva e até contra o calor. Detalhe que não passara despercebido aos portugueses, sempre mais prompts que outros europeus a assimilar dos indígenas a experiência do meio. E a tradição é ainda conservada pelos constructores mais ortodoxos de palhoças. Mas esse typo indígena de palhoça recebera a influencia européa da «chouça ou choupana á maneira das campesinas do Reino», levantadas pelos portugueses menos remediados. Pelos que não podiam dar-se imediatamente ao luxo de casa de pedra ou adobe. Foi influenciado depois pelo mucambo de origem africana. Pode-se mesmo associar ao africano, sobretudo ao mucambeiro, ao quilombola, ao negro de Palmares, ao escravo fugido para os matos, o uso da palha de coqueiro, depois tão utilizada na construcção da palhoça rural, de praia, e mesmo de cidade, no Norte (FREYRE, 1936, p. 192-193).

## **B. O mito da marginalidade e os dogmas sobre as favelas**

Em seguida, o trabalho de pesquisa aprofundado realizado por Janice Perlman nos anos 1960 e 1970 sobre o mito da marginalidade nós oferece chaves de leitura importante para desmistificar as ideias estereotipadas vigentes sobre as favelas e seus moradores, em particular na assimilação entre a favela e o habitat e lugar dos pobres. Assim a teoria da marginalidade foi a primeira lente de leitura elaborada a partir dos anos 1940 pelos cientistas sociais para compreender o fenômeno da favela e as camadas pobres da sociedade urbana ou os marginais.

O próprio termo de “marginal” remete a uma conotação profundamente negativa, sinônimo de “vagabundo indolente e perigoso, em geral ligado ao submundo do crime, da violência, das drogas e da prostituição” (PERLMAN, 1977, p. 124). Esse termo foi então usado para denominar de maneira muito vaga “vários outros grupos que as vezes se confundem parcialmente, e que incluem *pobres* em geral, *desempregados*, *migrantes*, membros de outras *subculturas*, *minorias* raciais e étnicas, e *transviados* de qualquer espécie” (PERLMAN, 1977, p. 125-126). Essa imagem negativa vem sendo perpetuada desde a formação social do Brasil em relação às populações pobres de suas cidades, vistas como lugar das elites. Assim como o sublinha a autora, as favelas nas cidades foram tratadas desde seu aparecimento como pragas, problemas, doenças e desregulamento do sistema urbano, imagem veiculada tão pelas pesquisas acadêmicas, que os discursos e políticas públicas.

Perlman (1977, p. 123) evidencia as diferentes escolas de pensamento que se construíram ao longo do tempo, apesar de se “basear num conjunto de hipóteses mal concatenadas e bastante ambíguas”. Recusando a fiabilidade de qualquer classificação segura entre todas as escolas, a autora decidiu então agrupá-las em função de critérios gerais como temas e perspectivas ideológicas comuns, unidades de estudo utilizadas etc. Dessa maneira, ela retrçou a existência de sete linhas gerais: 1) A *psicossociológica*; 2) A *arquitetônico-ecológica*; 3) A *etnográfica*; 4) A *tradicional-modernizante*; 5) a da *cultura da pobreza*; 6) a da *ideologia da participação*, elaborada pelo DESAL no Chile; e 7) a *teoria do radicalismo*.

Enfim, Valladares (2006) sublinha que nos anos 1970 e 1980, as críticas à teoria da marginalidade social permitiram superar a visão da favela como problema, passando a considerar a melhorias do habitat como a solução. Mesmo assim, ainda ficou predominando a visão da favela ser o espaço próprio dos pobres urbanos, o que a autora passou a denominar os dogmas sobre as favelas. Assim Valladares (2006) refuta a visão dogmática sobre os assentamentos precários que acabou reduzindo a complexidade e diversidade de um fenômeno a um único fenômeno “a favela”. A autora expõe a existência de três dogmas sobre as favelas, o primeiro dizendo respeito ao território da pobreza, a favela passando a “simbolizar o território dos problemas sociais e o território urbano dos pobres, numa associação do espaço físico ao tecido social” (VALLADARES, 2006, p. 151). Assim, o território da pobreza se encontra nas favelas, e quem quer estudar os pobres deve estudar as favelas. O segundo dogma remete a

especificidade da favela, no sentido da “reativação do postulado higienista ou ecologista da determinação do comportamento humano pelo meio” (VALLADARES, 2006, p. 150): quem vive em favela teria uma identidade, comportamentos, valores comuns e próprios à favela. Enfim, o terceiro dogma diz respeito a uma unidade da favela porque a representação social dominante só reconhece ou trata a favela como um tipo no singular e não na sua diversidade sociológica. Se oculta a diversidade, a pluralidade das formas, das relações e das situações sociais. Essa visão acaba restringindo muitas vezes a questão da precariedade urbana e da pobreza à favela, fragmentando a cidade e simplificando a realidade, impedindo de resolver o problema. Valladares (2006) ainda sublinha que

a representação das favelas como espaço dos pobres por excelência, se é que traz para elas algum benefício, deixa na sombra os outros setores da cidade, bastante numerosos, e talvez ainda mais carentes, com grandes necessidades de investimentos públicos, como os loteamentos irregulares, subúrbios pobres ou certas partes degradadas das zonas centrais. (VALLADARES, 2006, p. 160)

## **II. O lugar e a lógica de redes**

### **A. Lugar e globalização**

Além de sublinhar a dimensão econômica da globalização (parte 2 - capítulo 1), nós apoiamos em Carlos (2007) para alargar o campo da reflexão sobre “a sociedade urbana em constituição, bem como sobre o conteúdo da construção de novos valores, de um modo de vida e de uma outra identidade, agora mediada pela mercadoria” (ibid., p. 10). Essa produção de uma nova sociedade urbana acarreta a produção de um espaço mundial, que como já sublinhamos, revela novas articulações entre os espaços, bem como entre as escalas e relações espaço/tempo, o que nos obriga a repensar a relação entre o local e o mundial. Segundo a autora, o processo de acumulação inerente à globalização acarreta dois principais fenômenos, em primeiro lugar uma racionalidade homogeneizante que se realiza tão pela produção de objetos e mercadorias que pela produção de uma nova divisão e organização do trabalho e ao nível do cotidiano, pela produção de modelos de comportamentos que induzem ao consumo. Por isso estão

sendo superadas as fronteiras físicas de um lugar específico onde o processo de reprodução das relações sociais se dava, a globalização materializando-se concretamente no lugar, espaço onde se vive, se realiza o cotidiano, mas também ganha expressão o mundial. Assim, o lugar se redefine pela relação contraditória e complementar entre a influência homogeneizante do mundial e as especificidades históricas do particular, o local sendo influenciado e redefinido no seu conteúdo pelo mundial, sem que sejam anuladas suas particularidades. Nesse aspecto, a autora (2007, p. 12) sublinha que o lugar se apresentaria como “ponto de articulação entre a mundialidade em constituição e o local enquanto especificidade concreta, enquanto momento”. Em segundo lugar, o espaço e a sociedade se caracterizam cada vez mais por um processo de fragmentação, que, como já vimos, é inerente aos processos históricos de estruturação do espaço urbano brasileiro, mas que assumiu novas características no momento atual da globalização sob regime de acumulação capitalista flexível.

Essa pesquisa focalizando os desafios da inserção sócio-espacial da ZEIS do Coque, dilacerados entre as exigências de atratividade da cidade (visão mercantil do solo urbano) e as necessidades de habitabilidade da área (direito à moradia e à cidade), a relação entre espaços de fluxos e de lugares nos aparece pertinente para problematizar a influência do fator cultural (modos de vida). Assim, Carlos sublinha a importância do lugar para a vivência do cotidiano

[...] o lugar permite ao mundo realizar-se, a oportunidade de uma história que ao se realizar muda, transforma, determina a ação, é onde os homens estão juntos vivendo, sentindo, pulsando, e que tem a força da presença do homem (CARLOS, 2007, p. 23).

Por sua vez, Pflieger et al. (2008, p. 3) revelam que os lugares são:

Espaços que são essenciais para o desenvolvimento de experiências, relacionamentos sociais e afetivos, mas também os hábitos que dão sentido às nossas vidas e permitem de forjar uma identidade duradoura.

Enfim, Santos (2012) sublinha que no lugar:

Um cotidiano compartilhado entre as mais diversas pessoas, firmas e instituições – cooperação e conflito são a base da vida em comum. Porque cada qual exerce uma ação própria, a vida social se individualiza; e porque a contiguidade é criadora de comunhão, a política se territorializa, com o

confronto entre organizações e espontaneidade. O lugar é o quadro de referência pragmática ao mundo, do qual lhe vêm solicitações e ordens precisas de ações condicionadas, mas é também o teatro insubstituível das paixões humanas, responsáveis, através da ação comunicativa, pelas mais diversas manifestações da espontaneidade e da criatividade (SANTOS, 2012, p. 322).

Segundo Pflieger et al. (2008, p. 9), os espaços de lugares são “o espaço da experiência, cujo significado é centrado na valorização da localidade e das interações de proximidade”. Assim, se os espaços de lugares se definem por ser o espaço da experiência ao nível das interações de proximidade, uma visão redutora poderia avançar a hipótese de sua desaparecimento frente a dominação dos fluxos e a diluição das solidariedades de proximidade no contexto urbano mundial que se constrói. Mais amplamente, alguns autores postulam a desaparecimento do espaço frente à compressão espaço-tempo; de acordo com Harvey (1992), hipótese que refutamos com Carlos (2007) que avança que é o tempo que tende a desaparecer e não o espaço. De fato, as características da sociedade em rede que incentivam a investir no desenvolvimento das comunicações, buscam diminuir o tempo de percurso, mas sem poder se emancipar da necessidade de um espaço concreto a ser percorrido onde os fluxos se deslocam, sejam eles materiais ou imateriais. O que evolui são as características desse espaço que se tornou contínuo, o que permitiu abolir o tempo, espaço que se multiplicou em formas, urbanas e sociais, cada vez mais diversificadas. Segundo Carlos (2007) é preciso ultrapassar a ideia de lugar único,

Pois todos os lugares se articulam aos demais e a sociedade se mundializa e se faz presente em cada lugar. Se a localização concreta do lugar lhe dá materialidade específica, sua existência pontual não exclui o mundial. [...] Deste modo a análise do lugar enquanto fragmento, se revela em sua simultaneidade e multiplicidade de espaços sociais que se justapõem e interpõem e que se reproduz, hoje, anunciando a constituição da sociedade urbana a partir do estabelecimento do mundial (CARLOS, 2007, p. 29).

Pode até se falar com Pflieger et al. (2008) de uma resistência dos lugares, como a resistência do que nós liga ao mundo e aos outros, isto é nossos apegos e nossos relacionamentos íntimos, de proximidade, que são a base de construção de nossas identidades e por isso não podem ser suprimidos. Por isso não se trata tanto da nossa transformação em indivíduos moveis, libertados dos apegos aos lugares, mas de uma

dificuldade de recompor espacialmente as experiências essenciais ao equilíbrio de uma vida humana, isto é, de sociabilidade, de mobilidade, do habitar etc. Nessa perspectiva, a sociedade não pode tornar-se completamente fluida, o que a tornaria insuportável, o que foi modificado é que as relações que aconteciam antes na contiguidade de um mesmo espaço físico e temporal, hoje se dispersaram.

Portanto, se a nossa identidade e os motivos de nossas aspirações e críticas continuam a se construir na dinâmica de uma relação enraizada no mundo, essa âncora é agora múltipla, o que deixa mais complexa a relação entre fluxos e lugares (PFLIEGER et al., 2008, p. 6).

Nesse contexto, estamos vendo o local se tornando global e o global se localizando no lugar, todos os lugares se articulando aos demais e não existindo mais lugar único. Assim, cada dia mais, até os lugares fortes como os antigos assentamentos precários estão sendo influenciados, determinados ou mesmo ameaçados pelas relações desse lugar com um espaço mais amplo (CARLOS, 2007). Sabemos que na lógica da atratividade os lugares se destacam pela sua capacidade ou não de concentrar infraestrutura necessária ao desenvolvimento do processo de reprodução da sociedade, o que muitas vezes cria conflitos nos lugares apropriados por moradores e projetos de uma escala maior a implantar na mesma área, metropolitana para uma infraestrutura de transporte, por exemplo, ou global para um aeroporto. Dessa oposição entre fluxos e lugares, isto é, entre escalas que se confrontam, resulta um confronto de racionalidades e usos nesses espaços (PFLIEGER et al., 2008). Levado até seu limite, essa oposição pode supor a destruição de uma vida em conjunto em dois níveis extremos: quando de um lado a mobilidade se transforma em tanta fluidez que impede toda possibilidade de encontro, do comum e de outro lado, quando sua apropriação do sol urbano, seu lugar se transforma em cerca, impossibilitando também toda possibilidade de compartilhar, de composição com o outro. A conciliação entre fluxos e lugares que deve permitir de viver juntos encontra-se no espaço profundamente político situado entre esses dois extremos, construída a cada dia através de conflitos e tensões.

## **B. Análise no Coque: entre fluxos e lugares**

O estabelecimento da ZEIS do Coque em 1983 assegurou a área como espaço de lugar, de moradia para as populações pobres instaladas desde o século XIX, mas a sua localização estratégica para a cidade e até a região metropolitana o tornou o cenário de tensões práticas entre usos (continuar reservar a área para o único fim de moradia popular ou assegurar uma mistura de usos, populações, serviços à escala local, do cotidiano e escala municipal, metropolitana) e equipamentos que de um lado visam responder a necessidades de mobilidade e de outro lado que devem permitir aos moradores de morar plenamente os lugares. Os equipamentos como o metrô, o viaduto, o terminal integrado de ônibus, a estação de barco são dispositivos essenciais para a organização dos fluxos da cidade e região metropolitana, beneficiando inclusive os moradores do Coque, mas eles se materializam num espaço e por isso não deveriam ser planificados somente pelos atores encarregados da mobilidade no tecido urbano, respondendo assim somente à lógica dos fluxos. Pelos impactos sobre os moradores da área, a planificação desses equipamentos deveria inclui-los nas discussões, superando assim a visão somente desenvolvimentista ou tecnicista dessas obras e equipamentos, o que já está teoricamente garantido pelos canais existentes de participação, em particular o sistema de gestão do PREZEIS. Mesmo assim, na prática, o PREZEIS esteve tradicionalmente e voluntariamente fora das discussões da política urbana estruturante, o que criou um descompasso entre a visão local, do cotidiano, dos lugares e a visão global da cidade, dos fluxos. Esse sistema de gestão deveria permitir de compor entre fluxos e lugares através a elaboração de “espaços práticos e procedimentos políticos que permitem acolher e combinar os vários usos de um mundo marcado pela heterogeneidade dos modos de vida e aumento da mobilidade” (PFLIEGER ET AL., 2008, p. 8). O objetivo seria superar a ideia de dominação dos fluxos ou dos lugares, mas permitir que seja solucionado em cada caso o jogo de tensões entre usos que são susceptíveis de se excluir mutuamente.

Na prática, como já vimos no capítulo precedente, o espaço do PREZEIS para a articulação dessas duas lógicas não consegue cumprir sua função. Nessa perspectiva a dinâmica de articulação entre fluxos e lugares acaba opondo rigidamente os dois, privilegiando os primeiros, numa confrontação entre uma relação ao espaço baseada na passagem/mobilidade ou na residência/moradia, em vez de procurar concilia-los, reequilibrando a relação. Inclusive as práticas dos moradores do Coque identificadas no

grupo focal, em particular dos mais jovens, mostram que as práticas de mobilidade contemporâneas revelam que no seu cotidiano não existe essa oposição entre os fluxos e lugares, já que eles dão importância tanto aos seus lugares da vida cotidiana - os espaços de rotinas e apegos emocionais – que são os bares, pizzaria, ruas, quanto aos espaços de fluxos e, portanto, aos meios de transporte para poder se deslocar e vivenciar a cidade na sua plenitude. Mesmo assim, quando a secretaria de desapropriação do governo do Estado anunciou que a obra do terminal integrado de ônibus necessitava a derrubada de 58 casas de moradores do Coque para adaptação do sistema viário contra indenização irrisória, o movimento Coque (R)Existe, constituído de moradores do Coque e de cidadãos de Recife teve que se mobilizar para defender o direito à moradia dos moradores ameaçados. Depois de quase dois meses de luta a base de reuniões, mobilizações na frente da sede do governo do Estado, divulgação intensa na imprensa, o governo do Estado recuou na sua decisão de derrubar as casas, mas até hoje não mostrou o novo projeto de traçado viário, o que mostra a dificuldade de diálogo entre representantes da sociedade civil e do poder público sobre esses temas.

É importante sublinhar também que além da questão espacial, a organização dos fluxos da cidade no Coque problematiza também a questão temporal, os vários projetos previstos para o Coque fazendo se chocar várias escalas de tempo (longo, meio, curto e imediato) que precisariam ser integradas. Assim, o projeto do Parque Capibaribe que focaliza o resgate do potencial do rio e suas margens para a cidade visa o longo prazo, enquanto o projeto integrado de urbanização do Coque, assim como o projeto de urbanização e paisagismo da Areinha e a elaboração dos planos de intervenção urbanística feita pela Prefeitura focalizam o meio prazo. Mais, o projeto do sistema viário que passa pelo Coque e que vai permitir viabilizar a circulação dos ônibus que vão frequentar o terminal integrado de ônibus está na escala do curto prazo, enquanto os próprios moradores que vivem seu cotidiano no Coque privilegiam a escala imediata.

Ficou claro nesse capítulo que durante muito tempo dominou uma visão redutora e simplificadora sobre as favelas e seus moradores, como mundo à parte, fazendo uma assimilação da favela como exclusivo habitat e lugar dos pobres, em particular através a teoria da marginalidade. Mas desde logo existiram também autores que procuram ultrapassar esses preconceitos, os criticando e demonstrando suas limitações através de pesquisas que procuraram adentrar na profundidade e complexidade do cotidiano dos moradores de favelas e pobres da cidade, revelando também as similaridades e sonhos compartilhados. No contexto atual da globalização e de sua racionalidade

homogeneizante, fica mais claro ainda como se relacionam, se penetram os vários fragmentos e escalas temporais, espaciais, superando muito a visão de mundos enclausurados. As fronteiras específicas e bem delimitadas entre fluxos e lugares, entre o local e o global se fazem cada vez mais flutuantes, as relações de interdependência ficando mais claras.

## **Conclusão da parte 2**

A parte dois dessa pesquisa visou apresentar um panorama geral dos principais fatores que influenciam no jogo complexo contraditório e complementar das exigências de atratividade com as necessidades de habitabilidade no que tange aos desafios da inserção sócio-espacial da ZEIS do Coque. Verificamos que as regras do mercado dominam a produção e distribuição das moradias, vistas como mercadorias, o que prejudica muito a população mais pobre no acesso à moradia, assim como a permanência nos seus locais de moradias que estão sendo valorizados, em particular pela implantação de equipamentos urbanos que também os beneficiam, como no caso do Coque. Mesmo os mecanismos institucionais como o PREZEIS, frutos de uma longa disputa da população pobre organizada, que visam preservar os interesses coletivos da população pobre da permanência no seu local de moradia com direito à melhorias das suas condições de habitabilidade enfrentou e continua enfrentando vários desafios para cumprir suas missões. Assim, constatamos as dificuldades de conciliar no mesmo espaço, institucional como o PREZEIS ou espacial com a ZEIS do Coque a busca por atratividade, desenvolvimento econômico compartilhada por todos e a busca por a melhoria das condições de habitabilidade da população pobre, objetivo de alguns. Assim, as próprias lideranças comunitárias que participam do PREZEIS, em particular pelos seus comportamentos clientelistas ou os moradores comuns do Coque, em particular pelos seus hábitos de consumo, participam da dinâmica econômica e política geral da cidade, se sentindo parte da cidade como um todo. Percebemos as novas articulações entre espaços e escalas que obrigam a repensar as relações entre o local e o global, não existindo mais o lugar único, as fronteiras nítidas e claras desapareceram, o local e o global se redefinindo mutuamente.

## **CONCLUSÃO GERAL**

Nossa pesquisa nos leva a identificar um conjunto de conclusões em três níveis, sobre os quais nossa tese, aparentemente, oferece resultados a comentar:

- O nível teórico e conceitual: nossa pesquisa nos levou a desenvolver uma reflexão sobre os conceitos e teorias a partir dos quais é possível desenvolver uma análise dos processos de fragmentação e / ou inserção,

- O nível metodológico: as nossas investigações nos permitiram testar diferentes métodos de análise e técnicas de coleta de dados adaptadas as nossas investigações

- Finalmente, o nível da análise do caso do Coque, sobre o qual foram obtidos resultados relativos ao lugar que ocupa essa área no contexto da cidade fragmentada.

### **Conclusões relativas ao nível teórico e conceitual**

Partindo da observação de uma situação local marcada por um grau elevado de fragmentação sócio-espacial no Recife, essa pesquisa procurou construir um arcabouço teórico e empírico apto a nos oferecer as chaves de leitura e de análise da realidade recifense, e dos desafios que colocam o déficit de inserção sócio-espacial dos assentamentos precários no tecido urbano. Descobrimos essa nova realidade dos assentamentos precários de Recife em 2009, nos confrontamos logo com a complexidade do problema de sua deficiência em termos de inserção sócio-espacial, por causa de vários fatores em interação (econômico, social, político, cultural e antropológico) que tentamos identificar e problematizar na tese. Elaboramos então nosso arcabouço teórico em torno dos desafios da inserção sócio-espacial das favelas no Recife, nos focalizando sobre o caso da Zona Especial de Interesse Social do Coque, campo de nossas investigações desde 2011. Percebemos então que o principal problema é conseguir conciliar várias exigências sobre um mesmo espaço: promover a atratividade da cidade e respeitar o direito à moradia da população pobre, particularmente quando essa população vive em locais estratégicos para a organização urbana global, nomeadamente para o reforço da atratividade da cidade.

Em relação à dúvida que existe entre os autores sobre o fato do termo da fragmentação se referir a uma noção ou um conceito, elegemos o termo como noção por se referir principalmente à uma realidade concreta, nos oferecendo chaves de leitura da cidade e não a um conteúdo abstrato próprio de um conceito. Mesmo assim, ele não pode sozinha caracterizar a situação concreta dessa realidade complexa da favela, nem dar conta da história vivida dos moradores. Na verdade, o que aparece é que os assentamentos precários não são e nunca foram totalmente separados socialmente e espacialmente do resto da cidade. Nesse contexto, não podemos analisar as rupturas no tecido urbano, os efeitos do isolamento e a existência de “fronteiras”, sem também levar em conta ao mesmo tempo as trocas, as dependências e interdependências que existem entre os diferentes “pedaços” de cidade.

Em relação ao recurso ao conceito de atratividade, nos referimos especificamente aos trabalhos de Harvey (1992 e 1996) sobre a produção do espaço e o empreendedorismo urbano concebido para atrair novos investimentos, de Borja e Castells (1996) e Ramalho e Vasconcelos (2013) para a parte sobre planejamento estratégico, de Ribeiro (1997) cujas análises se baseiam nos trabalhos de Topalov sobre o sistema de produção imobiliária e de Castells (1999) sobre as relações entre fluxos mundializados e os lugares ou escala local. Além disso, as tensões entre exigências de atratividade e necessidades de habitabilidade nos apareceram como antigas, mas sublinhamos algumas características particulares nesse momento atual devido à realização da Copa do Mundo de football em 2014 no Recife e outras cidades. A organização da Copa, como catalizador de um grande projeto urbano, conduziu à realizar importantes investimentos em infraestruturas urbanas, que reestruturaram a cidade e a região metropolitana. Esse quadro teórico nos permitiu adentrar na complexidade do funcionamento, dos interesses dos agentes que sustentam essa visão da cidade capitalista, mostrando sua influência na ZEIS do Coque, área considerada até hoje e desde os anos 1980 como reservada para acolher moradias populares. A teoria de Castells (1999) sobre a cidade em rede e sobre a dicotomia entre espaços de fluxos e de lugares nos permitiu entender melhor as contradições aparentes entre as lógicas de produção do espaço desenvolvidas em escalas e segundo modalidades específicas e diferentes, mas que na verdade se entrelaçam e se confundem. Assim Carlos (2007) e Pflieger et al. (2008) nos ajudaram a aprofundar essas relações contraditórias e complementares entre o nível local e o global, nomeadamente através dos conflitos de

usos qui se expressam no mesmo espaço urbano, entre o uso residencial, à escala do lugar e usos de mobilidade e/ou de serviços urbanos em geral (saúde, educação etc.) à escala da cidade e da região metropolitana. Através as entrevistas com os moradores do Coque e a análise de suas práticas do território, conseguimos verificar que esses usos se articulam naturalmente no seu cotidiano. Eles têm relações muito fluidas e recorrentes no seu local de moradia, do cotidiano, da proximidade e também com o resto da cidade e via ele com a sociedade global, com que eles têm também muita identificação. Contudo, essas articulações não funcionam mais quando a construção de infraestruturas de transports ou de serviços urbanos implica prejudicar o direito à moradia dessas populações, expulsando-as da área.

Em paralelo às reflexões precedentes, para introduzir na nossa análise o conceito de habitabilidade, precisávamos reconstruir toda a história dos assentamentos precários no Recife, e apreender o contexto das lutas pela reforma urbana no Brasil, e dos movimentos sociais tendo como objetivo assegurar a permanência das populações de baixa renda no coração da cidade, evitando sua expulsão para conjuntos habitacionais em periferia. Para isso, Henri Lefebvre (1968) e David Harvey (2011) nos deram uma base teórica conceitual sólida para definir o direito à cidade e interpretar a reivindicação dos moradores para melhor qualidade de vida, habitabilidade e a permanência nos seus lugares de moradia. O próprio conceito de habitabilidade envolve muitos aspectos que afetam a qualidade da moradia, como a qualidade da casa em termos de material de construção, de área construída, de divisões internas e instalações, da segurança da posse da terra, de infraestruturas de abastecimento de água, de esgoto, de drenagem, do sistema viário, da forma do bairro e de disponibilidade de equipamentos urbanos e serviços públicos, transporte, segurança, áreas de lazer e convivência comunitária entre outros (DE LA MORA et al., 2007). Depois de muitas lutas foram aprovados vários instrumentos legais às escalas federal (Constituição de 1988, Estatuto das Cidades) e local de Recife (instituição das ZEIS, PREZEIS, OP etc.) reconhecendo o direito à moradia e à cidade dos moradores de assentamentos precários. Contudo, o dilema habitabilidade – atratividade não regrediu: pudemos constatar no campo que se certas ações públicas procuraram manter no local a população de origem, urbanizando e regularizando a área, preservando certa fragmentação sócio-espacial através a renúncia às ações a favor da mistura de populações (as intervenções procurando manter nesses assentamentos uma população homogênea e pobre), outras ações procuraram

diversificar os usos do espaço sem a participação da população. Assim, mesmo que algumas intervenções urbanas beneficiam a população do Coque em termos de resultados imediatos, como por exemplo, a implantação de equipamentos de transporte, de saúde pública, de segurança pública, a meio prazo existe o risco de eles impedirem a população de origem de se manter no local, em particular pela valorização da área, pelo aumento dos preços dos imóveis e dos aluguéis consequentes, como já vimos acontecer em outras áreas. Resumindo, não é que as necessidades de habitabilidade e as exigências de atratividade sejam necessariamente opostas, mas nessas áreas de moradias ocupadas por populações de baixa renda, seria preciso tomar medidas adequadas para que as regras do mercado não se suponham a função social da propriedade. Todavia, isso não corresponde ao que vimos acontecer empiricamente, tão por omissão do poder público que por falta de eficiência dos canais de participação institucionalizados desde os anos 1980. Os impactos de suas ações ficam limitados devido a uma visão individualista e mercantil de suas funções de defesa dos interesses da população dessas áreas precárias.

Mesmo se idealmente a cidade deveria funcionar como uma unidade coesa, lugar de realização e de socialização do ser humano, a realidade histórica nos mostra que este sonho está longe de se realizar ainda, a fragmentação do tecido urbano sendo uma marca recorrente de nossas sociedades urbanas. Mais, mesmo reconhecendo que em certo contexto a noção de fragmentação possa carregar uma conotação negativa, ameaçando a atratividade da cidade, os laços sociais pelas rupturas e fronteiras que ela subentende, no caso específico da sociedade brasileira, marcada até hoje por grandes desigualdades sociais, analisamos que somente a manutenção provisória de zonas específicas como as ZEIS pode garantir que sejam melhoradas as condições de habitabilidade nessas áreas, garantindo a inserção sócio-espacial da população pobre no tecido urbano.

Os autores Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) foram de grande utilidade para analisar os grandes projetos urbanos e seus impactos para o Coque, já que nos encontramos num período muito ambíguo onde o recurso ao discurso participativo ficou muito banalizado, até mesmo no contexto do planejamento estratégico que visa antes de tudo a busca por atratividade e desenvolvimento econômico da área. Não que esse desenvolvimento econômico não possa assumir também aspectos sociais, atendendo às necessidades da população como um todo, o que muitas vezes não se verifica na prática. Assim, o raciocínio dos autores nos incita a acompanhar de muito perto as condições de

elaboração e execução de tais projetos e não se deixar iludir por um discurso participativo, se as condições de sua efetiva realização não existem.

Mais esses autores nos ajudaram a superar nossa visão muito ingênua e maniqueísta que enxergava “o mal” (os atores privados e o Estado vendido) frente “ao bem” representado pela sociedade civil e o Estado quando responde as necessidades da população em particular pobre, esses “bem e mal” separados por visões de cidades antagônicas, a da atratividade / competitividade e a da habitabilidade / direito à cidade. Demoramos muito para desconstruir essa visão redutora e fragmentada da realidade, percebendo melhor a sua complexidade, as relações contraditórias, antagônicas e complementares entre esses atores, assim como visões de cidades que não são em nada específicas a certa categoria de atores. Poderíamos inclusive ter aprofundado mais esse jogo complexo de atores, o que poderá ser feito em trabalhos ulteriores.

### **Conclusões ao nível metodológico**

Como pesquisadora estrangeira confrontada a uma realidade nova, complexa e muito diferente do que era conhecido, sentimos necessidade para entender esse novo contexto de adquirir uma visão abrangente sobre a problemática dos desafios da inserção sócio-espacial das ZEIS do Recife. Por isso, dedicamos uma grande parte da tese a leituras bibliográficas diversas em vários domínios e às atividades de campo diversificadas que nos deram uma experiência muito rica da realidade que tentamos transcrever na tese.

Avaliamos muito positivamente o fato de ter usado a estratégia da triangulação dos métodos de coleta que visa multiplicar as fontes e tipos de dados para corrigir e compensar mutuamente os limites de cada uma das técnicas utilizadas. Essa variedade de fontes de coleta e análise de dados nos forneceu uma visão ampla e aprofundada da situação pesquisada, de coletar muitas informações e dados, mas isso requer em contrapartida um importante tempo de análise assim como uma grande capacidade para cruzar as informações e análises obtidas.

Adquirimos um grande conhecimento da situação pesquisada, aprendendo muito usando várias fontes de coleta e análise de dados (observação direta, análise de

documentos, entrevistas e grupo focal), mas reconhecemos que pode faltar certa articulação entre todos os dados recolhidos que não foram todos aprofundados.

Também reconhecemos que teria sido pertinente pesquisar outro caso ilustrativo além do Coque para aprofundar e consolidar nossas observações, mas limitações materiais nos impediram isso.

Finalmente em relação à grade de indicadores da inserção sócio espacial da ZEIS do Coque, de novo limitações materiais nos impediram de abranger na prática mais critérios, mas consideramos o exercício teórico e acadêmico válido por ter percebido e compreendido o leque amplo de possibilidades de aferição.

### **Conclusões da análise do caso do Coque**

Como já vimos, o Coque, ocupando uma área alagável e pouco acessível, era originalmente um arquétipo de uma zona específica pelo grau elevado de pobreza de sua população, enclausurada no coração de uma cidade, Recife, profundamente marcada por uma fragmentação sócio-espacial. Essa situação de isolamento sócio-espacial do bairro se manteve ao longo da história da cidade, pois na medida em que a cidade foi se desenvolvendo e crescendo, o Coque continuou ocupado somente por populações de baixa renda morando em condições de insalubridade (até 1960 e o desvio do rio Capibaribe, a área era regularmente alagada pelas marés).

A partir de 1960, a área ficou salubre. Apresentando muitas vantagens comparativas de localização (ausência de relevo, proximidade do hiper-centro), ela começou a ser alvo de intervenções urbanísticas importantes que provocaram expulsões de seus moradores, que não foram realocadas no local, fora o caso da construção das 350 casas pelo programa PROMORAR no início dos anos 1980. Como o vimos, essas intervenções reforçaram o isolamento e enclausuramento da zona: se originalmente ela era cortada fisicamente do resto da cidade pelo rio Capibaribe, agora várias infraestruturas (metrô) e vias de circulação de grande fluxo para carros têm um efeito de barreira que acentua a situação de isolamento do bairro.

Ao nível social, vimos que durante muito tempo dominou uma visão redutora e simplificadora sobre as favelas, vistas unicamente como problema, doença, lugar de marginais, da pobreza, da violência, das drogas etc. (Perlman, 1977; Valladares, 2006), o que reforçou o isolamento dessas áreas e de seus moradores. O Coque não fugiu da regra e até hoje permanece um estigma, uma barreira invisível ao redor da zona e se os próprios moradores se sentem fazendo plenamente parte da cidade, poucas de fora ousam entrar no Coque.

A realidade da fragmentação urbana mudou muito a partir do reconhecimento das ZEIS pela lei municipal nº 14.511/1983 cujos principais objetivos são preservar as atuais 67 ZEIS das regras de produção e distribuição de moradias do mercado privado, reservando o solo urbano para moradias populares e priorizando a melhoria das condições de habitabilidade da população, garantindo o direito à urbanização e regularização fundiária.

Com esse objetivo foi instituído o sistema de gestão do PREZEIS em 1987 que visa garantir a participação dos próprios moradores na elaboração e implantação dos projetos de urbanização e regularização. Apesar de reconhecer os avanços em termos de inserção sócio-espacial que estes instrumentos têm ajudado a alcançar, temos de observar as grandes limitações e dificuldades também identificadas, que têm causas diversas e complexas. Se a falta de vontade política de priorizar os investimentos em ZEIS é um fator importante, é também absolutamente necessário que os representantes de ZEIS eleitos para representar a população de sua área não só priorizam a sua função de representação frente aos governos através de mecanismos de participação. É essencial de fortalecer o movimento de base com esta população, por meio de atividades de informação, de formação, de sensibilização, de mobilização e organização popular, a fim de ganhar influência política.

Assim, a área permaneceu isolada, mas a melhoria efetiva das condições de habitabilidade deveria ter permitido de diminuir o impacto da fragmentação sócio-espacial do Recife nesse bairro, o que na prática não ficou tão claro para o Coque no seu conjunto. Pudemos então constatar que o Coque esta em sim mesmo sujeito à um processo de fragmentação interna, caracterizado por uma diferenciação na qualidade das moradias. Assim, as “Vilas” construídas pelo programa público PROMORAR, única

intervenção pública de grande amplitude ao nível habitacional até hoje, são as áreas com melhores condições de habitabilidade.

Concluimos disso que as baixas condições de habitabilidade das áreas internas ao Coque são consequências da falta de elaboração e implantação do plano urbanístico específico que a lei municipal obriga a elaborar para cada ZEIS, o que revela a falta de prioridade política dada as ZEIS e ao PREZEIS ao longo da história política do Recife desde os anos 1980.

Fato notável é a proliferação desde 2013-2014 de grandes projetos urbanos de iniciativa da Prefeitura que visam (re)urbanizar a área, que mesmo se permite a melhoria das condições de habitabilidade, ameaça a existência das ZEIS, ainda mais porque paralelamente um projeto de modificação da lei de uso e ocupação do solo está em elaboração. Podemos também expressar dúvida quanto à participação dos moradores nessa elaboração e implantação desses projetos, exigência explícita da legislação sobre as ZEIS. Até o final de julho de 2014, as perspectivas eram pouco otimistas, já que a Comissão de Urbanização e Legalização – COMUL e o fórum do PREZEIS não foram envolvidos como o deveria ser em nenhum desses projetos.

Todavia, as perspectivas melhoraram em prol do direito à cidade dos moradores do Coque depois de uma mobilização intensa por parte do professor De la Mora com o Fórum do PREZEIS que se mobilizou para reivindicar seu papel protagonista na elaboração e implantação do projeto de reurbanização do Coque e entorno para o qual uma licitação foi lançada em maio de 2014. Por causa da mobilização e abertura política por parte da Prefeitura, a COMUL do Coque e o Fórum do PREZEIS estão sendo plenamente reconhecidos e integrados ao processo de elaboração do projeto através a revisão dos termos da licitação.

Mesmo nesse contexto mais favorável, é necessário ficar muito vigilante quanto aos projetos urbanos que visam o Coque e outras ZEIS localizadas em espaços estratégicos para a cidade e a região metropolitana se desejamos preservar o direito à moradia dos moradores de baixa renda. Será preciso muita pressão por parte da população, seus representantes eleitos e as organizações que os apoiam para preservar esse direito à moradia e à cidade duramente conquistados ao longo da história.

## **APÊNDICES**

### **APÊNDICE 1 LISTA DOS ENTREVISTADOS**

#### **Do poder público**

- Noé Sergio Rabêlo do Rego Barros, arquiteta urbanista, funcionário público do Instituto das Cidades Engenheiro Pelópidas Silveira, secretaria de desenvolvimento e planejamento urbano. Duas entrevistas realizadas dia 23 de dezembro de 2013 e dia 27 de abril de 2014.
- Severino Miguel, coordenador da RPA-1, secretaria de governo e participação social da Prefeitura Municipal de Recife. Entrevista realizada dia 10 de maio de 2014.

#### **De lideranças comunitárias do Coque**

- Rildo Fernandes, coordenador do Ponto de Cultura Espaço Livre do Coque e membro do Coque (R)Existe. Entrevista realizada dia 20 de novembro de 2013.
- Irandir. Ex-participante do Orçamento participativo. Entrevista realizada dia 30 de março de 2014.
- Aderbal. Membro da Comul da ZEIS do Coque. Entrevista realizada dia 16 de maio de 2014.
- Ronaldo, representante no programa “Eu amo meu bairro” da secretaria de segurança pública da Prefeitura Municipal do Recife. Entrevista realizada dia 16 de maio de 2014.
- Matuto, coordenador de urbanização Ponto de Cultura Espaço Livre do Coque e membro do Coque (R)Existe . Entrevista realizada dia 20 de maio de 2014.
- Walter, morador da Areinha. Entrevista realizada dia 23 de maio de 2014.

### **De membros do Coque (R)Existe**

- João Pereira Vale Neto, não morador do Coque, membro da Rede Coque Vive. Entrevista realizada dia 16 de dezembro de 2013.
  
- Cristina Gouvêa, não moradora do Coque, membro do grupo Direitos Urbanos. Entrevista realizada dia 3 de janeiro de 2014.
  
- Cleiton de Barros Nunes, morador do Coque, membro do NEIMFA. Entrevista realizada dia 7 de janeiro de 2014.

## **APÊNDICE 2 - ROTEIRO DE ENTREVISTA – MEMBRO DO COQUE (R)EXISTE**

### **PERCURSO PESSOAL**

Fale um pouco de você, de sua história e de como você acabou se envolvendo com projetos e ações de transformação social?

Esse percurso foi intencionalizado?

Você tinha alguma ideia das consequências das ações com as quais se envolveu?

Como esse percurso afetou sua vida pessoal e profissional?

Você percebe que suas motivações foram, de alguma maneira, sendo alteradas ao longo do tempo e das ações?

### **NASCIMENTO MOVIMENTO COQUE (R)EXISTE**

Pode me contar a história de como nasceu o Coque (R)Existe?

Quais eram as motivações do movimento?

Que tipo de ações coletivas foi privilegiado?

Que tipo de relação o Coque (R)Existe privilegiou com os moradores do Coque?

Em sua opinião, trata-se de um movimento no sentido comumente atribuído pelas ciências sociais?

Quais são as principais características do movimento Coque (R)Existe?

Para você, o que aglutina as diferentes organizações que compõem o Coque (R)Existe?

Como você percebe as singularidades e as diferenças dessas organizações: quais os elementos potencializadores e quais os elementos dificultadores das ações?

Na sua avaliação, as ações desencadeadas até o momento visam principalmente “lutar contra” certa ordem política ou você já percebe a existência no coletivo de organizações de certo projeto comum?

## **A INSTITUCIONALIZACAO VS AUTONOMIA**

Como você apreende a possibilidade de institucionalizar o Coque (R)Existe?

Você acredita que uma estrutura organizacional própria do Coque (R)Existe para além das organizações específicas poderia agregar novos elementos para as ações desenvolvidas?

Quais vantagens e desvantagens você enxerga na institucionalização em termos de alcance das ações do Coque (R)Existe?

Você percebe alguma diferença significativa entre organização e institucionalização? Como esses elementos afetam o processo de mobilização?

## **APÊNDICE 3 – ROTEIRO DO GRUPO FOCAL REALIZADO DIA 14 DE JUNHO DE 2014**

### *Aspectos práticos e técnicos*

*Número de pessoas participantes: média de 8*

*Faixas etárias: - de 18, entre 20 e 40, entre 40 e 60, + de 60 anos*

*Onde mora no Coque/sexo/ocupação: o mais diversificado possível*

*Lugar para a realização do grupo focal: NEIMFA*

*Equipamentos: gravador, câmera fotográfica*

### **Apresentação das organizadoras**

Nome / Ocupação

### **Objetivos da roda de diálogo**

Precisamos recolher sua opinião sobre vários aspectos de sua vida no Coque, para entender como ela se modificou ao longo do tempo.

Essa discussão tem três objetivos:

- Conhecer o seu cotidiano no Coque
- Sua relação com o resto da cidade/região metropolitana/Estado
- Como os atuais e futuros projetos podem influenciar a sua vida no Coque

Não tenham medo de discordar de outra pessoa, o objetivo não é tudo mundo concordar com o outro, mas de saber justamente as diferentes opiniões sobre os assuntos.

Solicitar consentimento ao grupo para efetuar a gravação e filmagem. O que será dito permanecerá entre nós e seu nome não será mencionado no registro escrito, então fiquem à vontade para se expressar.

### **O que queremos saber:**

1. Se o Coque é um lugar para eles
2. Os moradores se sentem trancados, isolados nesse lugar e/ou se eles frequentem o resto da cidade? É fácil de transitar fora do Coque: acesso a equipamentos (promove o direito à cidade) / Evolução desde 10 anos
3. Equipamentos introduzidos e que vem modificando o seu lugar. Quais seriam os pontos positivos e negativos desses novos projetos (de metrô, terminal integrado, Fórum de Justiça) em comparação com a sua vida no Coque?

### **Apresentação dos participantes**

Vamos começar com uma breve apresentação

- Nome
- Idade
- Ocupação
- Onde você mora?
- Há quantos anos você vive No Coque?

### **Perguntas em função dos objetivos**

#### **Objetivo 1: introdução as perguntas:**

Primeiro, gostaríamos de saber de sua relação com o Coque em si, em particular ao nível de seus deslocamentos.

<b>Objetivo n ° 1: O conceito de lugar / relação cotidiana / práticas do território</b>	Onde você gosta mais de estar ou ir no Coque? Como você anda no bairro (a pé, bicicleta, carro, moto etc...)?
---	--

#### **Objetivo 2: introdução às perguntas:**

Agora gostaríamos de saber de sua relação com o resto da cidade, em particular ao nível de seus deslocamentos para fora do Coque.

<b>Objetivo 2: isolamento / abertura ao resto da cidade</b>	Onde você costuma ir fora do Coque? Você sai do Coque todos os dias? Para que motivos? Que meio de transporte você usa para sair do Coque? É de fácil acesso? Você faz uma diferença entre o Coque e o resto da Cidade?
---	--

	<p>Você sai mais do Coque que antes?</p> <p>Pessoas de fora do Coque frequentam o Coque?</p>
--	--

**Objetivo 3: introdução às perguntas:**

Agora gostaríamos de saber de sua opinião sobre os projetos implantados no Coque (terminal integrado, obra do canal Ibiporã etc.) e suas repercussões na sua vida no Coque.

<p><b>Objetivo 3: atuais e futuros projetos implantados: que influencia sobre sua vida no Coque?</b></p>	<p>Esses projetos vão ameaçar o Coque como você o conhece hoje?</p> <p>O que isso vai trazer de bom?</p> <p>Você se sente ameaçado do Coque desaparecer?</p>
--	--

## REFERÊNCIAS

BALBO Marcello. Fragmentation spatiale fragmentation sociale dans la perspective de la globalisation: La place du gouvernement local. In: Navez-Bouchanine Françoise (dir.). **La fragmentation en question: des villes entre fragmentation sociale et fragmentation spatiale**, Paris: L'Harmattan, 2002.

BANCO NACIONAL DE HABITACÃO – BNH. Departamento de pesquisas. PROMORAR – BNH. Levantamento sócio econômico do Coque. Recife – PE. Começo dos anos 1980.

BERQUE Augustin. **La ville donne sens au monde**. L'Atlas des Villes du Monde. Paris: Le Monde Hors-série, 2013.

BEUF, Alice. **Les centralités à Bogota, entre compétitivité urbaine et équité territoriale**. Thèse doctorat en Géographie humaine, économique et régionale. Paris: Nanterre, La Défense, 2011.

BONDUKI Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. **Revista Análise Social**. Vol. xxix (127) (3.º), 711-732. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1994.

\_\_\_\_\_. Do projeto moradia ao programa minha casa minha vida. **Revista Teoria e Debate**. Vol. 82. São Paulo: Fundação Perseu Abramov, 2009.

BORJA Jordi; CASTELLS Manuel. As cidades como atores políticos. **Revista Novos Estudos**. Vol. 45, p. 152-166, edição de julho. São Paulo: CEBRAP, 1996.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: HUCITEC, 2007.

CARREL Marion; CARY Paul; WACHSBERGER Jean-Michel (org.). **Ségrégation et fragmentation dans les métropoles**. Perspectives internationales. Villeneuve d'Ascq: Presses Universitaires du Septentrion, 2013.

CARRIERE Jean-Paul ; DE LA MORA Luis. Précarité urbaine et fragmentation socio-spatiale au sein des métropoles brésiliennes: Le cas de Recife (artigo aceito para publicação, escrito em 2013). **Revista Géographie, Economie, Société: Lavoisier**, 2013.

CARVALHO Celso Santos, ROSSBACH Anaclaudia (org). **O estatuto da cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

CARY Paul. **La politique introuvable? Expériences participatives à Recife (Brésil)**. Paris: L'Harmattan, 2007.

\_\_\_\_\_. **Réflexions sur la « société de consommation » brésilienne**. Problèmes d'Amérique latine, 2010/4 N° 78, p. 75-90. DOI : 10.3917/pal.078.0075. Disponível em:

<[http://www.cairn.info/resume.php?ID\\_ARTICLE=PAL\\_078\\_0075](http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=PAL_078_0075)>. Acesso em: maio 2014.

CARY Paul; Fol Sylvie. Les métropoles soumises à des transformations socio-spatiales. In : CARREL Marion, CARY Paul, WACHSBERGER Jean-Michel (org.). **Ségrégation et fragmentation dans les métropoles**. Perspectives internationales. Villeneuve d'Ascq: Presses Universitaires du Septentrion, 2013.

CASTELLS Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

\_\_\_\_\_. **A sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura;** v.1. 6 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAVALCANTI Helenilda; LYRA Maria Rejane; AVELINO Emília (org.) **Mosaico urbano do Recife: exclusão/inclusão socioambiental**. Recife: Massangana, 2008.

CAVALCANTI, Helenilda et al.. **Tipologia e caracterização socioeconômica dos assentamentos precários: região metropolitana do Recife**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco – FUNDAJ; observatorio de políticas públicas, 2009.

CHETRY Michaël. **Les habitants des favelas face au droit à la ville au Brésil: Réalité de la fragmentation urbaine, défi de l'intégration**. Thèse Doctorat en Géographie Aménagement, Ecole doctorale en sciences sociales. Lyon: Université Jean Moulin de Lyon III, 2010.

\_\_\_\_\_. La fragmentation: un nouveau regard sur la ville brésilienne ? In: CARREL, Marion ; CARY, Paul ; WACHSBERGER Jean-Michel (org.). **Ségrégation et fragmentation dans les métropoles**. Perspectives internationales. Villeneuve d'Ascq: Presses Universitaires du Septentrion, 2013.

COLEÇÃO HABITARE - **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras – uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**, Porto Alegre: ANTAC, 2007.

COMITÊ POPULAR DA COPA. **Relatório sobre as remoções ocorridas em Pernambuco para a realização da copa do mundo de futebol de 2014**, encaminhado no dia 9 de maio de 2014 para a Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa – ANCOP.

\_\_\_\_\_. **Legados e relegados da copa do mundo: quando o direito à cidade é violado**. 2014.

COMPANS Rose. O paradigma das global cities nas estratégias de desenvolvimento local. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, n. 1, maio-nov, p. 91-114. Campinas: ANPUR, 1999.

\_\_\_\_\_. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: UNESPE, 2005.

COORDENAÇÃO DO PREZEIS. **Manual para lideranças do plano de regularização das zonas especiais de interesse social.** Recife: PREZEIS, 2010.

DAGNINO Evelina; OLVERA Alberto J, PANFICHI Aldo (org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina.** Campinas: Paz e Terra, 2006.

DE LA MORA, Luis. El Programa de Recuperación de las Zonas Especiales de Interés Social instrumento legal e gerencial de Reforma Urbana en Recife (Brasil): Conquista del movimiento social para promover Una Ciudad para Todos. In: **Tercer taller internacional sobre vivienda popular y de interés social “ViPo” 2002**, Camaguey, Cuba. 18 al 20 de Junio del 2002.

\_\_\_\_\_.; VILAÇA, Ana Paula. Mecanismos de gestão da política de desenvolvimento urbano da cidade do Recife: Identificação de suas sobreposições e lacunas e propostas de compatibilização. In: **Anais do 3º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico Balanço das experiências de implementação do Estatuto da Cidade.** Recife: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU, 2004.

DE LA MORA, Luis et al.. **Cartilha produção social do habitat, BRASIL, Habitat para a humanidade.** 2007. Disponível em: <<http://www.habitatbrasil.org.br/biblioteca/publicacoes/cartilha.pdf>>. Acesso em: mar 2009.

DUPAS, Gilberto. **Atores e poderes na ordem global: assimetrias, instabilidade e imperativos de legitimação.** São Paulo: UNESP, 2005.

ESPINOSA, Jaime Erazo; BONDUKI, Nabil. Política de vivienda e inclusión social en Brasil: revisión histórica y nuevas perspectivas en el gobierno de Lula. In: Jaime Erazo Espinosa. (Org.). **Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica.** 1 ed. v. , p. 20. Quito/Caracas: FLACSO/CLACSO instituto de la ciudad, 2012.

ESTATUTO DAS CIDADES. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Publicada na edição nº 133 de 11.07.2001 do Diário Oficial da União.

FREYRE Gilberto. **Sobrados e mucambos: decadência do patriarcado e desenvolvimento do urbano.** 15 ed. rev. São Paulo: Global, 2004 (1936).

GALLETY, Jean-Claude (org.). **Le processus de métropolisation et l'urbain de demain.** Lyon: CERTU, Collection Essentiel nº15. 2013.

GENESTIER Philippe. La rhétorique de la ville fragmentée, ou quand l'idéal holiste est délégué à l'échelon local. In: NAVEZ-BOUCHANINE, Françoise. **Emergence d'une notion: quelques repères historiques.** La fragmentation en question: des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale ? Paris: L'Harmattan, 2002, 1, pp119-135.

GOMES, Alberto Albuquerque; GALEGO, Carla. Emancipação, ruptura e inovação: o *focus group* como instrumento de investigação. In: **Revista Lusófona de Educação**, 5, 173-184. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/rle/n5/n5a10.pdf>>. Acesso em: jun 2011.

HARVEY David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

\_\_\_\_\_. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In: Espaço & Debates - **Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, nº39. Cidades: estratégias gerenciais. Ano XVI. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 1996.

\_\_\_\_\_. **O espaço da esperança**. São Paulo: Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2006.

\_\_\_\_\_. **Le capitalisme contre le droit à la ville**. Néolibéralisme, urbanisation, résistances. Paris: Amsterdam, 2011.

\_\_\_\_\_. **Urbanização incompleta é estratégia do capital**. 2013. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/26691>>. Acesso em: nov 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico 2010**. Aglomerados subnormais. Primeiros resultados. Rio de Janeiro, 2010.

INSTITUTO DE LA VIVIENDA, Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo; Universidad Técnica Federico Santa María; Fundación Chile. **Bienestar habitacional**: guía de diseño para um hábitat residencial sustentable. Chile: Instituto de la Vivienda, 2004.

LACERDA Norma. **Fragmentação e integração**: movimentos de (re)estruturação espacial das metrópoles brasileiras. (artigo aceito para publicação) Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

LAGO, Luciana. **Desigualdades e segregação na metrópole**: o Rio de Janeiro em tempo de crise. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

LEAL, Suely Ribeiro. **Fetice da participação popular**: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife. Recife: CEPE, 2003.

\_\_\_\_\_. **Empresarialismo competitivo e produção imobiliária no processo de organização do espaço metropolitano do Recife**. Trabalho apresentado no X Colóquio Internacional Sobre Poder Local, Salvador, dezembro de 2004.

LEFEBVRE Henri. **Le droit à la ville**. 3 ed. Paris: Economica, 2009 (1968).

LESBAUPIN, Ivo. **Poder local x exclusão social**: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

LIMA JÚNIOR, Mário Jarbas. **O desenvolvimento sócio-ambiental das ZEIS - A Justiça Ambiental na Relação Favela-Poder Público**. Recife. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente – Prodema - da Universidade Federal de Pernambuco. 2013

LIRA, José Tavares Correia. A construção discursiva da casa popular no Recife (década de 30). **Revista Análise Social**, v. XXIX, n°127, p. 733-753. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1994.

MARANHÃO Maria Helena Pereira Gomes. **Mudanças aparentes e efeitos invisíveis: sociabilidade, identidade e vulnerabilidade no cotidiano urbanizado da Bacia do Rio Beberibe**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano/MDU. Universidade Federal de Pernambuco. 2011.

MARICATO Ermínia. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. In: RIBEIRO, L. C. Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Orgs.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan-FASE, 2007.

MATTEI Lauro, SANTOS JÚNIOR, José Aldoril. Industrialização e substituição de importações no Brasil e na Argentina: Uma Análise Histórica Comparada. **Revista de Economia**, v. 35, n. 1 (ano 33), p. 93-115, Paraná: UFPR, 2009.

MAYRINCK, Vera. **O PROMORAR como instrumento de intervenção do Estado**. Estudo de caso: o Promorar no Coque. 1991. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano/MDU. Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 1991.

MELO Ana Maria. Recettes identiques, impacts contrastés: la planification stratégique à Lille et à Recife. In: CARREL Marion, CARY Paul, WACHSBERGER Jean-Michel (org.). **Ségrégation et fragmentation dans les métropoles**. Perspectives internationales. Villeneuve d'Ascq: Presses Universitaires du Septentrion, 2013.

MIRANDA, Livia; MORAES, Demóstenes. **Ainda há lugar para o PREZEIS do Recife?** Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/AindahalugarparaopREZEIS.pdf>>, 2004>. Acesso em: mar 2010.

MORAES, Demóstenes Andrade de. Por uma política de habitação de interesse social para o Recife - Apontamentos sobre o Prezeis. In: **Anais do Seminário de Avaliação de projetos IPT em habitação e meio ambiente: assentamentos urbanos precários**. Coleção Habitare. São Paulo. 2002. Disponível em: <[http://www.habitare.org.br/publicacao\\_colecao2.aspx](http://www.habitare.org.br/publicacao_colecao2.aspx)>. Acesso em: nov 2010.

NASCIMENTO NETO Paulo; MOREIRA, Tomás; SCHUSSELR Zulma. Conceitos divergentes para políticas convergentes. Descompassos entre a política nacional de habitação e o programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais**. V. 14, n°1. Maio de 2012.

NAVEZ-BOUCHANINE Françoise. **La fragmentation en question: des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale ?** Paris: L'Harmattan, 2002.

PAQUOT Thierry. Ville fragmentée ou urbain éparpillé ? In: NAVEZ-BOUCHANINE, Françoise. **Emergence d'une notion: quelques repères historiques**. La fragmentation en question: des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale ? Paris: L'Harmattan, 2002.

PERLMAN, Janice. O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PFLIEGER, Géraldine ; CHENAL, Jérôme; PATTARONI, Luca. **Síntese do seminário reprendre formes, formes urbaines, pouvoirs et expériences.** Lausanne, 2008.

POCHE Bernard. **L'espace fragmenté: éléments pour une analyse sociologique de la territorialité.** Paris: L'harmattan, 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RECIFE. **Projeto Recife 500 anos.** 2013. Disponível em: <http://www2.recife.pe.gov.br/wp-content/uploads/PROJETO-RECIFE-500-ANOS.docx>. Acesso em: abr 2014.

\_\_\_\_\_. Gabinete de Projetos Especiais. **Contratação de serviços especializados de Arquitetura, Urbanismo e Engenharia Consultiva para a elaboração do Plano de Reurbanização da área do Coque e seu entorno imediato, composto pelo Masterplan, Projetos Básicos e Projetos Executivos.** Recife, maio 2014.

\_\_\_\_\_. **Termo de Referência para contratação de serviços especializados de Arquitetura, Urbanismo e Engenharia Consultiva para a elaboração do Plano de Reurbanização da área do Coque e seu entorno imediato, composto pelo Masterplan, Projetos Básicos e Projetos Executivos.** Anexo 1 ao edital de licitação para a elaboração do Plano de Reurbanização da área do Coque e seu entorno imediato. Recife, fev 2014.

PREZEIS. **Propostas para reestruturação e fortalecimento do PREZEIS.** Junho de 2013.

\_\_\_\_\_. **Subsídios para reflexão e tomada de decisão.** Uma contribuição da Coordenação do Fórum do PREZEIS. Out 2013.

PREZEIS E PREFEITURA DO RECIFE. **Relatório do seminário de formação dos participantes do PREZEIS.** Recife. 21 e 22 de janeiro de 2014.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO – MDU e Housing and Urbanism Programme Architectural Association Graduate School. **Housing as urbanism: minha casa minha vida: habitação social e intervenção urbana.** Recife. Abr 2014.

RAMALHO, Ana Maria Filgueira; VASCONCELOS, Ronald Fernando Albuquerque. A copa de 2014: impactos ou legado para as cidades-sedes do Nordeste? In: ZIMERMAN, Artur (org). **Copa do mundo de 2014: impactos e legado.** Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013.

REMY, Jean. La fragmentation ou métamorphose de la ville ». In : NAVEZ-BOUCHANINE, Françoise. 2002. **Emergence d'une notion: quelques repères historiques.** La fragmentation en question: des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale ? Paris: L'Harmattan, 2002.

RIBEIRO, Ana Paula; BOULOS, Guilherme; SZERMETA Natalia. **Como não fazer política urbana.** Após anos do minha casa minha vida, déficit habitacional aumentou em quase 1,5 milhão de moradias. Publicado no dia 30 de janeiro de 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/como-nao-fazer-politica-urbana-3066.html>>. Acesso em: mar 2014.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados:** as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; IPPUR/UFRJ; FASE, 1997.

\_\_\_\_\_. Cidade-Mercadoria: a mixofobia no Paraíso Tropical. Qual o lugar dos pobres no urbano brasileiro. 2007. Disponível em <<http://web.observatoriodasmetrolopes.net/>>. Acesso em: abril de 2010.

\_\_\_\_\_. (org.) **As metrópoles brasileiras no milênio.** Resultados de um Programa de Pesquisa. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

ROY Ananya, Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning, **Journal of the American Planning Association**, 71:2, 147-158, 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/01944360508976689>>. Acesso em: dez 2013.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido.** Os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. 2 ed, 1. Reimpressão. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008 (1975).

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço:** espaço e tempo: razão e emoção. 4 ed. 7 reimp. São Paulo: Hucitec, 2012.

SASSEN, Saskia. **As cidades na economia mundial.** São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SOUSA, Alberto. **Do mocambo à favela:** Recife, 1920-1990. João Pessoa: Universitária/UFPB, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade.** Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. 7 ed. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2010.

\_\_\_\_\_. **Fobópole:** o medo generalizado e a militarização da questão urbana. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. **Política habitacional para os excluídos:** o caso da Região Metropolitana do Recife. In: Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX / Organizador Adauto Lucio Cardoso. Coleção Habitare. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida; PORDEUS, Marta Santa Cruz. Inovações na política de intervenção em assentamentos pobres. Mercator - **Revista de Geografia da UFC**, ano 07, número 14, 2008.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE) / DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS GEOGRÁFICAS (DCG) - DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO (DAU) ; FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL – FASE/ PERNAMBUCO ; OBSERVATÓRIO PERNAMBUCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS SÓCIO-AMBIENTAIS (UFPE/FASE). **Como anda a região metropolitana de Recife**. Recife: UFPE, 2006.

VALLADARES, Licia. **La favela d'un siècle à l'autre**. Paris: MSH coll. Horizons américains, 2006.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **Complexidade e pesquisa interdisciplinar**. Epistemologia e metodologia operativa. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **Processus et formes socio-spatiaux des villes: une contribution au débat**. In: Carrel Marion, Cary Paul, Wachsberger Jean-Michel (org.). Ségrégation et fragmentation dans les métropoles. Perspectives internationales. Villeneuve d'Ascq: Presses Universitaires du Septentrion, 2013.

VIDAL Laurent. Les mots de la ville au Brésil. Un exemple: la notion de « fragmentation ». **Revista Cahiers des Amériques Latines**, 18, p161-181. Paris: Institut des hautes études de l'Amérique latine (IHEAL), 1994.

VIDAL ROJAS, Rodrigo. **Fragmentation de la ville et nouveaux modes de composition urbaine** - Collection Villes et entreprises. Paris: L'Harmattan, 2002.