



UNIVERSIDADE FEDERAL DE
PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO URBANO
CURSO DE MESTRADO

CAROLINE GONÇALVES DOS SANTOS

**DE CIMA PARA BAIXO E DE BAIXO
PARA CIMA**

Intervenção estatal e investimentos
habitacionais em assentamentos de baixa
renda do Recife.

RECIFE, 2011.

CAROLINE GONÇALVES DOS SANTOS

DE CIMA PARA BAIXO E DE BAIXO PARA CIMA

Intervenção estatal e investimentos habitacionais em assentamentos de baixa renda do Recife.

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

Orientador: Prof. Flávio A. M. de Souza.

RECIFE, 2011.

Catálogo na fonte
Bibliotecária Gláucia Cândida da Silva, CRB4-1662

S237d Santos, Caroline Gonçalves dos.
De cima para baixo e de baixo para cima: intervenção estatal e investimentos habitacionais em assentamentos de baixa renda do Recife. / Caroline Gonçalves dos Santos. – Recife: O autor, 2011.
232 p. : il.

Orientador: Flávio A. M. de Souza.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CAC. Arquitetura, 2011.
Inclui bibliografia e apêndices.

1. Planejamento urbano. 2. Política habitacional. 3. Demanda. I. Souza, Flávio A. M. de. (Orientador). II. Título.

711.4 CDD (22.ed.) UFPE (CAC 2011-75)



Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano
Universidade Federal de Pernambuco

Ata de Defesa de dissertação em Desenvolvimento Urbano da mestrande CARLEINE GONÇALVES DOS SANTOS.

As 14:00 horas do dia 26 de agosto de 2011 reuniu-se na Sala de Aula do Programa, a Comissão Examinadora de dissertação, composta pelos seguintes professores: Flávia Antônio Miranda de Souza (orientador), Eduardo Alberto Casco Nobre (examinador externo), Norma Lacerda (examinadora interna) para julgar, em sessão final, o trabalho intitulado "DE CIMA PARA BAIXO E DE BAIXO PARA CIMA: Intervenção estatal e investimentos habitacionais em assentamentos de baixa renda do Recife", requisito final para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Urbano. Aberto a sessão, o Presidente da Comissão, Prof. Flávia Antônio Miranda de Souza, após dar conhecer aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra à candidata, para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a comissão se reuniu, sem a presença da candidata e de público, para julgamento e expedição do resultado final. Pelas indicações, a candidata foi considerada aprovada. O resultado final foi comunicado publicamente à candidata pelo Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar na Rebeca Júlia Melo Tavares, levou a presente ata, que será assinada por mim, pelos membros participantes da Comissão Examinadora e pela candidata Recife, 26 de agosto de 2011.

- Indicação da Banca para publicação ()

Prof. Flávia Antônio Miranda de Souza
Orientador

Eduardo Alberto Casco Nobre
Examinador Externo/USP

Norma Lacerda
Examinadora Interna/PPGMDU

Rebeca Júlia Melo Tavares
Secretária do Programa

CARLEINE GONÇALVES DOS SANTOS
Candidata

*À cidade do Recife, mais especificamente aos
moradores de Brasília Teimosa, Vila Aliança e
Coronel Fabriciano.*

AGRADECIMENTOS

Durante um pouco mais de dois anos, estive envolvida com esta pesquisa. Inúmeros desafios se fizeram presente ao longo desse período, em um processo contínuo de construção, desconstrução e reconstrução do objeto de estudo, até alcançar o objetivo pretendido e a segurança do resultado do trabalho.

Houve momentos de introspecção, de solidão, de dúvida – bastante peculiares e até necessários durante esse processo – que puderam ser mais facilmente superados com paciência, perseverança, mas principalmente com o apoio e incentivo de amigos, familiares, colegas de profissão e as tantas pessoas que contribuíram, de alguma forma, com esta dissertação.

Por isso, hoje agradeço primeiramente a Deus, pela vida; aos meus pais, pelas minhas primeiras lições, todo esforço e dedicação para minha formação e as vibrações a cada conquista; aos meus irmãos e sobrinhos, por transmitir alegria e confiança de que eu estava no caminho; ao Júlio, pela paciência e por sempre me lembrar qual é o meu objetivo, além do apoio dos seus familiares.

À minha primeira orientadora, Circe Monteiro, pelas importantes contribuições no projeto de pesquisa, o “pontapé” inicial desta dissertação, e pela acolhida a minha recém-chegada ao Recife, agradecimento este que estendo ao LATTICE e a todos os seus integrantes.

Ao professor Flávio de Souza, mais que orientador, um amigo, que tem acompanhado a minha trajetória acadêmica desde a Iniciação Científica, estimulando a busca por conhecimento, através de críticas e sugestões, que tanto contribuíram para o amadurecimento e desenvolvimento desta pesquisa.

À rede de pesquisa *Latin American Housing Network* (LAHN), na pessoa do Prof. Peter Ward, pela troca de conhecimento a partir de realidades distintas.

Ao CNPq, por investir nesse estudo através da concessão mensal de bolsa.

Ao amigo Vinícius Fulgêncio, que em breve será também arquiteto e urbanista, pelo fundamental auxílio nas coletas de dados nas áreas de estudo e aplicação de entrevistas, além da companhia, conversas, caronas.

Aos professores do MDU, por todo ensinamento disseminado e colaborações que levarei comigo para a continuidade da caminhada acadêmica.

À secretária Rebeca, por toda atenção e pronta solução nas questões administrativas.

À Agência CONDEPE/FIDEM, pelo acesso a cartas de nucleação e ortofotocartas.

Aos moradores de Brasília Teimosa, Vila Aliança e Coronel Fabriciano, que despenderam do seu precioso tempo para colaborar com este estudo e nos receberam tão bem, aos quais dedico esta dissertação.

Ao advogado Tiago Gonçalves, pela disponibilidade em responder às dúvidas na área jurídica.

Ao geógrafo Arthur Albuquerque, pelas contribuições e presteza para com meu trabalho.

Aos colegas de turma, especialmente Angélica, Iana, Jaucele, Joana, Maria Helena, Marília e Thalianne – pelos almoços descontraídos e as constantes trocas de ideias; a Cynthia, Josinês, Liana e Socorro, pelo exemplo de dedicação e por sempre me incentivarem na trajetória acadêmica.

Aos familiares e amigos, tanto os velhos quanto os formados ao longo dessa caminhada, pelos momentos de diversão, que funcionaram como “válvulas de escape” nas fases de esgotamento mental, e aos que estiveram preocupados com o andamento das atividades, motivando a continuidade. Meu especial agradecimento a Ana Cláudia, Flávia, Sóstenes, Andréa, Marianni, Tássia, Pedrina, Rafaela, Magda, Juliana, Samara, Neyde, Mércia, Helen, Catarina, Edilson, Gilson, Luiz Felipe, Clarissa, Thiara, Marcella, Polianne, Monique, Lorena, Paulo, Fabíola e Lidiane.

Temendo o risco de ser ainda injusta, estendo meus agradecimentos a todas as pessoas que contribuíram, direta ou indiretamente, durante o processo de construção desta dissertação.

“Quando os problemas são absurdos, os desafios se tornam apaixonantes” (Dom Helder Câmara).

RESUMO

A problemática habitacional tem sido um dos temas mais sensíveis no mundo. Muitas experiências na busca de conferir soluções a essa situação podem ser identificadas. No entanto, a inquietação que move este estudo gira em torno de que, passadas algumas décadas da fase de intensa intervenção, as áreas beneficiadas podem apresentar determinadas carências que demandariam novas políticas públicas habitacionais voltadas à reconsolidação desses assentamentos. Carências estas decorrentes da pressão na mudança do uso do solo como resultado da globalização; da reestruturação econômica; da transição demográfica; e da inevitável deterioração da habitação depois de anos de uso intensivo. Assim, esta dissertação tem como objeto de estudo as formas de abordagem frente ao problema habitacional de baixa renda, e as políticas públicas habitacionais, bem como as questões recentes de moradia que se impõem nos assentamentos consolidados, após intervenção do Estado e investimentos habitacionais, com o objetivo de identificar modificações físicas e sociais que demandam por renovação de políticas habitacionais. Para isso, adota, como recorte espacial, três assentamentos da cidade do Recife, que é cidade referência nas discussões e na luta pela moradia, e se utiliza do método de abordagem de pesquisa indutivo. Os resultados apontam que, do ponto de vista espacial, os assentamentos pobres originados na periferia da cidade, hoje se localizam no que se pode chamar anel interno ou intermediário do desenvolvimento da cidade, com acesso a serviços básicos e rede de infraestrutura. No entanto, nas três áreas estudadas, observou-se que a população demanda ainda por melhor qualidade, regularidade e mais amplo acesso aos serviços, além de ter identificado problemas referentes a questões legais e ao grau de consolidação das unidades habitacionais. De modo que se entende que, apesar da aparente integração física, os moradores desses assentamentos necessitam de políticas públicas que lidem com questões não tangíveis como sucessão e herança, além de aspectos tangíveis como, acesso a crédito, materiais de construção, entre outros.

Palavras-chave: políticas habitacionais; assentamentos consolidados; demandas socioespaciais.

ABSTRACT

Housing issues have been one of the most sensitive topics worldwide. Several responses by the State to this situation can be identified. However, the concern that guides this study revolves around some the assumption that after some period of intense intervention, benefited areas have certain demands that require new public housing policies focused on reconsolidation. Some of these demands are the result from pressure on change land use as a consequence of globalization, economic restructuring, demographic transition, and the inevitable deterioration of the housing after years of intensive use. Thus, this thesis aims to study ways to approach for tackling the problem of low income housing, and public housing policies, as well as recent housing issues in the consolidated settlements, after state interventions and housing's investments, in order to identify physical and social changes, which demands the housing policies renewal. So it adopts three settlements in Recife, city which is a benchmark in the struggle for housing rights, and uses the method of inductive research approach. Therewith, from the standpoint of space, it was found that the poor settlements originated in the suburb of the city are now located in, what could be called, innerburb or intermediate ring of city development, with access to basic services and infrastructure network. However, in the three areas studied it was observed that the people still demand for better quality, regularity and wider access to services. Besides having identified problems related to legal issues and the degree of consolidation of dwellings. So it is understood that despite the apparent physical integration, these settlements require public policies that deal with issues not tangible, such as succession and inheritance, and tangible aspects, such as access to credit, building materials, among others.

Keywords: housing policies; consolidated settlements, social and spatial demands.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização da cidade do Recife na América Latina.....	xv
Figura 2 – Mapa da cidade do Recife e os municípios limítrofes.....	53
Figura 3 – Mocambos em Santo Amaro, Recife/PE.....	54
Figura 4 – Modelo de expansão urbana da cidade latinoamericana – de 1550 a 2000.....	103
Figura 5 – Extensão da ocupação urbana do Recife no século XVI.....	111
Figura 6 – Extensão da ocupação urbana do Recife no século XVII.....	112
Figura 7 – Extensão da ocupação urbana do Recife nos séculos XVIII e XIX.....	114
Figura 8 – Extensão da ocupação urbana do Recife no início do século XX – de 1900 a 1920.....	115
Figura 9 – Extensão da ocupação urbana do Recife nas décadas de 1930 e 1940.....	117
Figura 10 – Extensão da ocupação urbana do Recife na década de 1950.....	118
Figura 11 – Extensão da ocupação urbana do Recife na década de 1960.....	120
Figura 12 – Extensão da ocupação urbana do Recife na década de 1970.....	121
Figura 13 – Extensão da ocupação urbana do Recife na década de 1980.....	122
Figura 14 – Extensão da ocupação urbana do Recife nas décadas de 1990 e 2000.....	123
Figura 15 – Municípios que compõem a RMR.....	124
Figura 16 – Síntese da expansão urbana da cidade do Recife.....	125
Figura 17 – Localização das áreas de estudo sobre as manchas de desenvolvimento do Recife.....	126
Figura 18 – Bairro de São José, e Areal Novo ao fundo em 1930, antes da ocupação irregular.....	128
Figura 19 – Brasília Teimosa em 1975.....	129
Figura 20 – Mapa de Vila Aliança e entorno imediato.....	131
Figura 21 – Projeto de desenvolvimento turístico para Brasília Teimosa apresentado pela URB.....	134
Figura 22 – Mapa de Brasília Teimosa.....	136
Figura 23 – Conjunto Habitacional Brasília Teimosa, próximo a Rua das Oficinas.....	137
Figura 24 – Mapa de Coronel Fabriciano.....	139
Figura 25 – Vista, a partir de Brasília Teimosa, do bairro do Pina verticalizado.....	142
Figura 26 – Avenida Brasília Formosa.....	143
Figura 27 – Praça Arquiteta Maria Lúcia, entre as Vilas Aliança e Arqtª. Maria Lúcia.....	144
Figura 28 – Margens do rio Tejió no entorno de Vila Aliança.....	145
Figura 29 – Rua 18 de novembro, Coronel Fabriciano e a verticalização.....	146
Figura 30 – Ocupação irregular na outra face da Rua Coronel Fabriciano.....	146
Figura 31 – Lotes compartilhados na Avenida Brasília Formosa, em Brasília Teimosa.....	160
Figura 32 – Rua Arthur Bernardes, em Brasília Teimosa, bastante verticalizada.....	160
Figura 33 – Av. Presidente Kennedy, em Vila Aliança, trecho com alguma verticalização.....	160
Figura 34 – Av. Presidente Kennedy, em Vila Aliança, trecho com tipologia de casas térreas.....	160
Figura 35 – Rua 18 de dezembro, em Coronel Fabriciano, e a verticalização.....	161
Figura 36 – Av. Presidente Kennedy, em Vila Aliança, problemas de esgotamento.....	165
Figura 37 – Parada de ônibus na Rua Dagoberto Pires, em Brasília Teimosa.....	167
Figura 38 – Rua Teresópolis, em Vila Aliança, sem calçamento.....	172
Figura 39 – Utilização da rua para estender roupas, solução para a ausência de área de serviço nas casas.....	174
Figura 40 – Rua Esdras Farias, em Vila Aliança, com casa em expansão.....	175
Figura 41 – Rua Dagoberto Pires, em Brasília Teimosa, e o processo de verticalização.....	175
Figura 42 – Cartaz de 'vende-se casa', em Brasília Teimosa.....	177
Figura 43 – Materiais de construção utilizados nos imóveis da Rua Afrânio, em Brasília Teimosa.....	181
Figura 44 – Materiais de construção utilizados nos imóveis da Av. Presidente Kennedy, em Vila Aliança.....	181
Figura 45 – Materiais de construção utilizados nos imóveis da Rua 18 de dezembro, em Coronel Fabriciano.....	181
Figura 46 – Rua Albacora, em Brasília Teimosa, em contínua consolidação.....	184
Figura 47 – Grau de consolidação na Rua 18 de dezembro, em Coronel Fabriciano.....	184
Figura 48 – Grau de consolidação das construções na Rua Esdras Farias, em Vila Aliança.....	184

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Critérios de identificação das áreas para estudo de caso.	18
Quadro 2 – Quadro sinótico das políticas públicas habitacionais no âmbito internacional, situando contexto e pontos positivos e negativos de cada uma.	47
Quadro 3 – Quadro sinótico das políticas públicas habitacionais no âmbito nacional e local, situando o contexto e as relações com a produção internacional.	84
Quadro 4 – Planta Baixa de Coronel Fabriciano.	140
Quadro 5 – Síntese explicativa sobre herança, sucessão e testamento.	170
Quadro 6 – Critério para pontuação do grau de consolidação, a partir dos materiais de construção e sua conservação.	182

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tempo médio de existência de cada assentamento.	149
Tabela 2 – Número de entrevistas por área, proprietários e inquilinos, classificados por sexo.	150
Tabela 3 – Resumo do perfil social do entrevistado por área.	151
Tabela 4 – Perfil cronológico da propriedade e do proprietário por área.	153
Tabela 5 – Tabulação cruzada entre as variáveis – quanto tempo que faz que mora neste lote x onde morava o dono antes de mudar – Brasília Teimosa.	154
Tabela 6 – Tabulação cruzada entre as variáveis – quanto tempo que faz que mora neste lote x onde morava o dono antes de mudar – Vila Aliança.	154
Tabela 7 – Tabulação cruzada entre as variáveis – quanto tempo que faz que mora neste lote x onde morava o dono antes de mudar – Coronel Fabriciano.	155
Tabela 8 – Sobre a origem do dono.	156
Tabela 9 – Formas de aquisição do lote.	156
Tabela 10 – Características jurídicas e físicas dos lotes por área.	158
Tabela 11 – Dados relacionados à demografia dos lotes por área.	159
Tabela 12 – Características físicas, sociais e, possivelmente econômicas das casas por área.	162
Tabela 13 – Despesas básicas de água, luz e IPTU dos moradores por área.	163
Tabela 14 – Demonstrativo de satisfação dos moradores com os serviços oferecidos por área.	164
Tabela 15 – Condições físicas das moradias visitadas por área.	168
Tabela 16 – Dados sobre a propriedade atual e instrumentos que a legitimam por área.	169
Tabela 17 – Dados relacionados às expectativas dos moradores em relação à área e à moradia.	174
Tabela 18 – Percepção e estimativa de valor de venda das casas em cada área.	176
Tabela 19 – Valor de venda estimado da própria moradia por área.	178
Tabela 20 – Inventário dos materiais construtivos utilizados nas casas visitadas de cada área.	179
Tabela 21 – Inventário do estado de conservação dos materiais construtivos utilizados nas casas visitadas em cada área.	180
Tabela 22 – Inventário do grau de consolidação das casas visitadas em cada área.	182
Tabela 23 – Resumo do perfil social do entrevistado inquilino.	187
Tabela 24 – Dados relacionados à demografia dos lotes de inquilinos.	189
Tabela 25 – Características físicas e possivelmente econômicas das casas dos inquilinos.	190
Tabela 26 – Tabulação cruzada entre as variáveis – quanto custa o aluguel x área de estudo.	190
Tabela 27 – Demonstrativo de satisfação dos inquilinos quanto os serviços ofertados.	191
Tabela 28 – Condições físicas das moradias visitadas dos inquilinos.	192
Tabela 29 – Inventário dos materiais construtivos utilizados nas casas visitadas dos inquilinos.	194
Tabela 30 – Inventário do estado de conservação dos materiais construtivos utilizados nas casas visitadas dos inquilinos.	195
Tabela 31 – Inventário do grau de consolidação das casas visitadas dos inquilinos.	195
Tabela 32 – Tabulação cruzada entre as variáveis – grau de consolidação x área de estudo.	196

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição em percentual das características positivas de cada área segundo os moradores.....	171
Gráfico 2 – Distribuição em percentual das características negativas de cada área segundo os moradores.....	172
Gráfico 3 – Distribuição em percentual das características negativas da casa segundo os moradores de cada área.....	173
Gráfico 4 – Distribuição em percentual do grau de consolidação das casas por área.....	183
Gráfico 5 – Distribuição em percentual das características positivas das áreas segundo os inquilinos.....	192
Gráfico 6 – Distribuição em percentual das características negativas das áreas segundo os inquilinos.....	193
Gráfico 7 – Distribuição em percentual das características negativas da casa segundo os inquilinos.....	193
Gráfico 8 – Distribuição em percentual do grau de consolidação das casas dos inquilinos.....	196

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ADEMI	Associação das Empresas de Mercado Imobiliário
AEIS	Área Especial de Interesse Social
APP	Área de Preservação Permanente
ARU	Área de Reestruturação Urbana
BID	Banco Interamericano de Investimentos
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BMC	Banco de Materiais de Construção
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEHAB	Companhia Estadual de Habitação
CELPE	Companhia Energética de Pernambuco
COHAB	Companhia de Habitação
COMPESA	Companhia Pernambucana de Saneamento
COMUL	Comissão de Urbanização e Legalização
CREA	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
CUEM	Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
FCP	Fundação da Casa Popular
FCVS	Fundo de Compensação das Variações Salariais
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FICAM	Programa de Financiamento da Construção e Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FONAVI	Fondo Nacional de la Vivienda
HIS	Habitação de Interesse Social
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INFONAVIT	Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil

OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não Governamental
OP	Orçamento Participativo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arredamento Residencial
PES	Plano de Equivalência Salarial
PerPart	Pernambuco Participações e Investimentos S/A
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNHIS	Programa Nacional de Interesse Social
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROMORAR	Programa de Erradicação de Sub-habitação
RMR	Região Metropolitana do Recife
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPSS	Statistical Package for the Social Science
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
URB	Empresa de Urbanização do Recife
USAID	United States Agency for International Development
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

Agradecimentos.....	IV
Resumo.....	VII
Abstract.....	VIII
Lista de Figuras.....	IX
Lista de Quadros.....	X
Lista de Tabelas.....	X
Lista de Gráficos.....	XI
Lista de Abreviatura e Siglas.....	XI
INTRODUÇÃO.....	16
Objeto de estudo.....	17
Objetivos.....	18
Objetivo geral.....	18
Objetivos específicos.....	19
Abordagem metodológica.....	19
Relevância da pesquisa.....	20
Estrutura da dissertação.....	21
PARTE 1 DA QUESTÃO DA MORADIA À INTERVENÇÃO ESTATAL.....	22
CAPÍTULO 1 - BASES CONCEITUAIS E O CENÁRIO INTERNACIONAL.....	23
1.1 ACESSO À MORADIA.....	23
1.1.1 Habitação de interesse social.....	26
1.1.2 A resposta da população de baixa renda ao problema da moradia: sobre a ilegalidade, irregularidade e informalidade.....	29
1.1.3 Por dentro de um contexto histórico internacional.....	31
1.2 A REAÇÃO DO ESTADO.....	34
1.2.1 Política pública: alguns conceitos.....	35
1.2.2 A abordagem de cima para baixo no enfrentamento do problema habitacional no âmbito internacional.....	37
1.2.2.1 Negação e Remoção.....	37
1.2.2.2 Provisão direta.....	38
1.2.3 A abordagem de baixo para cima no enfrentamento do problema habitacional no âmbito internacional.....	42
1.2.3.1 Suporte à população de baixa renda.....	42
1.3 CONCLUSÃO.....	48
CAPÍTULO 2 - O CENÁRIO NACIONAL.....	49
2.1 UM CONTEXTO HISTÓRICO NACIONAL DA QUESTÃO DA MORADIA.....	49
2.1.1 A cidade do Recife.....	52
2.2 A PRODUÇÃO BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS E A CONTRIBUIÇÃO DA CIDADE DO RECIFE.....	58
2.2.1 A abordagem de cima para baixo no enfrentamento do problema habitacional no âmbito nacional e local.....	59
2.2.1.1 Negação.....	59
2.2.1.2 Higienismo e remoção.....	59
2.2.1.3 Provisão privada.....	60
2.2.1.4 Transição entre provisão privada e provisão pública.....	62
2.2.1.5 Provisão pública.....	64
2.2.2 A abordagem de baixo para cima no enfrentamento do problema habitacional no âmbito nacional e local.....	69
2.2.2.1 Gestão urbana.....	69
2.2.2.2 A produção recente de políticas públicas habitacionais.....	79
2.3 A POSTURA ESTATAL: BREVE RESUMO CRÍTICO.....	85
2.4 CONCLUSÃO.....	89

PARTE 2	PÓS-INTERVENÇÃO ESTATAL: UMA DEMANDA POR RECONSOLIDAÇÃO.....	90
CAPÍTULO 3	- PROCESSOS SOCIOESPACIAIS E AS NOVAS OU VELHAS DEMANDAS.....	91
3.1	DEMANDAS SOCIOESPACIAIS.....	92
3.1.1	Demanda x necessidade.....	93
3.2	CICLO DE VIDA FAMILIAR E ARRANJOS DOMICILIARES.....	95
3.3	PROCESSOS SOCIAIS E O DIREITO.....	96
3.3.1	Direito à moradia.....	97
3.3.2	Direito à moradia versus direito de propriedade.....	99
3.4	A DICOTOMIA CENTRO-PERIFERIA.....	100
3.5	MODELO DE EXPANSÃO DA CIDADE LATINOAMERICANA.....	103
3.6	CONCLUSÃO.....	106
CAPÍTULO 4	- UM OLHAR A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS NA CIDADE DO RECIFE.....	109
4.1	A EXPANSÃO DA CIDADE DO RECIFE E A ORIGEM DAS ÁREAS DE ESTUDO.....	109
4.2	AS ÁREAS DE ESTUDO EM TRÊS MOMENTOS.....	127
4.2.1	Primeiro momento: histórico da ocupação.....	127
4.2.2	Segundo momento: o processo de consolidação.....	132
4.2.3	Terceiro momento: pós-intervenção estatal.....	141
4.3	CONCLUSÃO.....	147
CAPÍTULO 5	- DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: SIMILITUDES E SINGULARIDADES.....	148
5.1	ANÁLISES DOS ESTUDOS DE CASOS.....	149
5.2	UM MERCADO INFORMAL DE ALUGUEL.....	186
5.3	CONCLUSÃO.....	197
CONSIDERAÇÕES FINAIS	199
	Revisão dos resultados.....	199
	Limitações.....	203
	Implicações.....	203
	Conclusões.....	204
REFERÊNCIAS	206
	Referência/fonte das figuras da capa.....	217
APÊNDICE A	- ENTREVISTA PARA O PROPRIETÁRIO.....	218
APÊNDICE B	- ENTREVISTA PARA O INQUILINO.....	228



Figura 1 – Localização da cidade do Recife na América Latina.
Fonte: Adaptado do Guia Geográfico - Américas, 2011.

INTRODUÇÃO

A problemática habitacional tem sido um dos temas mais sensíveis no mundo atual, discutido tanto em países em desenvolvimento quanto nos desenvolvidos. No Brasil, a dificuldade de acesso à habitação tem raízes no período colonial, mas começou a aparecer como grave problema urbano na segunda metade do século XX. Desde então, o Estado, que a princípio adotava uma postura regulatória, haja vista que naquele momento entendia-se ser de responsabilidade do setor privado a provisão de moradias, viu-se obrigado a suplementar as ações deficitárias do mercado no atendimento aos pobres, a fim de garantir força de trabalho para a produção, assumindo uma postura do tipo produtiva (FARAH, 1990; CASTELLS, 1983). No entanto, o que era para ser uma intervenção provisória, tornou-se uma constante até os dias recentes, ora intervindo mais diretamente ora apoiando iniciativas privadas ou particulares.

Diferentes formas de abordagens para enfrentamento do problema habitacional podem ser identificadas, algumas em consonância com as experiências internacionais, como: negação da existência da carência, políticas de remoção e provisão direta pelo Estado – esta última, através da qual alguns bons resultados puderam ser percebidos. Todas essas baseadas num modelo em que o processo decisório se dá de cima para baixo, ou seja, as decisões são calcadas em diagnósticos gerais, sem maior aprofundamento das necessidades sociais locais.

Nas últimas três décadas, com o agravamento do déficit habitacional, houve mudanças significativas nesse modelo, os governos, de maneira geral, passaram a ser mais tolerantes com as soluções de moradia dada pelos pobres e buscou-se adotar a inversão do sentido no processo decisório, passando a ser de baixo para cima, com ênfase na participação popular. Nesse período, importantes conquistas podem ser assinaladas, como: o direito à moradia e a institucionalização de novos instrumentos que garantem a regularização fundiária.

No entanto, as cidades brasileiras encerram a primeira década do segundo milênio observando ainda a prática de ocupação irregular de áreas urbanas para fins de moradia, principalmente por grande parte da população de menor renda, investindo, com muito esforço, para a sua consolidação.

Além disso, após algumas décadas da fase de intensa intervenção e de consolidação, as áreas beneficiadas podem apresentar determinadas carências que demandariam novas políticas públicas habitacionais voltadas à reconsolidação desses assentamentos. Carências estas, decorrentes da pressão na mudança do uso do solo como

resultado da globalização (deslocamento da área na relação centro-periferia); da reestruturação econômica (migração); da transição demográfica (envelhecimento); e da inevitável deterioração da habitação depois de anos de uso intensivo.

Sabe-se que incorporar os assentamentos informais à cidade formal, conferindo melhores condições de moradia e de qualidade de vida, continua sendo um grande desafio. Mas é relevante também observar que outro desafio pode se apresentar, com equiparada dificuldade, o de manutenção das condições proporcionadas pela intervenção do Estado, já que, após numerosos investimentos estatais, essas áreas podem terminar retornando à informalidade, com novas irregularidades, a fim de atender a possíveis carências que surgiram e não estão sendo atendidas e, com isso, demandar por reinvestimento público para reconsolidação e/ou nova regularização fundiária.

Objeto de estudo

Diante do exposto, esta dissertação tem como objeto de estudo as formas de abordagem frente ao problema habitacional da população de baixa renda, e as políticas públicas habitacionais, bem como as questões recentes de moradia, que se impõem nos assentamentos consolidados, após intervenção do Estado e investimentos habitacionais.

Tomando por base as formas de abordagem de cima para baixo e de baixo para cima, e suas respectivas políticas públicas, para a avaliação nos assentamentos consolidados, adota-se, como recorte espacial, três áreas na cidade do Recife, beneficiadas por intervenções dessas duas formas de abordagem.

A cidade do Recife é referência nas discussões e na luta pela moradia, sendo uma das pioneiras no reconhecimento da cidade informal e na proposição de uma determinada população nas áreas que habitavam irregularmente, através de regularização urbanística e fundiária. E, por isso, possui numerosos casos de práticas de intervenção em áreas pobres.

Para esta pesquisa, buscou-se um caso alvo de políticas públicas, cujo modelo do processo decisório se deu de cima para baixo, e um caso alvo de políticas públicas calcadas num processo decisório de baixo para cima, com participação da população. No entanto, como na segunda situação foram identificadas tanto áreas com o processo concluído como áreas em que a intervenção não foi ainda finalizada, optou-se por estudar dois casos (Ver Quadro 1).

ÁREAS DE ESTUDO	FORMA DE INTERVENÇÃO	
	DE CIMA PARA BAIXO (<i>Top-Down</i>)	DE BAIXO PARA CIMA (<i>Bottom-Up</i>)
Andamento da intervenção		
Concluída	Vila Aliança	Coronel Fabriciano
Não concluída	-	Brasília Teimosa

Quadro 1 – Critérios de identificação das áreas para estudo de caso.

Breve resumo sobre cada área:

- **Vila Aliança** – conjunto habitacional de classe média baixa, do início da década de 1960, localizado no bairro do IPSEP, próximo ao rio Tejipió. Financiado a preços mais baixos pelo poder público a funcionários do governo estadual, com recursos provenientes de ajuda externa dos Estados Unidos, sob governo do Presidente Kennedy, através do Programa Aliança para o Progresso;
- **Coronel Fabriciano** – de ocupação datada da década de 1970, e localizada no bairro da Imbiribeira, foi instituída como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) em 1988 e é a primeira a ter tido sua regularização jurídico-fundiária e o processo de urbanização concluído, completando 16 anos deste feito no ano corrente. E, juntamente às ZEIS, Greve Geral, Vila do Vintém e Vila da União compõem as únicas áreas nesta situação (SILVA, 2009).
- **Brasília Teimosa** – sua ocupação data de 1947, numa área conhecida como Areal Novo, hoje bairro de Brasília Teimosa. É um caso bastante emblemático, alvo de disputas de interesse público e privado, sob forte pressão e especulação imobiliária, em virtude da sua localização à orla marítima e fluvial e bastante importante na mudança de postura em direção à consolidação, regularização e urbanização, com a institucionalização das ZEIS. Possui em torno de 1.791 imóveis regularizados com os instrumentos de Doação e Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), mas o processo de legalização ficou paralisado por anos, sendo retomado em 2005 com a revigoração do contrato de cessão de aforamento que se encontra em andamento (Atlas Municipal do Desenvolvimento Humano no Recife, 2005, SILVA, 2009).

Objetivos

Objetivo geral

O objetivo geral deste estudo é analisar questões recentes de moradia em assentamentos habitacionais de baixa renda na cidade do Recife pós-intervenção estatal e investimentos habitacionais.

Objetivos específicos

- Revisar a literatura sobre os modos de intervenção do poder público no âmbito da questão da moradia ao longo dos anos, inseridos no cenário internacional, nacional e local;
- Identificar demandas socioespaciais resultantes de processos sociais exógenos aos assentamentos estudados, que interferiram na relação centro-periferia da área com o restante da cidade;
- Identificar demandas socioespaciais resultantes de processos endógenos ao assentamento e ao domicílio, como mudanças na composição social da família, sucessão de titularidade etc. e;
- Comparar e contrastar as demandas pós-intervenção estatal entre os assentamentos estudados, em função das diferentes políticas públicas aplicadas em cada um.

A análise enfoca especialmente na identificação de carências tangíveis, relacionadas a aspectos físicos da moradia e do assentamento, e carências intangíveis, relacionadas a aspectos sociais. Resultando, assim, a soma dos dois tipos de carências em demandas socioespaciais. Almeja-se, com isso, que este estudo incite maiores discussões acerca da possível necessidade de renovação de políticas públicas habitacionais que garantam a consolidação do estoque habitacional produzido e regularizado.

Abordagem metodológica

Para alcançar os objetivos traçado, este estudo se desenvolve a partir do método indutivo, uma vez que toma como base experiências de casos particulares, com o objetivo de alcançar alguma generalização para os casos de mesma natureza (GIL, 1994; VIEGAS, 2007). Envolvendo pesquisa qualitativa, ora de nível descritivo – através da qual se descreveu as principais características de cada política, buscando relacionar-se ao contexto histórico, político e econômico, aproximando-se, inclusive do nível explicativo, por procurar identificar fatores que contribuem ou determinam a ocorrência dos fenômenos – ora de nível exploratório – através da estratégia de estudo de caso, que visa a contribuir com o conhecimento de fenômenos individuais (YIN, 2005).

A pesquisa quantitativa caracteriza-se por testar uma teoria pré-existente, uma hipótese, enquanto a pesquisa qualitativa tende a uma aproximação indutiva dos fatos e informações, e considera o próprio pesquisador como um instrumento, visto que não

checará dados, mas perceberá sua presença e interpretará seus significados (LEEDY, 1993).

Como instrumento de pesquisa de apoio aos estudos de casos, adotou-se a entrevista do tipo semiestruturada, que combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada. Enquanto instrumento de coleta de dados, é bastante adequada para a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, crêem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razões a respeito de coisas precedentes (SELTIZ et al., 1967, p. 273 apud GIL, 1994). Além do levantamento bibliográfico, que serviu à revisão de literatura de políticas públicas, formas de abordagem do Estado, e para o mapeamento da evolução urbana do Recife, com a finalidade de identificar transformações exógenas à área de estudo, que resultaram em demandas socioespaciais.

Relevância da pesquisa

Como já observado, a dificuldade de acesso a condições adequadas de moradia e em situação regular não corresponde a um fenômeno recente, nas grandes cidades existem favelas há mais de 100 anos. Muito já foi discutido sobre essa questão, inúmeros trabalhos acadêmicos nacionais e internacionais têm sido produzidos e, em muitos deles, alternativas para atender ao déficit habitacional têm sido apontadas, entretanto pouco se sabe sobre problemas relativos às demandas atuais, decorrentes dos processos socioespaciais recentes, inclusive das próprias intervenções estatais e investimentos habitacionais.

Esta dissertação parte do pressuposto de que as áreas aparentemente solucionadas através de significativas ações do poder público, após anos de uso intensivo e das várias transformações sociais e espaciais a que estão sujeitas, pela globalização, reestruturação econômica e transição demográfica, podem apresentar carências tão relevantes quanto em outras áreas de ocupação irregular mais recente, que não foram beneficiadas por intervenção estatal.

Em adição, destaca-se ainda a possível necessidade de novas soluções de políticas públicas habitacionais que dêem conta ainda do período pós-intervenção estatal, a fim de evitar a volta gradativa à informalidade e, com isso, evitar também deseconomia dos gastos públicos.

Cabe salientar que este estudo não se trata de uma Avaliação Pós-Ocupação (APO), que avalia o desempenho de edificações ou áreas depois da ocupação dos usuários, e sim

de uma investigação pós-intervenção do Estado sobre possíveis demandas socioespaciais dos moradores que venham requerer políticas públicas específicas.

Ressalta, por fim, que a discussão desta dissertação deverá contribuir para um estudo mais amplo sobre o tema, com a pesquisa intitulada: “Reconsolidação de Assentamentos Irregulares na América Latina”, desenvolvida pela rede internacional de investigação, *“Latin American Housing Network”* (LAHN), coordenada pelo professor Peter Ward (University of Texas, Austin).

Estrutura da dissertação

Esta dissertação é apresentada em duas partes, composta por um total de 5 capítulos, além desta introdução, considerações finais e apêndice.

A Parte 1 dedica-se à discussão sobre a questão da moradia e às experiências de intervenção estatal, e compõe-se de dois capítulos. O primeiro capítulo traz as bases conceituais da temática abordada, necessárias ao entendimento e às análises do objeto de estudo, e o panorama internacional da questão da moradia e das intervenções estatais. O segundo capítulo traz à luz a discussão sobre a questão da moradia no Brasil, considerando as singularidades da cidade do Recife, bem como elucida a trajetória das políticas públicas habitacionais no âmbito nacional e local, e se encerra expondo breve resumo crítico sobre a postura estatal ao longo dos anos.

A Parte 2, composta por três capítulos, é dedicada à análise da fase pós-intervenção estatal que vivenciam determinados assentamentos. O terceiro capítulo aborda o referencial teórico sobre a relação entre demandas e processos socioespaciais, identificando fatores endógenos e exógenos que intervêm nessa relação, e como interferem na elaboração de legislações e políticas públicas. O capítulo 4 apresenta a evolução urbana da cidade do Recife e as áreas dos estudos de casos em três momentos: origem, intervenção e pós-intervenção. O quinto capítulo traz as análises e discussão dos resultados, reconhecendo semelhanças e contrastes entre os casos estudados, enfocando na identificação de demandas por políticas públicas habitacionais para (re)consolidação dos assentamentos.

As considerações finais trazem revisão dos resultados obtidos, as limitações identificadas ao longo da pesquisa, implicações para estudos acadêmicos-profissionais futuros e conclusões gerais.

Por fim, o apêndice, que se divide em A e B, apresenta os dois modelos de entrevistas utilizados.

PARTE 1 DA QUESTÃO DA MORADIA À INTERVENÇÃO ESTATAL

Existem numerosas similaridades nas maneiras em que os governos têm reagido à situação habitacional nos países em desenvolvimento. Por muitos anos, eles frequentemente demoliram os assentamentos irregulares autoconstruídos, buscando construir unidades habitacionais convencionais no lugar de assistir o processo de autoconstrução. Eles também produziram políticas públicas inapropriadas para as condições de moradia do pobre. Felizmente, essas políticas se tornaram menos usual, a maioria dos governos são agora mais tolerantes com essa forma de morar.

(GILBERT; GUGLER, 1992:131).

CAPÍTULO 1 - BASES CONCEITUAIS E O CENÁRIO INTERNACIONAL

Este capítulo dedica-se à revisão da literatura concernente à questão da moradia, trazendo a base teórica conceitual referente às especificidades do bem habitação, uma abordagem sobre os modos pelos quais a população mais pobre consome a habitação, e a inserção dessa discussão num contexto de fenômenos globais.

Neste capítulo será enfocada também a postura do Estado diante dessa questão, pontuando os aportes teóricos referentes a políticas públicas habitacionais e a produção internacional, a fim de identificar influências no âmbito nacional e local.

Castells (1983:184) afirma que: “A questão da moradia é primordialmente a de sua crise. Falta de conforto e de equipamentos, superpovoamento, velhice, insalubridade tornam esta questão uma experiência vivenciada por grande parte da população”.

Após quase três décadas esta afirmação ainda corresponde a uma realidade no mundo, principalmente nos países em desenvolvimento, mesmo com o Estado e os diferentes atores se posicionando no enfrentamento desta crise continuada e promovendo significativas melhorias.

1.1 ACESSO À MORADIA

Alguns autores propõem a diferenciação entre os termos moradia e habitação como, por exemplo, Pedrão (1989), que adota que a questão da moradia corresponde à forma pela qual a população consome as habitações, afirmando que a moradia em si envolve as questões relativas a emprego numa relação de interdependência, enquanto a habitação é a forma física que torna a solução desse problema.

Esta dissertação concorda com essa conceituação, mas ressalta que os termos encontram-se bastante imbricados, de tal modo que um tende a falar pelo outro.

A habitação é um bem diferenciado que apresenta uma variedade de características que se referem a sua qualidade (conforto, tipo de construção, durabilidade etc.), sua forma (individual, coletiva, objeto arquitetural, integração no conjunto de habitações e na região) e seu status institucional (sem título, alugada, casa própria, co-propriedade etc.). Para sua produção, depende ainda de outras características e de objetivos da indústria da construção, que envolve a articulação de três elementos principais: o terreno no qual se constrói, os materiais e/ou elementos incorporados na construção e a própria construção do imóvel (CASTELLS, 1983).

Os possíveis resultados desses processos de articulação podem ser identificados como: consolidação e expansão de mercados para terra, qualidade dos materiais

construtivos, financiamentos, generalização do princípio de propriedade privada, divisão de trabalho e baixos custos de reprodução (BURGESS, 1991).

Sabe-se que, a cada nova habitação, se faz necessário um novo terreno, salvo os casos de verticalização de imóvel existente, mas, em ambas as situações, o terreno deve possuir características adequadas de construtibilidade, definidas pelas condições naturais, mas, sobretudo, pela localização no espaço que possibilite acesso aos equipamentos, serviços e infraestrutura.

Ressalta-se, por sua vez, que todo terreno tem localização única, de modo que não é possível “produzir” terrenos iguais a preços competitivos. Terrenos com as mesmas características topográficas, e inclusive mesmas dimensões, terão preços bastante diferenciados, a depender da localização na cidade. Isso gera uma relação de dependência entre a construção, a disponibilidade e os preços dos terrenos. Enquanto que no mercado de compra e venda, quando teoricamente aumenta o volume de ofertas, o preço tende a diminuir, no caso das terras, quando novos terrenos entram no mercado, por exemplo, na expansão do perímetro urbano, ou loteamento de glebas, o preço da terra, no geral, se valoriza e não diminui (RODRIGUES, 1988).

No que se refere aos materiais e/ou elementos incorporados na construção, e a própria construção do imóvel, percebe-se que produzem um efeito multiplicador significativo de empregabilidade na construção civil, à medida que envolve: o vendedor dos materiais construtivos, o pedreiro, o pintor, o marceneiro, o vidraceiro, dentre outros.

Esses fatores interferem diretamente no preço final da moradia, que ao se somar à mais-valia, resulta no valor repassado ao consumidor, que diz respeito não somente aos custos e trabalho envolvido no processo, mas também em quanto o usuário está disposto a pagar por determinada localização. Ribeiro (1997) destaca que o que é vendido não é apenas a residência e seus serviços e equipamentos, mas também um “ticket” para o uso dessa localização do espaço urbano e de pertencimento à estratificação social representada pela divisão social do espaço.

Diante do exposto, compreende-se a moradia digna e formal como um bem caro. E, para ser comercializada, requer, frequentemente, do comprador, financiamentos, muitas vezes de longo prazo. Porém o financiamento da habitação esbarra em outro obstáculo: a instabilidade do salário, em decorrência de sucessivas crises econômicas, flexibilização das leis trabalhistas e serviços temporários. Além da condição não fracionável do consumo da moradia, como coloca Souza (1990), uma vez que não se pode morar em dias alternados, na tentativa de economizar os gastos, o seu preço não cai na mesma medida que as demais mercadorias de consumo fracionado.

Essa forma de compreender a habitação, na qual a mesma é tida como produção de *commodity* (produto de base, com pequeno grau de industrialização), foi defendida pela

escola de pensamento da teoria neomarxista. Fundamentada principalmente nos trabalhos de Burgess, aborda que, como qualquer *commodity*, a habitação é produzida, trocada e consumida num ciclo determinado e, nesse caso, o seu acesso depende diretamente do poder de compra do consumidor (DE SOUZA, 1994).

Mas é importante salientar que, ao mesmo tempo, a moradia é também uma necessidade básica de todo ser humano, inclusive fundamental para reprodução da força de trabalho, e toda família é demandante em potencial desse bem. Esta compreensão, por sua vez, foi defendida nos trabalhos de John Turner, cuja escola de pensamento coloca a habitação como necessidade social, e trazida novamente, entre outros, por Lira (1994:751), quando cita trecho do *Diário de Pernambuco* de 1939 que diz: “O lar condigno e sadio assegura ao seu proprietário mais interesse pela solidez das instituições, mais respeito à lei e às autoridades, mais bem-estar e mais sentimento de dignidade da vida”.

A verdade é que a habitação se insere nas duas situações: tanto é um bem produzido como é uma necessidade social, de tal modo que uma escola de pensamento não exclui a outra. E, em discussões mais recentes, o fato de ser entendida como necessidade social a colocou como um direito, como se pode observar na citação a seguir.

Em sua essência, a habitação possui uma utilidade, por sua condição de abrigo, que lhe confere um valor de uso. Por atender a uma necessidade essencial de reprodução da força de trabalho e, portanto, de reprodução social, tal condição faz do acesso à habitação um direito. [...] Por incorporar trabalho em sua produção adquire um valor o qual, aliado ao valor de uso, expressa-se enquanto valor de troca (SOUZA, 1990:12-13).

Resume-se então que, além de atender a uma necessidade de abrigo, a habitação cumpre papel importante no desenvolvimento econômico, geração de riqueza e prosperidade (Ibid.). Ora tendo maior valor de troca que de uso, ora o contrário, a depender do setor e de quem determina esse valor.

Assim, Santos (1999) faz uma relação entre as especificidades da habitação e atuação do poder público. E coloca que, considerando a habitação como um bem caro e que gera emprego – em função dos efeitos multiplicadores da indústria de habitação –, os governos tendem a atuar na direção de disponibilizar recursos para o financiamento do setor, de forma direta (isto é, por meio da utilização de fundos públicos) e/ou indiretamente (por meio da legislação incidente sobre o mercado financeiro). Mas, quando se considera a habitação um bem caro e necessidade básica do ser humano, essas características fazem com que os governos atuem também na provisão direta de moradias destinadas à população de renda mais baixa. Nesse caso, ele não auxilia o mercado, ele o substitui.

No entanto, o notável desinteresse da economia privada em atender às demandas de moradias adequadas para os setores da população de baixa renda tem exigido a intervenção permanente dos organismos públicos, em nível local e em nível global. De modo

que, na ausência de intervenção pública, a única demanda que efetivamente se leva em conta é a demanda solvável (CASTELLS, 1983). Restando então à população que não alcança a oferta, a já tão conhecida ocupação de terrenos livres e/ou autoconstrução precária de habitações sem tratamento adequado em termos de acabamento, muitas vezes sem infraestrutura, a fim de atender suas necessidades de abrigo.

Esse fenômeno se fez presente em todo o mundo. Davis (2006) aponta que foi identificado desde a França, nas Américas e na Índia, dentre outros, caracterizado por um amálgama de habitações degradadas, excesso de população, doença, pobreza e vício. Os aglomerados formados com essas características foram, mais comumente, chamados de favelas, termo que voltará a ser explicado na seção 1.1.2.

Nesse contexto, aparece o termo Habitação de Interesse Social (HIS) que, de maneira generalizada, significa a habitação para a população de baixa renda. O uso do termo está relacionado à conquista do direito à moradia, que será abordada no terceiro capítulo, e o caminho que foi perseguido até alcançar esse estágio será apresentado a partir do capítulo 2 desta primeira parte. No entanto, em função da apresentação das bases conceituais sobre habitação nesta seção, entendeu-se a necessidade de inserir a subseção a seguir, referente aos princípios básicos do que se entende por HIS.

1.1.1 Habitação de interesse social

Singer (2004:8), na apresentação do livro intitulado: “Origens da habitação social no Brasil”, situa a causa do aparecimento deste termo:

A habitação no capitalismo é uma mercadoria como qualquer outra. A produção privada de moradias para gente de todas as classes sociais é uma das mais importantes áreas de aplicação de capital. Como no mercado capitalista quem “manda” é o consumidor, há ofertas de moradias para todos os gostos e, sobretudo para todos os bolsos. No caso, o que interessa é o morador de renda baixa e incerta, que não tem fortuna para adquirir e nem fiador para alugar uma habitação “regular”. Se o mercado de trabalho relega parte da população à pobreza, o mercado imobiliário nega aos pobres a possibilidade de habitar no mesmo espaço em que moram os que podem pagar. Surge uma demanda economicamente inviável, mas socialmente inegável. Desta contradição se origina a “habitação social”.

O uso dessa terminologia HIS, desde então, é uma constante nos estudos sobre gestão do problema habitacional, sendo, portanto, adotado por várias instituições e agências.

Abiko (1995) esclarece o uso de termos semelhantes, mas com algumas distinções no significado. São eles:

- Habitação de Baixo Custo – utilizado para se referir à produção barata de moradia, sem ser direcionada especificamente para a população de menor renda;
- Habitação para a População de Baixa Renda – possui a mesma conotação da HIS, que requer a definição da renda máxima das famílias e indivíduos situados nesta faixa de atendimento; e
- Habitação Popular – mais genérico, envolve todas as soluções destinadas ao atendimento de necessidades habitacionais.

A HIS, sintetizam BONDUKI, ROLNIK e AMARAL (2003), é financiada pelo poder público, mas não obrigatoriamente produzida pelos governos. Sua produção, por ser garantida por empresas, associações e/ou outras formas instituídas de atendimento à moradia, é destinada sobretudo a faixas de renda que são objeto de ações inclusivas, prioritariamente as faixas até três salários mínimos; e colocam que, embora o interesse social da habitação se manifeste sobretudo em relação ao quesito de inclusão da população de menor renda, manifesta-se também em relação a outros fatores, como situações de risco e preservação ambiental.

A HIS, portanto, relaciona-se com uma série de fatores sociais, econômicos e ambientais. Foi constitucionalmente incorporada a políticas habitacionais a partir da Constituição Federal de 1988, juntamente ao princípio da função social da propriedade. A habitação passa a contar, assim, com critérios de planejamento e implementação que devem ser legalmente submetidos ao interesse da sociedade.

Em 2001, o Estatuto da Cidade confere sua contribuição neste âmbito, procura categorizar a habitação de interesse social quanto à restrição das faixas de renda e localizada em zonas “especiais”, assim apontadas por critérios de localização, usos afins, particularidades ambientais, entre outros (BONDUKI; ROLNIK; AMARAL, 2003). De modo que, na Lei nº 17511/2008 do Plano Diretor da cidade do Recife, a HIS é então conceituada como toda moradia com condições adequadas de habitabilidade, definida em lei específica, destinada à população de baixa renda e que atenda aos padrões técnicos definidos pelo órgão competente da municipalidade.

Dentro da HIS, algumas modalidades de intervenção são listadas por Abiko (1995) e serão apresentadas a seguir de maneira sucinta:

- Unidades prontas para a venda – referem-se à construção por promoção pública de unidades acabadas que serão vendidas à população. Para maior minimização dos custos, as unidades são construídas geralmente na forma de conjuntos habitacionais com planta padrão;
- Unidades prontas para aluguel – no Brasil, tanto em nível nacional quanto estadual não existem fontes ou recursos destinados a essa modalidade, de

maneira que se encontra em estudo. É bastante utilizada em países desenvolvidos e destaca-se a possibilidade de uso das áreas centrais das cidades para este fim, já que conta com infraestrutura e serviços básicos capazes de atender à demanda, além de promover renovação urbana nessas áreas;

- Lotes urbanizados – é uma alternativa na qual o poder público oferece um lote demarcado em um conjunto de lotes já provido de sistema viário integrado à malha urbana e conectado à rede de infraestrutura: abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, energia elétrica. A construção da unidade habitacional fica sob a responsabilidade do morador, de acordo com seus recursos financeiros e capacitação técnica;
- Melhorias em unidades habitacionais e ou loteamentos – objetiva a recuperação de unidades deterioradas. Esta modalidade se justifica pela observância de problemas identificados posteriormente, tanto em unidades autoconstruídas quanto nas construídas pelo poder público. Quanto a melhorias em loteamentos, relaciona-se à inadequação dos terrenos para as finalidades previstas, seja topografia irregular, solo impróprio ou de natureza jurídica, lotes clandestinos, por exemplo;
- Urbanização de favelas – tem o objetivo de intervir nas favelas para promover o disciplinamento físico, regularização fundiária, implantação de infraestrutura e dos serviços urbanos, contanto que sejam áreas passíveis de serem urbanizadas para fins habitacionais, excetuando assim áreas de grande declividade em encostas, áreas inundáveis e outras julgadas prejudiciais à vida da população;
- Melhoria em cortiço – baseado em financiamento às famílias associadas para reforma total ou parcial ou aquisição de imóveis encortiçados, utilizando mão-de-obra dos moradores;
- Mutirão – baseado no esforço coletivo da população para construção das próprias moradias, contando com apoio técnico e financeiro do poder público; e,
- Apoio e capacitações do poder público – que se dá através de financiamentos; na autoconstrução, com o fornecimento de projeto padrão ou personalizado, distribuição de manuais para execução das construções e através do provimento de cesta básica de materiais de construção.

Cabe aqui salientar que essas são as principais modalidades existentes. Cada uma delas são frequentemente características de uma determinada fase ou momento político e histórico. Foram apresentadas com o intuito principal de subsidiar o entendimento de termos

que serão utilizados a partir da seção 1.2, quando serão apresentadas as trajetórias de intervenções estatais situadas em seus respectivos contextos.

1.1.2 A resposta da população de baixa renda ao problema da moradia: sobre a ilegalidade, irregularidade e informalidade

O acesso à terra urbanizada parece ser o principal problema da questão habitacional. Em razão do poder de compra bastante limitado e do descompasso entre as políticas públicas habitacionais e a crescente demanda por moradia, as famílias de baixa renda continuam tomando iniciativas próprias para conferir soluções alternativas a esta problemática, seja através da ilegalidade, irregularidade e/ou da informalidade de acessos à moradia.

Esses termos têm sido amplamente utilizados por diversos agentes e pesquisadores, assumindo vários significados, que por vezes se confundem. Costa (2006) afirma que as dualidades legal/ilegal e regular/irregular definem-se a partir do aparato jurídico formal, enquanto que a oposição formal/informal refere-se muito mais ao processo e à situação dos agentes responsáveis pela produção do ambiente construído e pelo grau de formalização das relações entre eles.

Outro esclarecimento que se faz necessário é a diferença entre invasão e ocupação, que, grosso modo, está relacionada à forma em que se dá o acesso à terra. O termo invasão se refere à apropriação coletiva ou individual, de forma organizada ou não, de área privada, pública ou mista de maneira conflituosa e que caracteriza esbulho, enquanto a ocupação é a apropriação repentina ou gradativa em que não há confronto direto (MOURA, 1990).

De maneira sintetizada, coloca-se para essa dissertação que será considerada **ocupação ilegal** aquela que fere o código civil, não possui documentação escriturada de propriedade e não passa por tramitação de controle municipal, como ocupação de terrenos livres; **ocupação irregular**, aquela que não obedece às normas estabelecidas no código urbanístico, compra de lote na periferia não urbanizada, por exemplo; e **ocupação informal** aquela em que o processo ocorre fora do mercado formal de trabalho. Entendendo que certos casos envolvem a combinação de duas ou até das três situações.

As habitações irregulares, embora tenham sido fortemente combatidas e criticadas por vários profissionais, como: Abrams (1964), Mangin (1967) e Turner (1967, 1969) apud Gilbert e Gugler (1992), muitas vezes com razão, pois tinham sua imagem associada às piores condições de moradia, eram por muitas vezes a base para um abrigo adequado. Ao longo do tempo, os moradores tendem a fazer melhorias, adotam materiais mais adequados, constroem outros cômodos, conferem melhor acabamento ao piso, parede e,

em alguns casos, um segundo andar. Em circunstâncias favoráveis, o morador chega a produzir até uma casa consolidada.

Os moradores que vêm a ocupar a área, costumeiramente, imitam os rituais da propriedade privada, desenham as ruas, definem lotes, numeram as casas, “escolhem” os ocupantes (PASTERNAK TASCHNER, 1991). Porém, como o processo é contrário, primeiro a terra é ocupada, desenvolvida e somente depois a infraestrutura vai sendo instalada, padrões determinados por moradores terminam tendo que ser repensados para acomodar esgotamento, abastecimento de água, sistema viário, dentre outros serviços necessários.

Há, portanto, como identifica Davis (2006), um custo punitivo de viver em um local sem serviços públicos, mas que se justifica pela vantagem de construir, aos poucos, e somente depois ir melhorando a construção, o que proporciona a diluição do custo em fases, semelhante às características de financiamento, que costumeiramente o pobre não tem acesso.

E ainda que se tenha consciência de que essas formas de ocupação não são conduzidas apenas pela população de menor renda, podendo ser identificadas com até certa frequência entre as classes mais abastadas, observa-se, ao longo dos anos, que as consequências tendem a ser mais graves entre os mais pobres, decorrente dos diversos impactos socioambientais gerados pela costumeira ausência de materiais e técnicas construtivas adequadas (FERNANDES, 2001).

As edificações que compõem essas áreas dos mais pobres, quer sejam irregulares, ilegais e/ou informais, além de contar com um padrão de ocupação bastante similar, apresentam tipologias bastante peculiares que permitem sua caracterização.

Como exemplo, tem-se o caso dos cortiços, compostos geralmente por precárias habitações de aluguel, predominantemente em áreas centrais, construídas em alvenaria com instalações elétricas e hidráulicas obsoletas e deterioradas, de pouca iluminação e ventilação. Além de contar com compartilhamento do uso de sanitários, tanques de lavar roupa, áreas internas de circulação e áreas livres externas pelos moradores (ABIKO, 1995).

No caso das favelas que, em princípio, foram caracterizadas por um conjunto de domicílios, edificados com materiais de baixa durabilidade, como: zinco, lata, papelão, pedaços de madeira e alvenaria – ocupando frequentemente áreas com declividade acentuada ou inundáveis, ou áreas destinadas a uso público, sem arruamentos, sem plano, sem água e sem luz – hoje são casas de alvenaria cobertas de telhado ou laje e contam com energia, água e, em alguns casos, até esgoto (PASTERNAK TASCHNER, 2008).

Dados demonstram que as condições recentes das favelas no Brasil se aproximam das casas urbanas formais, regulares e legais, mas se mantém a denominação de favela, tanto por ficar estigmatizada, como principalmente em razão de se localizarem em terrenos invadidos ou ocupados sem permissão. Critério este que vem sendo utilizado pelo IBGE

desde 1950 e reafirmado nos Censos de 1980, 1991, 2000 e 2010, que classifica a favela como setor especial do aglomerado urbano, formado por, no mínimo, 51 domicílios, que sejam, na sua maioria, carentes de infraestrutura e situados em terrenos sem titularidade.

Em função da localidade, esses termos assumem outros sinônimos, como no caso do Recife, em que mocambo tornou-se a forma de se referir a áreas pobres, o que voltará a ser abordado nesta dissertação, na seção 2.1.1. Por vezes esses conceitos são julgados como pejorativos e, na tentativa de amenizar, outros termos foram adotados para essas formas de ocupação e moradia do pobre urbano por órgãos atuantes nesse âmbito – como setor subnormal, que também foi bastante criticado – e assentamento precário, sendo hoje o mais usual e aceito nesse meio.

A questão que se faz importante ressaltar é que, independentemente do conceito, a real precariedade jurídica desses lotes sempre justificou a falta de investimentos públicos na provisão de serviços coletivos, e as situações de carências foram se avolumando ao longo dos anos. De modo que, a partir da próxima seção, inicia-se uma contextualização da questão da moradia, inserida em um cenário internacional, com intuito de melhor compreender como se dá esta problemática.

1.1.3 Por dentro de um contexto histórico internacional

Historicamente, a crise da moradia está relacionada ao processo de industrialização que conquista abruptamente os grandes aglomerados urbanos. Lefebvre (1981) coloca que o processo de industrialização implica na ruptura das estruturas já estabelecidas e que a passagem do capitalismo comercial, bem como da produção artesanal para a produção industrial e para o capitalismo concorrencial, será acompanhada por crises de grandes proporções.

A indústria, no início, tende a se implantar fora das cidades, perto das fontes de energia, de meios de transporte, de matérias-primas. No entanto, ao longo dos anos, sempre que possível, ela se aproxima dos centros urbanos, apodera-se da rede de infraestrutura existente e gera um movimento duplo migratório, que tanto afasta determinada parcela da população, que se desloca para áreas longe da poluição industrial, como atrai outra parcela de população na busca de oportunidade de emprego. Esse movimento é intenso e veloz, de maneira que ultrapassa a capacidade de provisão de residências, de equipamentos, serviços e infraestrutura para os novos habitantes, numa fase sem caráter intervencionista do Estado na área social.

Até a década de 1940, por exemplo, poucas cidades da América Latina eram de grande porte ou fortemente industrializadas, de modo que era possível sobreviver com um

sistema de infraestrutura bastante rudimentar, em que o abastecimento de água e de eletricidade e o transporte público eram limitados, além de não haver serviço de rede de esgotos na maior parte das cidades. Porém, com o rápido crescimento advindo da industrialização e das expectativas por melhores empregos, a demanda da população, tanto dos pobres quanto dos ricos, começou a mudar e passou a exigir maior viabilidade e qualidade dos serviços (GILBERT, 1994).

As transformações se dão em função, principalmente: 1. da relação entre a localização do trabalho/moradia que, para cumprir a intensa jornada de trabalho, o tempo precisava ser otimizado e, conseqüentemente, os transportes públicos melhorados; 2. do adensamento das cidades, que exigia melhores condições de salubridade; e 3. também em virtude dos próprios bens produzidos pela indústria, que direcionava as alterações das divisões e dos espaços da moradia para comportar os novos usos, que por sua vez demandava maior quantidade de terra urbana (ABRAMO, 1995). Terra esta que foi se tornando bastante cara e sempre “empurrando” as possibilidades de ocupação para as áreas periféricas, exigindo novamente ampliação das redes de infraestrutura e serviço, num movimento que foi se repetindo ao longo dos anos.

De modo que Castells (1983:188) destaca: “quanto maior a taxa de crescimento industrial, mais intenso é o crescimento urbano, maior é a tendência à concentração em grandes aglomerações e maior é a penúria de moradias como também a deterioração do patrimônio imobiliário”.

Diante da dimensão que assume essa questão social da moradia, ampliam-se as pressões da classe operária organizada e dá-se início a nova forma de acumulação capitalista do tipo fordista, que exige intervenção do Estado na área social, incluindo a habitação. Constitui-se, então, o *Welfare State*, o Estado do bem-estar social. Coloca Jaillet e Ballain (1988 apud GOMES, 2005) que, nesse contexto, a intervenção estatal, ao menos em países desenvolvidos, estava centrada em uma oferta imobiliária, articulada à eficiência econômica e social. Este assunto será mais bem abordado a partir da seção 1.2.2.

Sabe-se que o processo de industrialização alcançou todo o mundo, mas em escalas e intensidades diferentes em razão das diversidades de formação de cada sociedade e dos processos históricos de urbanização, bem como também foi diferenciada a resposta às novas demandas pelas mesmas razões.

Assim, é relevante salientar que os problemas de moradia não são os mesmos em todos os países do mundo. Tibaijuka, em entrevista a Vizia (2010), defende que as políticas de tratamento adotadas para enfrentamento da questão habitacional se apresentam bastante distintas. Enquanto os países da Europa ocidental criaram instituições, desenvolveram instrumentos financeiros que facilitaram o acesso à moradia e permitiram diferentes tipos de posse e modalidades de provisão de habitação, os governos dos países

em desenvolvimento, seguindo a corrente neoliberal, “abandonaram” a agenda de habitação, deixando a provisão de habitação sob controle das forças de mercado. Destaca-se ainda que a terra é monopólio de poucos, e estes ditam as regras e as tendências de desenvolvimento no espaço urbano quando especulam com a mesma, colocando-a para o mercado apenas quando julga oportuno. A terra que está ainda disponível é cara, acima do poder de compra da maioria.

Sabe-se que algumas favelas têm uma longa história – como a primeira favela do Rio de Janeiro que surgiu no morro da Providência em 1880 – mas a maioria das megafavelas cresceu a partir da década de 1960 (DAVIS, 2006). No final da década de 1970, a maioria das grandes cidades do terceiro mundo tinha mais de um milhão vivendo em assentamentos que se desenvolveram ilegalmente: São Paulo, Rio de Janeiro, Bogotá, Lima, Cidade do México, Manila, Carachi, Lago, Cairo e Bangucoque, dentre elas (HARDOY; SATTERTHWAITTE, 1989).

Mesmo reconhecendo que uma opção recorrente dos pobres vinha sendo a invasão ou ocupação de áreas vazias, e aparentemente “de ninguém”, na cidade, Davis (2006) já ressalta que, provavelmente, todos os tipos de ocupação e invasão tenham atingindo o ponto máximo na América Latina, no Oriente Médio e no Sudeste Asiático, ainda durante a década de 1970. De modo que considera que não há mais invasão, alguém compra de outro que já invadiu anteriormente. Já a ocupação é contínua em áreas de baixíssimo valor, frequentemente em terrenos de localização de risco, como encostas ou terrenos marginais, como planícies sujeitas a cheias, encostas, pântanos ou antigas instalações industriais poluídas.

O que gera motivo de preocupação é que até mesmo as alternativas para a problemática da moradia do pobre à revelia jurídica e de qualquer relação formal vão se esgotar, como já mencionado, pois o estoque de terras é finito e as opções habitáveis são ainda menores.

Já em 1984, em reunião com importantes especialistas em habitação, na cidade de Bangucoque, Alan Gilbert afirmou que mais famílias ocuparão lotes menores, levarão mais tempo para construir suas casas e viverão mais tempo sem alcançar acesso aos serviços públicos (Ibid.).

Dados da última década, obtidos a partir de estudos do UN-Habitat, em 2003, e da média retirada de dezenas de outras fontes, permitiram Davis (2006:34) afirmar que “os favelados, embora sejam apenas 6% da população urbana dos países desenvolvidos, constituem espantosos 78,2% dos habitantes urbanos dos países em desenvolvimento, isso corresponde a pelo menos um terço da população global.” Sendo que os maiores percentuais de favelados do mundo estão, de acordo com os dados supracitados, na Etiópia (99,4%), no Chade (99,4%), no Afeganistão (98,5%) e no Nepal (92%).

Observa-se que a questão da moradia, no mundo, é ainda uma discussão muito atual, e esse resumido quadro trazido é importante para melhor compreensão dessa problemática no Brasil e, mais especificamente no Recife – que será abordada no segundo capítulo.

1.2 A REAÇÃO DO ESTADO

Diante do cenário que se cristalizava e das lacunas deixadas pelas ações deficitárias do setor privado, o Estado vem atuando, se não para solucionar, ao menos minimizar as carências que emergem da população.

Sendo as políticas públicas o meio utilizado para enfrentamento da questão, as políticas habitacionais tornam-se, então, fundamentais para garantir as condições de acesso à moradia para as várias faixas de renda da população, especialmente a de baixa renda e, ao longo dos anos, diversos direcionamentos para lidar especificamente com essa problemática podem ser identificados.

Grande parte dos governos passou primeiramente por uma fase de negação da existência do problema, seguida da adoção de medidas para remoção das residências construídas de forma precária, na maioria dos casos, por iniciativa dos próprios moradores. Em momento posterior, foram empregadas políticas de provisão direta de novas unidades habitacionais, somente mais tarde percebidas como ineficazes no atendimento aos mais pobres, quando o Estado passa a atuar como suporte a essa já tão conhecida forma de morar do pobre.

Ressalta-se que esses modos de intervenção não se deram de maneira regular no espaço e no tempo em todos os países do mundo. Como exemplo, cita-se Gilbert e Gugler (1992), quando apontam que alguns governos tiveram de enfrentar a rápida expansão de ocupações irregulares e a autoconstrução muito antes do que outros. O que estava acontecendo em Buenos Aires, Rio de Janeiro ou Cidade do México, em 1940, foi, muitas vezes, de pouco interesse para Lusaka, na Zâmbia, Lagos, na Nigéria, ou Salaam, na Tanzânia, até a década de 1960.

Adiciona-se a isto a colocação de Hardoy e Satterthwaite (1989) sobre as interferências nessa questão, em maior ou menor grau, de diversas ideologias e de interesses de expansão do capital nas três instâncias: global, nacional e local. A experiência brasileira, por exemplo, tanto influencia como é influenciada pelo que vem acontecendo em toda a América Latina, esta que, por sua vez, apresenta a maioria de sua legislação de planejamento e construção largamente derivada dos modelos europeus ou práticas do fim do século XIX e início do século XX.

Assim, mesmo com diferenças no período de ocorrência, inúmeras similaridades podem ser identificadas no que se refere ao modo pelo qual os governos nas cidades em desenvolvimento ou desenvolvidas têm reagido à situação habitacional.

Na literatura internacional (JONES; WARD, 1994 apud WARD, 2001) têm se delineado dois agrupamentos de gerações beneficiadas por políticas públicas com ênfase no setor habitacional. Sendo a primeira geração identificada a partir da década de 1970, através de projetos urbanos para a população mais pobre, fornecendo subsídios à provisão de infraestrutura. E a segunda, a partir do final da década de 1980, com enfoque na gestão urbana e na descentralização, almejando reforçar a capacidade do mercado para trabalhar com mais eficácia e também reforçar a capacidade administrativa local na gestão urbana, tornando o desenvolvimento habitacional e urbano mais sustentável e replicável (Ver Seção 1.2.2 e 1.2.3).

Por geração, entenda-se as famílias que foram atendidas pelos processos e políticas habitacionais de cada fase destacada. Pesquisadores da rede de pesquisa *Latin American Housing Network* (LAHN), estão discutindo, inclusive, o rumo a uma terceira geração, já que os filhos começam a herdar as casas conquistadas pelos pais, através de luta e muito investimento habitacional estatal e particular.

Nesta dissertação, optou-se por explicitar a trajetória de políticas públicas habitacionais a partir das formas de abordagens adotadas pelo Estado, nas quais a principal diferença está em torno do sentido do processo decisório, se de cima para baixo ou de baixo para cima.

Antes de apresentar essas duas abordagens e suas respectivas políticas públicas habitacionais, aborda-se, na subseção seguinte, uma breve conceituação de política pública, a fim de melhor compreender o meio através do qual intervém o Estado.

1.2.1 Política pública: alguns conceitos

Muitas são as concepções para o conceito de política pública. Souza (2006) traz a abordagem de alguns atores, tais como: 1. Lynn (1980), que considera política pública como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos; 2. Peters (1986), seguindo o mesmo raciocínio, diz que política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influencia a vida dos cidadãos; e 3. Dye (1984), que sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Bachrach e Baratz (1962 apud SOUZA, 2006), ressaltaram que não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública.

De maneira mais generalizada, seria possível dizer que política pública significa uma ação destinada aos interesses públicos e que envolve recursos públicos. No entanto, Friedrich (2007) ressalta que as ações públicas de intervenção apenas administrativa e sem recursos financeiros podem ser consideradas política pública, à medida que, ao menos na teoria, objetiva atender aos interesses da coletividade. Ressalta-se que em ambos os casos, o resultado das suas ações reflete tanto nas sociedades quanto na economia, fazendo-se necessária, portanto, a compreensão das relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Assim, mesmo assumindo diferentes abordagens, os conceitos concordam ao assumir a ideia de que o todo, interesse coletivo, deve ser mais importante que as partes.

Entende-se que as elites dominantes, enquanto detentoras de poder, desempenham papel bastante relevante na formulação de políticas públicas. No entanto os demais agentes da sociedade civil, representados por movimentos sociais e ONGs, conquistaram espaço decisivo de participação nesta etapa e podem ter força determinante na atividade estatal.

É importante salientar também que, uma vez formuladas as políticas públicas, traduzidas em planos, programas ou projetos, as mesmas devem ser implementadas e, a partir disso, submetidas a sistemas de monitoramento e avaliação. A esfera local tem sido substancial para a efetivação da implementação das políticas públicas, na medida em que, com a descentralização do poder executivo federal, os municípios têm autonomia e são responsáveis pela realização de grande parte delas. Para tanto, Gasparini (2002 apud FRIEDRICH, 2007) destaca que se faz fundamental a existência de instrumentos jurídicos e políticos adequados para que os gestores públicos possam executar, de forma efetiva, as ações.

Uma vez clarificada a conceituação de políticas públicas, observa-se que engloba inúmeras questões de interesse coletivo, como: saúde, educação, saneamento, transporte, habitação, para citar algumas. E cada uma dessas, por possuir direcionamentos diferentes, termina por trilhar caminhos divergentes, umas avançando mais nos seus resultados que outras. Assim, para fins de delimitação do estudo e do próprio objeto de interesse do tema desta dissertação, desta seção em diante, as políticas públicas serão tratadas com enfoque para o setor da habitação.

1.2.2 A abordagem de cima para baixo no enfrentamento do problema habitacional no âmbito internacional

Por muitos anos a política pública habitacional esteve muito distante da população e do seu modo de viver, e assim tentava impor hábitos que não faziam parte do cotidiano das pessoas, sendo essa uma das razões apontadas para seu insucesso.

As propostas de reforma estrutural eram caracterizadas pelo controle do processo decisório de cima para baixo, tradução do termo original *top-down*. Nessa abordagem, as decisões e intervenções são frutos de diagnósticos gerais, replicados na esfera local, sem a participação dos futuros beneficiados, ou seja, as decisões são tomadas por autoridades que têm certo controle do processo e decidem quais e como serão implementadas as políticas (MAZMANIAN; SABATIER, 1983 apud OLIVEIRA, 2006).

A seguir, inicia-se a elucidação sobre os primeiros caminhos percorridos pelas políticas habitacionais no âmbito internacional que se utilizou dessa abordagem.

1.2.2.1 Negação e Remoção

A maioria dos governos dos países em desenvolvimento, até aproximadamente a década de 1960, encarava os problemas habitacionais – resultado principalmente de ocupações ilegais e irregulares – com políticas públicas que variavam da negação à erradicação (RAKODI, 1987 apud DE SOUZA, 1994) – à medida que se entende que a ausência de qualquer tratamento ou intervenção para a problemática também se configura em uma política pública, já que resulta em consequências.

Até os anos de 1930 – e marcadamente até o final da Primeira Guerra Mundial – a responsabilidade da provisão de habitações, inclusive para a classe trabalhadora, tanto em países em desenvolvimento como nos países desenvolvidos, cabia ao mercado. Segundo Farah (1990), evitava-se qualquer ação referente à produção de moradia que pudesse significar competição com o setor privado. Ao Estado cabia, exclusivamente, a regulamentação das construções habitacionais.

Finda a Primeira Guerra, intensificou-se a intervenção do Estado na regulamentação, através do controle de aluguéis e do subsídio direto à construção, sob a pressão da mobilização dos trabalhadores e em razão do setor privado não estar conseguindo atender a demanda, situação esta entendida como temporária. A princípio, o objetivo era apenas suplementar a ação do setor privado até que seu funcionamento “normal” fosse restabelecido (FARAH, 1990). Nesse período, a moradia de aluguel predominava dentre as modalidades

de habitação de mercado formal, enquanto parcela significativa dos pobres urbanos, que não alcançava esse tipo de moradia, produzia suas próprias residências através da autoconstrução.

Por sua vez, as unidades habitacionais autoconstruídas muitas vezes não levavam em consideração, por limitações econômicas, de conhecimentos técnicos e até mesmo culturais, os parâmetros mínimos de ventilação e iluminação, que são alguns dos quesitos básicos para garantir a salubridade da moradia. Assim, começaram a ser alvos de denúncias por engenheiros e médicos, tomando como base um discurso higienista de preocupação com a saúde pública urbana. Nesse momento, o problema torna-se visível também para o Estado.

Para os casos identificados como construções irregulares, a solução estatal era a demolição, sem uma política pública clara de reassentamento, enquanto a provisão da nova unidade era de responsabilidade do setor privado, como já explicitado. Dessa maneira, destaca Gilbert e Gugler (1992) que os principais resultados dessa política foram: aumento no custo do transporte, aluguéis e serviços, além do rompimento dos laços de vizinhança e redes sociais informais.

Assim, a demolição sem realocação imediata da população para nova área servida de infraestrutura e serviços, terminou por intensificar os custos com a moradia, de tal maneira que a principal reação dos moradores expulsos frequentemente foi de voltar, de modo gradual, para suas áreas, ou ocupar assentamentos em condições similares aos anteriores.

Farah (1990) aponta que, a partir de 1945, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, os governos de países em desenvolvimento consolidaram um novo modelo de provisão de habitações, no qual se redefiniu a participação do setor público e privado.

1.2.2.2 Provisão direta

Redefinida as responsabilidades do setor privado e do setor público com a habitação, é possível identificar uma nova fase, a de provisão direta (Ibid.).

No contexto dos últimos anos do fim da Segunda Guerra Mundial e do início aos incentivos à reconstrução e expansão das cidades europeias e do capitalismo, firmou-se, em 1944, o acordo de Bretton Woods, em que se estabeleceram o Banco Mundial com o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Tornaram-se operacionais a partir de 1946, quando vários países ratificaram o acordo, e tinha por objetivo a reconstrução dos países arrasados na guerra (ANTONINI, 2007).

Foram criados como instituições complementares, mas com papéis delimitados. Ao FMI, caberia a responsabilidade de fixação das políticas monetárias, fiscal e cambial de curto prazo e o monitoramento da dívida externa e, ao Banco Mundial, ficava a responsabilidade sobre os empréstimos para infraestrutura, gastos públicos, políticas de preço e aperfeiçoamento da eficiência de uso dos recursos pelos países acordados (Ibid.).

No entanto, como envolvia grandes interesses norteamericanos, diante da expansão das influências soviéticas nos anos seguintes sobre o Leste Europeu, reforçaram os cuidados estadunidenses, que se viram obrigados a acelerar o processo de reconstrução da Europa, que era atribuição do Banco Mundial, elaborando o Plano de auxílio econômico, que ficou conhecido como Plano Marshall. Desse modo, o Banco Mundial reformulou suas atribuições e começou a orientar empréstimos e assistência técnica para promover o crescimento econômico dos países em desenvolvimento. Para evitar qualquer descrédito relacionado à credibilidade do BIRD, enquanto uma instituição financeira, criou, em 1960, a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), que fornecia empréstimos exclusivamente para países pobres (Ibid.).

Destaca-se ainda que, além dessas duas instituições, o Banco Mundial é composto também pela: Corporação Financeira Internacional (IFC), criada em 1956, a qual promove o investimento do setor privado, doméstico e estrangeiro nos países membros em desenvolvimento; o Centro Internacional de Solução de Controvérsias sobre Investimentos (ICSID), de 1966, para resolução de conflitos, por conciliação ou por arbitragem, relacionados a investimentos entre investidores externos e países receptores; e a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA), estabelecida em 1988, que estimula o investimento direto estrangeiro ao oferecer garantias contra riscos políticos aos investidores e credores e ao promover técnicas e recursos para ajudar as economias emergentes a atrair estes investimentos (ANTONINI, 2007; BANCO MUNDIAL, 2011).

Também nesse contexto, pós Segunda Guerra Mundial, o modo de produção fordista, que surgiu ainda na Primeira Guerra Mundial, toma força aliado à escola de pensamento keynesiana, na qual se defendia que o Estado deveria assumir novos papéis.

O fordismo, mais do que um novo tipo de organização da força de trabalho, representou um estilo de vida, caracterizado principalmente pela produção e consumo de massas e altos salários. Aliado a um Estado que assumiria a responsabilidade sobre os vários setores de serviços, garantindo padrões mínimos de educação, saúde, renda, habitação e seguridade social aos cidadãos, o Estado do bem-estar social, modelo que se apresentou de forma diferenciada entre países desenvolvidos, e coloca-se que, em países em desenvolvimento, sua crise chegou antes que fosse de fato implantado.

De uma forma ou de outra, esta fase é de grande influência do Estado do bem-estar social. Os governos foram paulatinamente percebendo que não conseguiam atender a

realocação do crescente número de ocupações ilegais, através da sua política de remoção para reconstrução pelo setor privado, e tomaram para si a responsabilidade de garantir o acesso à moradia, no seu sentido mais amplo.

Principalmente durante as décadas de 1960 e 1970, prover passa a ser o paradigma dominante da prática habitacional pública, sendo o início da década de 1970, como apontado por Jones e Ward (1994 apud WARD, 2001), o período marcado pela política de projetos urbanos aprovados pelo Estado, com o objetivo de reduzir o déficit habitacional e promover melhorias na qualidade das moradias.

De Souza (1994) destaca as metas dessa, até então, recente política pública para o setor habitacional, a saber: 1. construir casas; 2. utilizar a casa para aquecer a economia; 3. centralizar recursos para facilitar a gerência e controle dos mesmos; 4. construir organizações que facilitem iniciativas centrais; 5. consolidar e centralizar a produção construtiva; e 6. seccionar o desenvolvimento de atividades para agilizar a gerência.

A habitação produzida era então projetada por arquitetos ou engenheiros, planejada e construída por uma combinação de agências públicas e comerciais ou companhias de lucro limitado, e financiada por uma combinação de subsídios públicos, privados, investimentos bancários e poupança dos usuários, como o Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), no México, e o Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) na Argentina (ARRETCHE, 1990).

Porém, um dos erros comuns cometidos pelos governos nessa experiência de provisão de habitação relaciona-se ao padrão arquitetônico elevado e sem um claro entendimento das necessidades da população beneficiada. Hamdi (1991:26-30) e De Souza (1994) ressaltam que os *policy makers* – responsáveis pela elaboração da política de provisão – acreditavam que as casas deviam ser construídas de forma imediata e em grande quantidade, de modo que a administração dos recursos era centralizada, e controlava-se a qualidade das casas, bem como os custos.

Nesse cenário, afirma Johnson (1992 apud DE SOUZA, 1994), a produtividade tende a estagnar e diminuem as oportunidades econômicas para os trabalhadores. Uma vez que os produtos se referem a unidades habitacionais iguais para diversos perfis de moradores, frequentemente muito caras, proporcionando pouca flexibilidade de uso e geralmente de localização incompatível com a circulação diária dos moradores.

A principal consequência identificada foi que essas moradias, providas pelo poder público, terminaram, em sua maioria, ocupadas pela população de média renda (GILBERT; GUGLER, 1992).

O fato é que, nesse momento, o modelo fordista e o Estado do bem-estar social não conseguem resistir à crise de 1973, de maneira que aparece novo regime de produção, a acumulação flexível, sob o retorno do discurso neoliberal. Têm-se os pilares da

desregulamentação, globalização e flexibilidade e uma nova política habitacional começa a se formar sob o novo contexto.

Há de se reconhecer que o modo de produção fordista enfrentou descontentamento, mesmo nos períodos de apogeu, em virtude da rigidez diante das necessidades de mudanças nas demandas do mercado criadas pelo capital. Mas ressalta-se que as condições de vida da população dos países desenvolvidos se elevaram e alcançaram certa estabilidade, como almejava o processo (HARVEY, 1992).

Neste período de grande inflexão nos modos de abordagens das políticas públicas, cabe ressaltar a elaboração de um programa bastante específico direcionado às cidades latinoamericanas, a ser apresentado na subseção a seguir.

O programa Aliança para o Progresso

Aliança para o Progresso foi um programa norteamericano, de ajuda econômica externa, direcionado à América Latina para reformas sociais. Foi idealizado nos primórdios da administração do Presidente Kennedy e lançado em agosto de 1961, na Conferência de Punta Del Este. Naquela ocasião, definiu-se que a aliança dos países deveria ser voluntária, e aos mesmos caberia a formulação de planos para desenvolvimento nacional adequados ao desenvolvimento da estrutura, esboçados pela ajuda americana. Em novembro do mesmo ano, instaurou-se a *United States Agency for International Development* (USAID) com o objetivo de constituir o eixo mobilizador das operações (AVILA DE MATOS, 2008).

O programa estava carregado de idealismo e era resultado da preocupação nascida em meados da década de 1950, com uma possível ameaça do bloco comunista. Sentindo-se pressionados a conferir nova resposta aos problemas de moradia da população pobre, abriu-se um novo campo para a produção intelectual, que trouxe a questão da modernização das sociedades em desenvolvimento. Colocava-se como ideal a ser seguido pelas sociedades em desenvolvimento, o exemplo de uma América industrializada, democrática, próspera e estável (RIBEIRO, 2006).

Em síntese, o governo dos Estados Unidos da América objetivava reformas nas estruturas sociais, políticas e econômicas latinoamericanas, através do redirecionamento de fluxos de recursos técnicos e financeiros partindo do mundo desenvolvido para o mundo em desenvolvimento. Os investimentos se deram principalmente no setor educacional e habitacional. A educação era entendida como o instrumento principal para qualificação dos recursos humanos, de forma a criar “sistemas educacionais” adaptados ao desenvolvimento econômico e social vigente (AVILA MATOS, 2008). De tal modo que projetos de autoconstrução obtiveram novo destaque no início da década de 1960 na América Latina, exatamente sob patrocínio da Agência Aliança do Progresso (BURGESS, 1991).

O programa somente deixou de existir em 1969, em um momento que ficava claro que os EUA só podiam ter influência superficial na vida social e econômica dos países beneficiados, uma vez que necessitavam de reformas em suas estruturas para alcançar maiores resultados. Mas, fundamentalmente, foi extinto por decisão de Richard Nixon, que considerava a agenda da Aliança democrata demais para ser defendida por um republicano (RIBEIRO, 2006).

1.2.3 A abordagem de baixo para cima no enfrentamento do problema habitacional no âmbito internacional

Após o reconhecimento da “falha” no atendimento às demandas dos pobres por novas moradias ou reposição de antigas através da provisão direta e, principalmente, com o aprofundamento da crise urbana, o Estado inicia uma fase de renovação das políticas habitacionais. Representadas por uma significativa mudança de paradigma de enfrentamento da questão habitacional, no lugar de se tentar uma reforma estrutural da pobreza urbana de cima para baixo (*top-down*), a intenção passou a ser inversa, reforma estrutural de baixo para cima (tradução do termo original, *bottom-up*), ou seja, houve uma mudança no sentido do processo decisório. Da primeira situação, na qual o controle das decisões partia principalmente do poder público centralizado para serem aplicadas na esfera local, sem considerar muitas vezes as particularidades da área e dos usuários, para uma situação em que o Estado passa a atuar com facilitador da própria população, conferindo melhorias que possam consolidar sua ocupação (DE SOUZA, 1994). As políticas baseadas nessa nova forma de abordagem são apresentadas a partir da subseção seguinte.

1.2.3.1 Suporte à população de baixa renda

Em face da crise do Estado interventor, emerge o neoliberalismo. Os programas em que os recursos provinham do Estado, através de políticas públicas habitacionais, foram cortados, e políticas habitacionais não convencionais ou alternativas, combinando atividade estatal e participação da população, intensificaram-se (HARMS, 1991). As próprias instituições oriundas do acordo de Bretton Woods, FMI e Banco Mundial passam a assumir um papel cada vez maior na determinação de parâmetros para essa nova política habitacional, contando inclusive com patrocínio direto de ONGs, além da população local de baixa renda (DAVIS, 2006).

Nessa política, podem ser identificadas pelo menos duas linhas claras de ação. Sendo a primeira, melhoria de assentamentos existentes, como destacam Payne (1984) e United Nations (1996), na qual se tornou usual canalizar recursos para o provimento de

serviços e infraestrutura e regularizar a posse da terra – com o intuito frequentemente de trabalhar em colaboração da prestação de serviços básicos e a construção de habitação, através da mão-de-obra das próprias famílias. E, a segunda, a facilitação do desenvolvimento de novos assentamentos, através dos lotes urbanizados.

De modo que De Souza (1994) salienta as metas dessa fase, sendo elas: 1. alocar recursos para as pessoas organizarem a construção das suas casas; 2. usar a economia para abastecer a construção da casa; 3. descentralização política; 4. construir regulamentos para dar suporte às estruturas das iniciativas locais; 5. fragmentar a produção da construção e dar suporte a pequenos construtores; e 6. integrar atividades de desenvolvimento e relacionar a habitação a emprego e renda.

Essa abordagem, através da qual o controle do processo decisório vem de baixo para cima, buscando aprofundamento sobre a realidade local e a participação social, era justificada por Elmore (1979) e Lipsky (1980), dentre outros autores, por considerarem mais efetiva e eficaz, já que os atores participantes sabem exatamente o que acontece, e também porque seria mais democrática a participação dos principais interessados no processo das decisões que os afetam. Além disso, ao mesmo tempo, valida as propostas dos governos e minimiza o peso da responsabilidade dos técnicos, uma vez que está resguardado que tais ações foram escolhas da própria população.

A crítica dos que defendem o processo decisório de cima para baixo a esse outro sentido de política pública é de que os atores que estão mais abaixo no processo, muitas vezes, não tinham uma visão do todo e nem sobre como controlar o processo (OLIVEIRA, 2006). De modo que, embora característica da década de 1970 até meados da década de 1980, a abordagem *top-down* é ainda adotada em algumas posturas políticas (WARD, 2001).

Para Turner (1977); Hamdi (1991) e De Souza (1994), a participação da população local contribui efetivamente na provisão de moradias e amplia a geração de oportunidades de empregos para os residentes.

Em grande parte dos países em desenvolvimento, a adoção de mecanismos mais efetivos para proporcionar abrigo, infraestrutura e serviços básicos ajudou na redução dos custos e melhorou o acesso da população de baixa renda à moradia. No entanto, as melhorias dos assentamentos tiveram pouco efeito na magnitude do problema, uma vez que as oportunidades de trabalho se mantiveram baixas em relação à proporção das necessidades (DE SOUZA, 1994).

As duas subseções seguintes tratam de dois meios de atuação estatal que se tornaram característicos desta fase e que contribuem para a questão da moradia, resguardadas as suas limitações.

Autoconstrução apoiada pelo Estado

Nesse contexto dominado por políticas de financiamento das agências internacionais de desenvolvimento, nesse período, com metas mais amplas de redistribuição econômica para enfrentamento da pobreza, desigualdade e desemprego, houve um encorajamento a políticas de apoio a autoconstrução (BURGESS, 1991).

Uma vez em que o Estado percebeu a solução do pobre urbano para moradia como racional e inovadora, vislumbrou-se também que, como os proprietários podem construir suas próprias habitações a um custo mais baixo, o uso dos recursos públicos para esses fins poderiam ser, assim, melhor aproveitados, sem onerar tanto o Estado.

Além de ser tida como uma solução econômica, foi considerada como solução eficiente, porque as pessoas trabalham mais e melhor quando trabalham em benefício próprio; solução estética, porque as pessoas podem se expressar através da construção de suas casas; importante para o desenvolvimento econômico, à medida que habilidades são adquiridas, podendo conferir novas oportunidades de emprego; e democrática, pois as decisões são tomadas diretamente pelos mais afetados pela problemática em questão (MARCUSE, 1991).

Entendendo a autoconstrução como um fenômeno que acontecia nas áreas de baixa renda, independentemente do respaldo estatal, o apoio financeiro e técnico, através do poder público, significaria adequação às condições mais favoráveis de moradia, com provisão de infraestrutura, fundos para melhorias e até legalização parcial ou total da área.

Harms (1991) descreve as variações predominantes através das quais a autoconstrução ocorre em países em desenvolvimento:

- Autoconstrução espontânea – origina-se a partir do processo de ocupação que se inicia de forma ilegal, irregular e/ou informal, com materiais costumeiramente precários, e se mantém até alcançar a consolidação ou condições mais satisfatórias;
- Programas de melhoramento – conferem suporte aos assentamentos de baixa renda existentes, dotando a área de infraestrutura e serviços básicos ou melhorando o que existe no local; e
- Programas iniciados pelo Estado – com apoio, na maioria dos casos, de agências internacionais, nos quais unidades habitacionais são totalmente providas ou é entregue o tipo embrião, ou seja, unidade composta pelos cômodos principais: cozinha, banheiro, quarto e sala, podendo ser ampliada a critério e condições financeiras do morador.

Em países desenvolvidos, Harms (1991) aponta que as variações são as seguintes:

- Autoconstrução por esforço individual e ocupação irregular de edificações – acontece principalmente em áreas rurais;
- Apoio à organização de grupos para reabilitação de antigas áreas centrais; e
- Programas iniciados pelo Estado.

A primeira variação dos países em desenvolvimento e a dos países desenvolvidos se assemelha por se referir à construção por esforço unilateral dos usuários, mas a principal diferença consiste no acesso ao financiamento, frequentemente não alcançado pela população dos países em desenvolvimento.

A segunda variação é bastante similar, pois se refere a situações em que a população demanda melhoria e, de alguma forma, é atendida. Já a terceira variação tem em comum a iniciativa estatal em prover, de infraestrutura e serviço, áreas que ainda estão em processo de construção.

No entanto, muitos pontos negativos podem ser identificados nessa modalidade de política. A autoconstrução, ainda que financiada e suportada pelo Estado, não lida com a multiplicidade de elementos que envolvem a especificidade do bem habitação, como tratado na seção 1.1.1 deste capítulo. Embora essa descentralização de atuação seja benéfica para a população, pois a mesma pode participar ativamente e assim levar em consideração seus próprios anseios, a questão da moradia requer ainda uma decisão centralizada.

Marcuse (1991) traz uma lista em que aponta pontos frágeis nessa política que podem levar ao seu fracasso. São eles: a autoconstrução apoiada pelo Estado produz soluções apenas temporárias para carências imediatas, e ressalva que, mesmo acreditando que nenhum programa de habitação possa assegurar soluções permanentes para os problemas dos usuários, as limitações da autoconstrução são maiores e a solução alcança menos pessoas; pode ser ineficiente, na medida em que depende de habilidades individuais; não possui nenhuma ação voltada à minimização das desigualdades sociais, além de que os produtos finais, em muitos casos, não se configuram em condições ideais de moradia.

Assim, essa política de autoconstrução com apoio estatal, que é recorrente nos dias atuais, embora sob novas formulações, veio promover melhorias para a população e ampliar acessos, mas deve funcionar apenas como suplemento de outras políticas mais abrangentes que encarem a questão da moradia na sua amplitude.

Regularização fundiária

Ainda inserido nesse contexto de políticas voltadas ao suporte da população de baixa renda, intencionando enfrentar o problema habitacional sob suas várias facetas, dentre elas a econômica e social, começou a se fundamentar a proposta de regularização fundiária desses assentamentos tidos como precários, com apropriação indevida do terreno.

A partir do final da década de 1970, como consequência do avanço da mobilização social pelo reconhecimento do direito social à moradia, várias políticas de regularização da situação fundiária de assentamentos ilegais, irregulares e informais têm sido formuladas e implementadas internacionalmente, com o objetivo declarado de promoção da integração socioespacial das áreas excluídas, dentro de uma proposta mais ampla de erradicação da pobreza urbana (FERNANDES, 2001).

Sua promoção foi apontada como condição essencial para ampliação do mercado nas cidades e para a reativação da economia urbana por instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial. Ideia esta compartilhada por Hernando de Soto, que propõe essencialmente que assentamentos do mercado extraformal passem a ser percebidos como capital morto e que, uma vez transformado em capital líquido, pode vir a reativar a economia urbana, além de combater a pobreza social.

Regularizar a situação fundiária envolve legalização de posse e urbanização da área, que deve acontecer de forma conciliada, à medida que se observou que meramente legalizar não garante melhoria significativa na qualidade de vida dos moradores, e nem tampouco apenas urbanizar promove necessariamente diminuição da pobreza urbana.

No entanto, Davis (2006) chama atenção ainda para o outro lado dessa conquista do direito de regularizar determinada área, quando coloca que, além de conceder aos pobres títulos de propriedade, o Estado encontrou um meio de incorporá-los à base tributária.

A estratégia de concessão de títulos promete grande ganho social [...] combina perfeitamente com a ideologia neoliberal e antiestatal predominante. Também é atraente para os governos porque lhes promete algo, estabilidade, votos e impostos em troca de praticamente nada (DAVIS, 2006:89).

Reconhece-se o potencial impacto positivo da regularização fundiária na melhoria da habitação, mas, por outro lado, observa-se que, se não previsto na sua regulamentação, pode expor os moradores à especulação imobiliária, em que o pobre pode ser novamente expulso para outras áreas ainda mais distantes e com piores condições de infraestrutura.

Desse modo, para fins de melhor apreensão deste capítulo, apresenta-se um quadro sinótico das políticas públicas habitacionais adotadas no cenário internacional, pontuando os

principais direcionamentos conferidos pelo Estado, aspectos positivos e negativos, a abordagem e o contexto em que se insere (Ver quadro 2).

Abordagem	Política Pública	Direcionamentos do Estado	Pontos
De cima para baixo	Negação Contexto: Imperialismo	<ul style="list-style-type: none"> •Regulamentação das construções habitacionais; •Ausência de discussão de problemas da moradia. 	Positivo: Elaboração de legislação que estabelecia parâmetros para a construção. Negativo: Problema que já existia se avolumou.
	Remoção Contexto: - Fim da Primeira Guerra Mundial	<ul style="list-style-type: none"> •Intensificação da regulamentação das construções habitacionais, através de controle de Aluguéis, subsídios para suplementar as ações do mercado no pós-guerra; •Demolição de construções irregulares do ponto de vista das condições higiênicas (moradias insalubres). 	Positivo: Reconhecia a inadequação da moradia. Negativo: O mercado sozinho não conseguiu, e nem era seu foco, reconstruir a totalidade das casas demolidas.
	Provisão direta Contexto: - Fim da Segunda Guerra Mundial - Modo de produção fordista - Pensamento Keynesiano - Estado do Bem-Estar Social	<ul style="list-style-type: none"> •Redefinição das responsabilidades do setor privado e do setor público com a habitação; •Assumiu responsabilidade sobre os vários setores de serviço, devendo garantir padrões mínimos de educação, saúde, renda, habitação e seguridade social; •Construção de casas. 	Positivo: Produção de estoque habitacional e melhoria no acesso a serviços pela população de baixa renda. Negativo: Ausência do entendimento das reais necessidades da população de baixa renda.
De baixo para cima	Suporte Contexto: Neoliberalismo	<ul style="list-style-type: none"> •Melhorias de assentamentos existentes; •Facilitação do desenvolvimento de novos assentamentos, através de lotes urbanizados; •Modalidades de atuação: Autoconstrução apoiada pelo Estado e Regularização fundiária. 	Positivo: Ganho social com a participação da população. Negativo: Esbarra na morosidade da justiça, e na lida de conflitos de interesses.

Quadro 2 – Quadro sinótico das políticas públicas habitacionais no âmbito internacional, situando contexto e pontos positivos e negativos de cada uma.

Observou-se que as revisões de políticas públicas estão relacionadas, frequentemente, a interesses diversos e bastante condizentes com o contexto vivenciado. Todas as políticas apresentam pontos positivos que foram determinantes para a renovação das mesmas posteriormente – até mesmo a fase de negação, que apesar do fato de negar não ter aniquilado a existência, produziu-se legislações para disciplinar as construções. Pode-se dizer que se vem avançando nas melhorias habitacionais para a população, ressaltando importantes ganhos de espaço da população com a nova forma de abordagem e possibilidade de participação. No entanto algumas dificuldades ainda se impõem no cenário internacional, como morosidade no andamento do processo e dificuldade de abarcar o volume de déficit produzido ao longo dos anos.

Ainda assim, mesmo com essas dificuldades, tomando como base as últimas três décadas, hoje é possível afirmar que a maioria dos governos no mundo tem sido mais tolerante, no que diz respeito às habitações promovidas pela própria população, e busca conferir regularização urbanística e fundiária a fim de garantir as condições necessárias para permanência dos moradores nas áreas já ocupadas. Mesmo considerando suas limitações, começou-se a perceber que a resposta da população de baixa renda à pobreza é racional, inovadora e, às vezes, de maior sensibilidade do que as conferidas pelo Estado (GILBERT; GUGLER, 1992).

1.3 CONCLUSÃO

Este capítulo introduziu a problemática da moradia inserida em um contexto mais amplo e mais geral, apresentou as abordagens adotadas pelo Estado para enfrentamento dessa questão, trouxe também as conceituações e definições necessárias ao aprofundamento do tema.

Com isso, identificou-se programas internacionais com atuação em países da América Latina, incluindo o Brasil, além de outras formas de atuação que tiveram rebatimentos significativos no cenário nacional.

De modo que, posto o panorama da questão da moradia e da trajetória de políticas habitacionais internacionais, bem como a exposição dos conceitos mais relevantes nessa discussão, segue-se a compreensão do tema no âmbito nacional, considerando-se tanto as influências e impactos do que vinha acontecendo na escala global quanto às singularidades decorrentes da formação histórica, social, política e econômica em nível nacional, com enfoque para as particularidades e experiências da cidade do Recife.

CAPÍTULO 2- O CENÁRIO NACIONAL

O primeiro capítulo trouxe à luz os inúmeros aspectos históricos, políticos e econômicos que estão envolvidos na questão da moradia e a importância do entendimento e adoção dessa interdisciplinaridade nas articulações de políticas públicas no setor da habitação.

Diante do exposto, segue-se a observação desses quesitos no cenário brasileiro, considerando-se as influências externas e identificando-se o contexto histórico. Entenda-se aqui que se engloba o contexto social, político, econômico e cultural, já que todos esses estão submetidos a variações no decorrer dos anos. Concomitantemente, neste capítulo, será apresentado também o caso do Recife, e se encerra com uma discussão sintética sobre o Estado e seus posicionamentos.

2.1 UM CONTEXTO HISTÓRICO NACIONAL DA QUESTÃO DA MORADIA

O problema habitacional brasileiro reflete uma questão estrutural, resultante de formas bastante singulares da formação da nossa sociedade e do nosso Estado. Foi-se construindo, intensificando-se e revelando-se no decorrer desses anos. Os primeiros impactos sofridos datam da promulgação da Lei de Terras de 1850, que transforma a terra em mercadoria, seguido da abolição da escravatura, em 1888, que transforma, desta vez, o trabalho em mercadoria, colocando significativa parcela da população na busca de emprego e moradia na cidade. Já nessa época, século XIX, as demandas sociais por habitação e infraestrutura urbana foram bastante significativas, e não foram atendidas, deixando imigrantes, mulatos e descendentes de escravos sem acesso a esses bens e direitos. E, a partir de então, vão ser assistidas as primeiras ocupações ilegais, irregulares e/ou informais.

De maneira que as cidades de maior importância do país já apresentavam significativa diferenciação socioespacial, afastando a população de baixa renda dos centros urbanizados para a periferia. E mesmo na transição da economia agroexportadora para a da industrialização, na passagem do século XIX para o século XX, as políticas industrializantes não alteraram, de forma expressiva, o modo com que as cidades produziam a segregação socioespacial, desde o período anterior (FERREIRA, 2009).

Dowbor (1994) ressalta ainda a particularidade de que a nossa urbanização não se deu apenas por atração dos empregos gerados na cidade, mas também pela expulsão e falta de oportunidades no campo. Soma-se ainda a esse processo de migração interno a

política de atração de imigrantes europeus, em virtude de suas experiências com a disciplina da indústria que poderiam contribuir mais com o desenvolvimento industrial do Brasil.

Com o processo de industrialização, que se apoderou da infraestrutura urbana existente, constituiu-se avanço relativo de fortalecimento do mercado interno, com grande desenvolvimento das forças produtivas, diversificação, assalariamento crescente e modernização da sociedade. Assim, acaba-se por se deteriorar alguns núcleos urbanos. O traçado urbano não atende às exigências e dinamicidade da nova indústria, abrem-se novas vias, aparecem novos meios de transporte, faltam moradias num mercado restrito, marcado pela presença do agente rentista e caracterizado por intensa concentração fundiária (LEFEBVRE, 1981). Resultando, por conseguinte, na ocupação de áreas periféricas ainda desprovidas do abastecimento de serviços necessários e com pouca infraestrutura ou nenhuma, expandindo assim o problema.

Até a década de 20, a questão da moradia era um problema a ser constatado pelos médicos sanitaristas e engenheiros, e estava de fora da preocupação estatal. A partir da década de 30, iniciou-se um discurso de suplemento às iniciativas privadas no setor habitacional, por parte do Estado, no intuito de auxiliar o que seria uma fase de dificuldades de atuação do mercado. Este tema voltará a ser tratado na seção 2.2 deste capítulo, com maior profundidade.

Nesse contexto, seguia a construção da Nação – relação defendida e enfatizada por Caio Prado *apud* Maricato (2000). No entanto, essa construção da nação é interrompida pelo rearranjo pelo qual passa o processo de industrialização brasileiro, com o fim da Segunda Guerra Mundial, quando se observa sobre ele um crescente controle do capital internacional.

A partir de 1950, o país passa a produzir bens duráveis e também bens de produção, de modo que as decisões passaram a não se restringir ao mercado nacional. A dependência se aprofunda, bem como a inserção subalterna do país na divisão internacional do trabalho. Maricato (2000) destaca também que, além dos eletrodomésticos e eletrônicos, o automóvel produzido por essa grande indústria fordista – que inicialmente era restrito às faixas de maior renda – é o principal responsável pelas mudanças significativas no modo de vida dos consumidores e também na habitação e nas cidades. Assim muda-se o modo de vida, os valores, a cultura e o ambiente construído, em conseqüência da massificação do consumo dos bens modernos, dos eletroeletrônicos e do automóvel. Destaca-se para esta dissertação que, da ocupação do solo urbano até o interior da moradia, a transformação foi profunda.

Mas é a partir do final da década de 1970, e principalmente entre as décadas de 1980 e 1990, que serão observados o aprofundamento da concentração de renda. Coincidindo com o período de ajuste do neoliberalismo, dos impactos da reestruturação de produção internacional e da globalização, e redemocratização política, as taxas de

crescimento demográfico superaram o crescimento do PIB, fazendo, com isso, que a evolução do PIB *per capita* fosse negativa, proporcionando impactos sociais e ambientais (MARICATO, 2000).

Além disso, mudaram radicalmente a estrutura do mercado de trabalho e as perspectivas de emprego para os trabalhadores (PORTES e HOFFMAN, 2003 apud LAHN). É uma fase de flexibilização das leis trabalhistas e de serviços temporários. Essas mudanças têm rebatimentos e sugerem ainda outras transformações que ocorreram e ocorrem no interior das áreas pobres, tais como: adensamento, em virtude dos jovens que constituem suas famílias mas não conseguem sair para manter outra residência; e deterioração do ambiente, em virtude da incapacidade de poupança para a manutenção física da moradia, já que os recursos são direcionados para a subsistência, dentre outras.

Assim, no Brasil, bem como em vários outros países, viu-se, nos anos 1990, aumentar significativamente o desemprego, o subemprego, com baixos salários, as relações informais de trabalho e a pobreza nas áreas urbanas, o déficit habitacional e as precárias condições de moradia se acentuam como problema urbano.

E, ao contrário dos países capitalistas avançados, em que o acesso à habitação se dá principalmente pelo mercado via políticas públicas setoriais, no Brasil, bem como nos países em desenvolvimento, aprofundam-se as formas de acesso à moradia fora do mercado formal. Problema que se avolumou ao longo dos anos e que inquieta os muitos pesquisadores e técnicos na formulação de soluções.

Muito já foi discutido sobre essa questão, inúmeros trabalhos acadêmicos nacionais e internacionais têm sido produzidos e, em muitos deles, alternativas para atender ao déficit habitacional têm sido apontadas.

Não há dúvidas de que, no Brasil, já houve melhorias significativas das condições de vida urbana, com aumento do parque domiciliar atendido por serviços básicos, abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação pública e coleta de resíduos sólidos.

Dados dos Censos do IBGE revelam essas afirmações. O número de domicílios ligados à rede geral de água, por exemplo, saltou de 21% na década de 1960 para 78% nos anos 2000, com o crescimento continuado, 33% (1970), 55% (1980), 71% (1990). O serviço de esgotamento alcança, em 2000, apenas 47% das moradias, embora tenha havido melhoria em relação à década de 1960, em que seu alcance era de apenas 13% dos domicílios, mas o percentual de domicílios com esgotamento sanitário inadequado caiu de 50% para 8%, ampliando o uso de fossas do tipo rudimentar. Quanto à iluminação, o avanço foi mais significativo: de 38,5% para 93%, com referências às mesmas décadas citadas e, no quesito coleta de resíduos sólidos, que só foi questionado nos Censos de 1991 e 2000,

79% dos domicílios contam com este serviço nos anos 2000, enquanto no Censo de 1991, 63,88% tinham acesso (ALVES, 2004).¹

No entanto, mesmo diante de importantes avanços, é notório que a escala do processo de ocupação de áreas pobres, bem como a diversidade de suas manifestações, cresceu vertiginosamente nos últimos 30 anos. De modo que se têm favelas antigas cada vez mais densas e verticalizadas; novas favelas sendo formadas nas periferias, em áreas públicas e em áreas de proteção ambiental; velhos e novos loteamentos irregulares e clandestinos; proliferação de casas de frente-fundo; acréscimo dos cortiços etc. (FERNANDES, 2009). Uma das várias consequências pode ser a volta de doenças epidêmicas que já tinham sido controladas anteriormente.

Hoje a necessidade de moradias no país ainda é grande. Em 2010, o déficit habitacional foi estimado pela Fundação João Pinheiro (FJP) em 5,6 milhões,² e já apresenta redução em relação ao ano de 2007, que era de 6 milhões. A maior parte do déficit está concentrada na Região Sudeste – 2,1 milhões de moradias. Em segundo lugar, está a Região Nordeste – com 2 milhões de domicílios (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

É sabido que esses números não são precisos, como pontua Hamdi (1991:3-4) e De Souza (1994), dependem de quem conta, como conta e o que conta. Mas fornece parâmetros para o acompanhamento da questão da moradia e para a elaboração de políticas públicas.

A subseção que segue enfoca a questão da moradia na escala local da cidade do Recife, revelando algumas singularidades decorridas do seu processo de formação.

2.1.1 A cidade do Recife

Recife, capital do estado de Pernambuco, é uma das capitais costeiras do Nordeste do Brasil, conta com uma área de 218,87 km² e população totalmente urbana, com 1.536.934 habitantes (Censo demográfico do IBGE, 2010). A área rural deixou de ser considerada a partir do Plano de Uso e Ocupação do Solo de 1983. Limita-se ao Norte com Olinda e Paulista, ao Sul com Jaboatão dos Guararapes, a Oeste com Camaragibe e São Lourenço da Mata e a Leste com Oceano Atlântico (Ver Figura 2).

¹ Os questionários do Censo 2010 já foram aplicados e alguns resultados já estão sendo divulgados, porém as questões relacionadas às características dos domicílios não serão divulgadas em tempo hábil para a utilização nessa dissertação.

² Para o cálculo de estimativa do déficit são consideradas, além da demanda por nova moradia, as situações de inadequação de estoque, como: habitações precárias, coabitação familiar e ainda casos de ônus excessivos com aluguel e adensamento excessivo nos domicílios alugados.

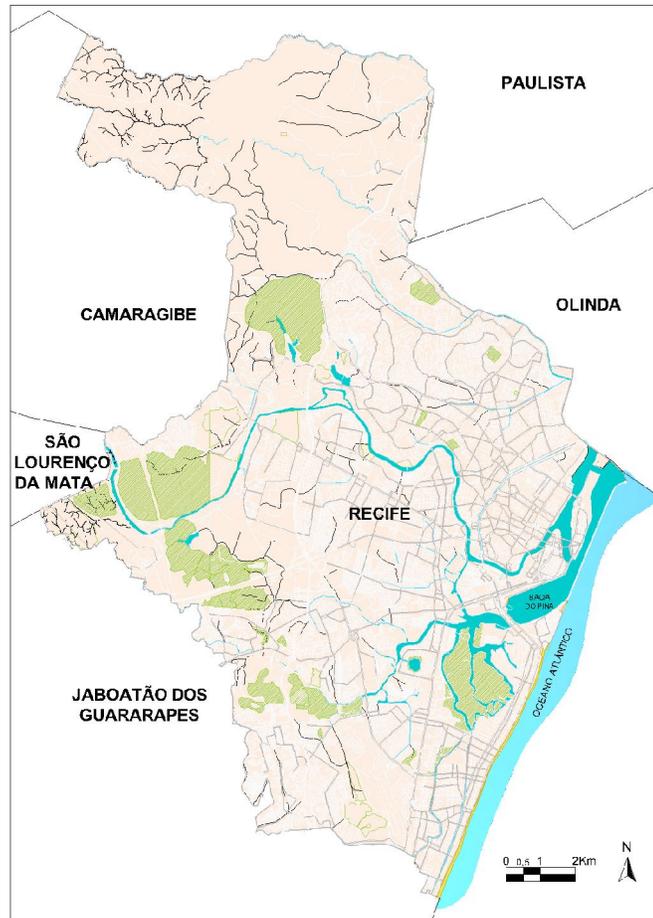


Figura 2 – Mapa da cidade do Recife e os municípios limítrofes.
 Fonte: PREFEITURA DO RECIFE, 2003. Adaptado, 2011.

A cidade do Recife, com seus 474 anos, reconhecida pelas belezas naturais e cultura marcante, é hoje também caracterizada por um tecido urbano marcado por uma enorme diversidade de padrões de ocupação, resultante tanto de fatores naturais como fatores sociais, econômicos e também jurídico-legais.

Como é possível observar ainda na Figura 2, a cidade é recortada por vários rios, sendo os principais: Capibaribe, Beberibe, Tejipló, Jiquiá, Jordão e Pina, e que, em seus movimentos naturais, fazem com que algumas áreas sejam facilmente inundáveis. Essa composição geográfica representou, durante décadas, um obstáculo à expansão urbana, mas, ao longo dos anos de ocupação e gradativa diminuição dos estoques de terras disponíveis, inúmeras áreas de mangue e de várzea passaram por intensos processos de aterramento, como mostra Lima (2005).

Esses terrenos alagadiços, além de terem sido alvo de numerosos aterros no decorrer da história de ocupação da cidade, foram frequentemente tomados por populações

de baixa renda, com construções insalubres, que foram chamadas de mocambos³ (Ver Figura 3). Enquanto as terras de planície enxutas dão lugar, costumeiramente, à instalação das classes mais favorecidas economicamente, mesmo que muito próximas da ocupação dos mocambos.



Figura 3 – Mocambos em Santo Amaro, Recife/PE.

Fonte: Museu da cidade do Recife, s/d.

Afora as áreas de terras inundáveis – terras de praia, de margens de rios e de lagoas, ou como comumente é tratada, “Terrenos de Marinha”, o Recife apresenta uma estrutura fundiária caracterizada também por áreas remanescentes de latifúndios de antigos engenhos de açúcar, cuja implantação se dava frequentemente às margens de vastos manguezais. Sabe-se que, como em várias cidades brasileiras, uma grande herança do latifúndio é a concentração de terras nas mãos de poucos proprietários.

A partir das disposições da Lei de Terras, salienta-se que os Terrenos de Marinha – ficam submetidos à regulamentação especial. Escreve-se, no art. 5º, que as posses mansas e pacíficas de ocupação primária são passíveis de legitimação, mediante a comprovação de cultivo ou benfeitoria, ou ainda, moradia habitual. Porém, destaca Souza (2004), que tal disposição ocasionou a fundamentação de argumento dominante dos pedidos de aforamento pela população de alta renda, que possivelmente percebeu o potencial dessas

³ Mocambo: s.m., esconderijo, refúgio dos escravos fugidos. No entanto, poucas vezes será este o sentido utilizado pelos diversos estudos. Em artigos mais recentes, a palavra mocambo, dada pelos próprios negros às suas rudimentares habitações, está sendo usada com o significado extensivo a todas as habitações pobres. In: LIRA, José Tavares C. A construção discursiva da casa popular no Recife (década de 30). In: *Análise Social*. V. XXIX, nº 127, p. 733-753, 1994.

áreas. Assim, parte dos que ocuparam os alagados, primeiramente de forma mansa e pacífica, ficou excluída da oportunidade de regularização. Além do grande impacto dessa Lei em si, ao mercantilizar a terra, esse “desvio” dos reais beneficiários aprofundou ainda mais a desigualdade de acesso a terrenos.

Com isso, é possível observar alguns fatores responsáveis pelo diminuto estoque de terras disponíveis na cidade do Recife. Além disso, observa Alves (2009) que os espaços citadinos de terra firme, os quais, pela sua escassez e seus preços, justificavam a maximização do seu aproveitamento por meio de construções de mais de um pavimento, não deveriam ser ocupados pelos mais pobres. Aos pobres, restavam os terrenos que não interessavam a mais ninguém, em terras geralmente inóspitas.

Atrelado a isso, coloca-se ainda o aumento gradativo de demanda por moradia. Tal qual ocorreu no âmbito nacional, a partir de 1888, com a abolição da escravidão, Recife sofre também as consequências de alto incremento populacional. Para melhor exemplificar, cita-se Freyre (1951:344 apud ALVES, 2009:50): “Enquanto as senzalas diminuía de tamanho, engrossavam as aldeias de mocambos e de palhoças, perto dos sobrados e das chácaras. Engrossavam, espalhando-se pelas zonas mais desprezadas das cidades”.

Ao final do século XIX, a participação do açúcar nas exportações brasileiras começa a declinar consideravelmente e, na cidade do Recife, algumas fábricas começam a ser implantadas, em sua maioria, ocupando áreas de antigos engenhos. Esse fenômeno da industrialização, da mesma forma que ocorreu em todo o mundo, incentivou a migração de grande parcela da população do campo. Mas, em consonância ao que se deu nas cidades latinoamericanas, não conseguiu absorver todo esse contingente demandante.

De modo que é possível afirmar que, desde o início da sua formação, a cidade do Recife apresenta problemas decorrentes da falta de moradias adequadas, ressaltando o termo moradia na amplitude do seu significado, unidade habitacional somada ao terreno, infraestrutura e acesso a serviços.

Souza (2004) aponta que, já no final do século XIX e início do século XX, o número de mocambos ocupando principalmente mangues e alagados era bastante expressivo. Em recenseamento, realizado em 1913, os mocambos totalizavam 43,2% das habitações na cidade. Já em 1923, das 39.026 habitações recenseadas, 51,1% eram identificadas como mocambos. Assim, em 1939, em face da expansão da cidade, bem como do número de mocambos, foi criada a Liga Social Contra o Mocambo, programa de reassentamento dos moradores de mocambos para casas populares. Esse programa voltará a ser abordado neste capítulo, seção 2.2.1.3.

É sabido que as condições de vulnerabilidade deste tipo de moradia representavam riscos à saúde da população. Lira (1994) traz colocações do médico da época, Raul Azevedo, que afirmava que existiam casas que matavam – eram receptáculos de micróbios.

Mas a Liga Social Contra o Mocambo não conseguiu entregar novas casas aos moradores na mesma proporção de número de mocambos demolidos. Em decorrência desse fator, a cidade vai acompanhar a intensificação da ocupação de morros, primeiramente na direção da zona Norte. Cria-se, assim, um mercado de terras nos morros, terras obsoletas, distantes do centro, sem qualquer infraestrutura (ALVES, 2009).

A ocupação dos morros da zona Sul se dá entre as décadas de 1960 e 1970, após inundações, em que a população afetada passou a se dirigir a esses morros, tanto de forma ilegal quanto legal com a proliferação de conjuntos habitacionais. E, por último, foram ocupados os morros da zona Oeste. Mesmo sendo em parte legal, sua implantação se deu de forma irregular e informal, de modo desordenado e também sem infraestrutura (Ibid.).

No entanto, também entre essas décadas, dados revelam que se reduz o ritmo de crescimento do Recife, caindo para 33%, quando dez anos antes era de 52% (LIMA, 2005). Essa nova dinâmica está relacionada ao processo de metropolização, decorrente da urbanização acelerada e da conseqüente extensão do tecido urbano para os municípios circunvizinhos, processo que se confirmou em 1973, através da Lei Complementar nº14, na forma do art. 164 da Emenda Constitucional nº1, 1969. No entanto, BALTAR (1951 apud OBSERVATÓRIO, 2006), urbanista pernambucano, anteviu esse fenômeno metropolitano em meados do século XX, quando caracterizou o Recife como cidade transmunicipal, cidade conurbada, cidade metropolitana.

Ainda assim, mesmo com decréscimo no ritmo de crescimento, Recife vai observar a explosão de inúmeras invasões, ocupações e formação de favelas. Falcão (1984) aponta que pesquisa realizada pela Fundação Joaquim Nabuco constatou que, em cinco anos, de 1978 a 1983, ocorreram mais de 80 invasões, envolvendo cerca de 150 mil pessoas. Fenômeno que se deu também em consonância com o que vinha ocorrendo, em âmbito nacional e internacional, com a popularmente identificada *década perdida*.

É possível vislumbrar duas formas distintas de ocupação das áreas pobres: primeiramente a ocupação se dá sem embates, sem movimento organizado, sem institucionalização, a população se apropria de determinado espaço de forma mansa. Em um segundo momento, datado de meados da década de 1970, a ocupação passa a assumir um teor de luta organizada, de caráter coletivo e vem com um discurso que vai de encontro ao direito de propriedade (SOUZA, 1990).

Desse movimento organizado, vai surgir com a Lei de Uso e Ocupação do Solo, Nº 14.511/1983, um zoneamento para delimitar as áreas de interesse social, chamado Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), acompanhado, posteriormente em 1987, pela Lei Nº 16.113/87 de Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS). Ambos serão mais bem abordados, quanto à estrutura e formas de aplicação, na seção 2.2.2.1.

As áreas zoneadas foram estabelecidas ainda em 1980. Foram 27 no total, resultado de processo de negociação com os líderes comunitários e baseada em levantamento dos assentamentos de baixa renda, desenvolvido pela Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco - FIDEM, em 1978 (SOUZA, 2007); e institucionalizadas na referida Lei de Uso e Ocupação do solo, sobre as quais deveriam ser promovidas regularização fundiária, ações de urbanização e sua integração à área urbana. Nos anos seguintes, outras áreas foram sendo incorporadas a esse zoneamento, de maneira que, atualmente, 66 áreas são institucionalizadas como ZEIS.

Porém, salienta-se que desse total de 66, apenas 5 tiveram seu processo de regularização concluído ou estão na fase final, sendo elas: Coronel Fabriciano, João de Barros, Greve Geral, Vila Vitém e Vila União. As demais esbarram na morosidade do processo jurídico e na intermitência dos interesses políticos (SILVA, 2009).

Acrescenta-se a isso o fato de que inúmeras outras áreas pobres da cidade ainda não foram institucionalizadas como ZEIS, ressaltando que a última área incluída, Coqueiral, foi assim declarada, em 1998.

Hoje, as inúmeras invasões e ocupações de outrora, sejam ZEIS ou não, estão, na sua maioria, de alguma forma se consolidando, melhorando materiais construtivos, ampliando cômodos ou, ao menos, garantindo sua permanência na determinada localidade. No entanto, com ou sem apoio de intervenção estatal, apresentam ainda carências que merecem ser atendidas e/ou deterioração das melhorias já alcançadas, em razão principalmente de fatores relacionados ao subemprego e suas consequências.

Ainda sem maior aprofundamento, em trajeto breve pela cidade do Recife, é possível captar essa imagem de contradição verificada ao longo da história de sua formação, precárias habitações convivem com as moradias confortáveis de ricos e também com outras em processo de consolidação, disputando, de maneira desigual, o acesso à infraestrutura e a serviços básicos.

Em estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de junho de 2009, a taxa de pobreza da cidade era de 51,1%, sendo a maior dentre as principais metrópoles do país (Salvador 44,3%, Belo Horizonte 30%, Rio de Janeiro 29,6%, São Paulo 27% e Porto Alegre 25,7%). O índice é identificado pelo rendimento médio familiar per capita de até meio salário mensal (ASSESSORIA TÉCNICA DA PRESIDÊNCIA, 2009). Entende-se que tal situação pode ser agravada se considerada a demanda continuada por moradias, além das demandas de reconstrução, apontadas nesta dissertação no capítulo 5.

No entanto, é evidente salientar que várias conquistas e melhorias devem ser reconhecidas, resultado de várias intervenções do poder público, sendo estas elencadas na seção seguinte.

2.2 A PRODUÇÃO BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS E A CONTRIBUIÇÃO DA CIDADE DO RECIFE

A periodização das estratégias de políticas públicas, voltadas ao setor habitacional, no Brasil, tem sido objeto de estudo de vários autores, sendo possível citar para o presente momento, Bonduki (2004), que toma como base o caso da cidade de São Paulo; Valladares (2005), com base na cidade do Rio de Janeiro; e Alfonsin (1997), com o caso da cidade de Porto Alegre.

Para esta dissertação, ousou-se buscar a generalização para o caso brasileiro, seguido de particularidades da cidade do Recife, através de Lira (1994), utilizando, para tanto, além dos autores acima citados, outros que se julgou necessário para complementação. Mesmo reconhecendo o perigo de cometer erros, entende-se que é possível identificar pelo menos seis períodos comuns, em nível nacional, que guarda relações com o que vinha e vem acontecendo no âmbito internacional, mesmo com lapsos temporais.

Com abordagem de política pública habitacional bastante específica da conjuntura social, econômica e política vivenciada, são eles os períodos identificados: negação; higienismo e remoção; provisão privada; transição entre provisão privada e provisão pública; provisão pública; e gestão urbana. Além desses períodos, dedica-se uma subseção à produção recente de políticas públicas habitacionais.

Ressalta-se que este trabalho focalizará as análises de estudos de casos para o período a partir da década de 1960, quando as intervenções estatais assumem uma postura de provisão direta, entendendo a habitação como condição para reprodução do trabalho. Os demais períodos são apresentados com a finalidade de melhor compreender os caminhos perseguidos, seus desdobramentos, até se chegar às ações contemporâneas e à consequente situação atual.

Tomando como base as duas formas de abordagem do Estado, discutidas no capítulo 1, de cima para baixo e de baixo para cima, identificou-se que os períodos aqui reconhecidos também seguem uma dessas formas de abordagem e, portanto, serão apresentados inseridos nessa discussão.

2.2.1 A abordagem de cima para baixo no enfrentamento do problema habitacional no âmbito nacional e local

A primeira abordagem adotada na produção de políticas públicas habitacionais, no Brasil e em extensão na cidade do Recife, consonante à produção internacional, através do controle do processo decisório por *top-down*, ou seja, de cima para baixo, está sendo aqui considerada como a fase em que o poder público adotava modelos de intervenção direta, sem participação efetiva dos beneficiários. Variando então, de políticas de remoção à provisão de conjuntos habitacionais financiados pelo Estado, incluindo também a fase de negação da existência do problema, uma vez que não fazer nada pela questão também se configura numa postura política.

2.2.1.1 Negação

Essa reação ao problema da moradia e a formação de áreas pobres vivendo em precárias situações se dá em vários períodos na história, mas foi uma postura que marcou, principalmente até o fim do Império do Brasil, final do século XIX. Como exemplo significativo, Bonduki (2004) cita os relatos de autores viajantes sobre a cidade de São Paulo e seu cenário nessa época. Ruas, famílias, instituições, indústria, comércio foram bastante comentados, a habitação da própria elite foi minuciosamente descrita, enquanto que a habitação popular, a unidade que servia de abrigo aos mais pobres, ninguém as via e, conseqüentemente, não as descrevia. É somente quando começam a ser identificadas pelos higienistas como perigosas para a cidade, que se encontram relatos sobre essa forma de morar.

2.2.1.2 Higienismo e remoção

No contexto da Proclamação da República Brasileira, em 15 de novembro de 1889, e preocupações políticas voltadas a sua reconsolidação, tais como: saúde da sociedade e entrada na modernidade, a habitação do pobre começa a ser “descoberta” (VALLADARES, 2005, grifo nosso).

Assim, engenheiros e médicos começaram a denunciar as más condições de vida dos trabalhadores, em uma fase que ficou conhecida como higienismo. Vale ressaltar a importância desses profissionais nas políticas municipais que, desde o Império, tinham suas sugestões consideradas para a formulação de políticas públicas. E embora o Estado

procurasse não intervir na esfera privada, face ao liberalismo vigente, viu-se obrigado a fazê-lo. De modo que várias leis e decretos foram baixados, determinando as especificações das habitações operárias e quais soluções ficavam proibidas. Uma delas, Lei 493, de 1900, para o município de São Paulo, declarava “não serem permitidas as habitações coletivas em forma de cortiços, nem casas que para tal fim não forem construídas, nem os cortiços que não estiverem de acordo com o padrão” (BONDUKI, 2004:38-39). Também no Rio de Janeiro, engenheiros e médicos afirmavam: “as favelas seriam elementos que tanto se opunham à racionalidade técnica quanto à regulação do conjunto cidade. Acabar com elas seria, então, uma consequência natural” (VALLADARES, 2005:41).

Observa-se que a discussão, nessa época, está em torno das condições da moradia e não das causas que a colocam dessa forma. É relevante colocar que esse período foi também marcado pela produção rentista, com incentivos fiscais à iniciativa privada. Como para baratear os custos os produtores não seguiam os parâmetros higienistas, o cortiço insalubre era a principal forma de moradia da classe trabalhadora.

Quando examinado o caso da cidade do Recife, verifica-se que o período de higienismo não coincide, a princípio, com a política de erradicação de favelas ou mocambos. O mocambo – a forma de morar que atraiu mais os pobres - já era percebido como forma inadequada de habitar, e que se proliferava na cidade, mas não havia, nesse primeiro momento, uma política de combate efetivo ao mesmo. Lira (1994) apresenta que, já em 1908, o mocambo do Recife parece substituir a referência anterior de maiores defeitos da cidade, que cabia aos cortiços, que representavam uma ameaça constante à saúde pública.

Ainda assim, nos anos imediatamente subsequentes, é raro encontrar menção aos mocambos como problema urbano, principalmente pelo poder público. Embora já houvesse, nessa época, muitos trabalhos de cunho higienista importantes, mas que não adentravam na realidade dos mocambos.

Em 1924, foi criada a Fundação A Casa Operária, com a finalidade primeira de responder a uma carência imediata em decorrência de grande cheia no mesmo ano. Significou uma das medidas pioneiras de gestão de força do trabalho através do Estado (LIRA, 1994). A partir de então, a problemática dos mocambos foi minuciosamente levantada e entendida como problema urbano, levando a políticas de remoções a partir da década de 1930.

2.2.1.3 Provisão privada

Esse período é crucial no que se refere ao início do debate sobre a intervenção estatal no setor habitacional. Desde a Revolução de 1930 – que levou o país à ditadura, ainda que populista, e a Era Vargas – os trabalhadores foram reconhecidos e tiveram seus

direitos protegidos. Vargas afirmava que os anseios da população por propriedade da moradia e alimentação adequada eram legítimos, e difundiu assim a ideia da casa própria (GOMES, 1999 apud VALLADARES, 2005).

A partir desse momento, entendia-se que não era mais aceitável intervir nos espaços urbanos considerados problemáticos sem considerar a sua população, “não seria mais sustentável incendiar as zonas urbanas ocupadas irregularmente ou simplesmente expulsar os pobres” (VALLADARES, 2005:61).

O setor privado continua como o principal provedor de habitação, mas o Estado passa a intervir mais veementemente no mercado habitacional, acreditando que os problemas de construção e ocupação ilegais poderiam ser resolvidos através do reassentamento da população, em novas unidades habitacionais, sob um padrão mínimo.

Assim, na década de 1930, foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), as primeiras instituições públicas a tratar da questão habitacional, ao colocar a habitação entre os direitos básicos dos trabalhadores, embora suas finalidades primeiras fossem proporcionar benefícios previdenciários (aposentadorias e pensões) e assistência médica (COHN, 1981 apud BONDUKI, 2004).

Os IAPs reuniam categorias profissionais e, a partir de 1937, ficaram autorizados a criar carteiras prediais que definiria o modo operacional de cada instituição no setor habitacional, e a destinar até metade dos seus recursos para o financiamento de construções (FARAH, 1983 apud BONDUKI, 2004).

Enquanto isso, em Pernambuco, também sob a égide do Estado Novo (1937-1945), há um forte debate sobre a questão da habitação, sob o ideário ainda do higienismo. O combate aos mocambos tomou-se uma das principais linhas de ação do interventor estadual Agamenon Magalhães que, em 1937, abre uma campanha sistemática de remoção dos mocambos.

O mocambo é então estigmatizado, a luta contra ele simboliza a luta contra o comunismo, uma vez que, como coloca Lira (1994), todo mocambo é uma célula de descontentamento.

A princípio, a atuação da campanha esteve caracterizada pela destruição desse tipo de moradia, mas, em 1939, quando criada a Liga Social Contra o Mocambo – destinada a promover a extinção desse tipo de moradia –, e após articulações com as carteiras prediais dos IAPs, incentivou-se a construção de casas populares dotadas de condições higiênicas e de fácil aquisição. Decorreu-se, então, uma explosão de construção de vilas habitacionais destinadas às entidades profissionais e segmentos profissionais não organizados (LIRA, 1994; PONTUAL, 2001).

Acreditava-se que, através da promoção de habitações adequadas, os pobres poderiam ser agrupados e reeducados para viver em um ambiente de condições

satisfatórias, elevando o nível de civilização com o intuito de alcançar a tranquilidade social (DE SOUZA, 1994).

No entanto, como os IAPS estavam estruturados reunindo determinados grupos profissionais, não atingiu a demanda das classes mais pobres. A população que ficou de fora dessa política habitacional continuou adotando as formas bastante peculiares que lhes cabiam para alcançar um abrigo.

Os IAPs se sustentaram até 1964. Quando extintos, as unidades foram vendidas para os moradores (SOUZA, 1990). Ainda assim, volta-se a ressaltar a grande contribuição dessa fase para a discussão da necessidade de intervenção estatal e a inclusão da moradia entre os direitos básicos dos trabalhadores. A Liga em Pernambuco, por sua vez, representou uma iniciativa inédita de política habitacional e contribuiu decisivamente para a transformação da paisagem da cidade do Recife, onde era bastante significativa a presença dos mocambos.

2.2.1.4 Transição entre provisão privada e provisão pública

Enquanto o período anterior mereceu destaque por representar o início da discussão acerca da intervenção estatal, o período que se segue é relevante pela ênfase ainda maior na habitação como condição básica para reprodução da força de trabalho. Ainda com forte influência do movimento higienista, o programa nacional de erradicação de favelas, no país, foi intensificado, de modo que as famílias deveriam ser realocadas em conjuntos habitacionais.

Essa fase é marcada principalmente pelo congelamento de aluguéis, através da Lei do Inquilinato, em 1942, e pela criação da Fundação da Casa Popular (FCP), no governo do Presidente Dutra, em 1946, que foi o primeiro órgão concebido, no âmbito federal, direcionado exclusivamente a solucionar o problema habitacional.

Como se pode observar, esse órgão é criado em um contexto pós Segunda Guerra Mundial e de forte crise habitacional. Trata-se, portanto, de uma tentativa, por parte do Estado, de responder a uma demanda numerosa e crescente por moradia. É a fase também do discurso de maior intervenção estatal, proporcionado pela escola de pensamento keynesiana.

Os propósitos da FCP incluíam: 1. O financiamento de infraestrutura, a saber, abastecimento de água, esgotamento sanitário, fornecimento de energia elétrica, 2. Assistência social, 3. Suprimento da indústria de materiais de construção, no caso em que houvesse falhas no mercado, 4. Construções de casas populares de iniciativa individual, municipal ou de empresas, destinadas à venda ou locação para trabalhadores, sem fins lucrativos, e 5. Realização de estudos e pesquisas sobre métodos e processos para o

barateamento de construção, tipos de habitação adaptados às especificidades regionais, quanto ao clima e processos construtivos (BRASIL, Decreto-Lei, 9.218/1946).

Como se pode destacar, a habitação aparece praticamente como um equipamento industrial, sob a forma das vilas operárias. De modo que incorpora as demandas dos setores populares e dos setores capitalistas vinculados à indústria de materiais de construção e da construção civil.

Melo (1990) constata que esses objetivos eram restringidos a casos tidos como excepcionais. Houve um *boom* construtivo nessa fase, mas, no entanto, não significava ainda uma solução para a crise de habitação. Em decorrência desse aumento da oferta, decorreu um acréscimo considerável nos preços dos materiais de construção.

De maneira que se pode concluir que novamente essa até então nova política habitacional não conseguiu atender às famílias de baixa renda. E permanecia a preocupação com as condições precárias de moradia de uma parte da população, que levam a situações desfavoráveis à coletividade.

No período de 1956 a 1961, sob o governo de Juscelino Kubitschek, o Brasil vivencia significativa intensificação no processo de industrialização e, com ela, maior crescimento populacional e, conseqüentemente, mais demanda por moradia.

Já em 1961, diante da escassez de recursos, a FCP começa a limitar suas ações. E no período subsequente, de 1962-1964, passa a ser vista como órgão ultrapassado (MELO, 1990).

No âmbito local – no Recife – insistia-se na política de remoção e reconstrução. A Liga Social Contra o Mocambo foi reformulada em 1945 e passou a se chamar Serviço Social Contra o Mocambo; mantinha suas finalidades originais de construções de casas higiênicas e populares, destinadas às classes de baixa renda, e acrescentava-se a competência de propagar os bons costumes e o bem-estar, promover consciência dos deveres cívicos e profissionais, proteger a família, orientar o movimento operário, etc. (LIRA, 1994). Fatores esses, consonantes com a ideia da habitação como condição básica para reprodução do trabalho, tal qual se vinha colocando no cenário nacional.

Mas, assim como a FCP, também não conseguiu atender à demanda a que se propôs. Relatórios da Liga Social Contra o Mocambo (1942) indicam que, entre os anos de 1939 e 1945, foram demolidos 14.597 mocambos e somente 6.173 unidades novas foram construídas. Inúmeras famílias ficaram sem casa depois dessas ações de cunho "social".

Embora se verifique as dificuldades de atuação dos programas, salienta-se a importância de todos eles no decorrer dos anos, os impactos produzidos na conformação socioespacial das cidades e os avanços posteriores.

2.2.1.5 Provisão pública

Diante do aprofundamento da crise no setor habitacional, da mobilização crescente das camadas populares e da constante preocupação com o avanço do comunismo – acentuada pelas medidas reformistas e nacionalizações do até então presidente João Goulart – tem-se alguns dos vários fatores que desencadearam o golpe de 31 de março de 1964 e a tomada de poder pelos militares. Estava instalada a ditadura de direita no Brasil. Andrade e Azevedo (1980:57, grifos do autor) afirmaram que os novos “donos do poder” dariam feição diversa à política habitacional.

A proposta de nova política pública habitacional pode ser identificada com a suspensão, no mesmo ano, da medida de congelamento de preços de aluguéis urbanos, que passou a ser subsidiado por leis federais que regulariam as relações entre locadores e locatários. E culmina com a criação, pelo regime militar, do Banco Nacional de Habitação (BNH), integrado ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Também em 1964, o governo militar instituiu o Estatuto da Terra, que veio alterar a vida no campo e impulsionou a transferência massiva do homem do campo para a cidade (BORZACHIELLO, 2002).

Este é um momento crucial para o regime e para todo o cenário de políticas públicas habitacionais. Para o novo regime, era a oportunidade de dar provas de que era capaz de enfrentar problemas sociais. Para as políticas públicas, é a partir daí que o Estado assume para si a responsabilidade de prover condições de moradia para a população de baixa renda e será determinante para etapas posteriores.

Como se pode observar nessa fase, o BNH é o sinônimo dessa presença estatal no setor habitacional.

Os recursos, aponta Santos (1999), advinham de duas fontes principais:

1. Arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) – conjunto de captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança, regulado pelo BNH, servia para financiar investimentos habitacionais propostos por empreendedores e construtoras e destinava-se, em princípio, à renda média e alta; e
2. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), a partir de 1967, gerado a partir de contribuições compulsórias de trabalhadores empregados no setor formal, totalmente gerido pelo BNH, era destinado prioritariamente para a habitação de interesse social, somente anos mais tarde passou a destinar-se também ao saneamento e desenvolvimento urbano.

Para implementar os programas habitacionais de interesse social, o BNH designava agentes promotores, como as Companhias de Habitação – COHABs – empresa de economia mista, sob o controle acionário dos governos estaduais e municipais, direcionadas

a atender as famílias de baixa renda, de 0 a 3 salários mínimos. Entretanto, o processo construtivo seria de responsabilidade de empreiteiras privadas, contratadas para este fim.

De modo que se firmou, no país, um mercado dinâmico de acesso à casa própria, assentado sobre um sistema especializado no crédito habitacional (ARRETCHE, 1990; SANTOS, 1999). Dinâmico e segmentado, porque, de um lado, permanecia o atendimento aos setores de média e alta renda por um mercado, enquanto outro mercado estaria voltado para os setores de baixa renda.

As cidades brasileiras passam, assim, a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção. A drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional, em larga escala, ocasiona a mudança no perfil das grandes cidades com a verticalização dos edifícios de apartamentos.

Mas, como as fontes de recursos do banco e, conseqüentemente, do sistema dependiam da capacidade de arrecadação do SBPE e do FGTS, estavam vulneráveis a flutuações macroeconômicas. Além disso, o SBPE dependia de quanto os aplicadores investiam, enquanto que o FGTS, por ser a arrecadação compulsória, dependia diretamente do nível do emprego dos trabalhadores.

A COHAB, por exemplo, teve seu desempenho bastante prejudicado em razão das elevadas taxas de inadimplência por parte das famílias beneficiadas, o que só melhorou com a intervenção estatal de 1975, que ampliou esse mercado para as famílias de até 5 salários mínimos.

Quanto às flutuações econômicas, bastante comuns nessa época, destaca-se que elas rebatiam em quedas nos salários reais, o que conseqüentemente implicava na diminuição da capacidade de pagamento dos mutuários, levando-os à inadimplência e comprometimento do equilíbrio atuarial, ou seja, de riscos e expectativas do sistema (SANTOS, 1999).

Foi o que aconteceu nos primeiros anos de funcionamento do SFH. A postura do governo em relação à insatisfação da população, decorrida do aumento das prestações, foram políticas anti-inflacionárias e introdução do Plano de Equivalência Salarial (PES) e do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS). De modo que até 1979, não houve grandes problemas de pagamento, porém, no ano seguinte, a inflação voltou a crescer num ritmo vertiginoso e, a partir de 1983, alcançou a taxa de 200%, o que mudou radicalmente o quadro de atuação dessas políticas (Ibid.).

O que se seguiu a esse aumento foi o total descasamento entre o salário e as parcelas dos mutuários, no qual as prestações estavam maiores do que os vencimentos recebidos, o que, por sua vez, ocasionou, além do aumento da inadimplência do sistema, a criação de inúmeras associações de mutuários e ações na justiça.

Assim, o sistema entrou em crise profunda, em uma época em que a política econômica assumiu traços recessivos (ARRETCHE, 1990). De tal modo que, em 1986, o BNH foi extinto e suas principais atribuições foram repassadas para a Caixa Econômica Federal.

Além da imagem das cidades, mudou também o mercado fundiário. O termo referente à função social da propriedade vinha se modificando. Em princípio (época dos romanos), tinha um caráter coletivo, mas durante séculos assumiu um caráter absolutista e individualista. Apenas em anos recentes, a partir de 1918, e efetivamente com a Carta Magna de 1934, voltou a ser medido pelo atendimento aos interesses coletivos. No contexto que mais interessa a essa subseção, em 1967, a função social da propriedade foi elevada ao status de princípio da ordem econômica e social, como se pode perceber na citação a seguir: “A ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, observado os seguintes princípios: (...) III – função social da propriedade. Art. 170” (RICCITELLI, 2005).

No entanto, o financiamento imobiliário desse período não conseguiu impulsionar a democratização do acesso à terra por meio da instituição da função social da propriedade. A atividade produtiva imobiliária não se sobrepujou às atividades especulativas. Dessa forma, em resumo, mais uma vez o mercado, mesmo com forte regulação estatal, não atendeu à maior parte da população que buscava moradia nas cidades, priorizando novamente as classes médias a altas, que representavam as classes que teoricamente deveriam dar retorno financeiro para aquecer e manter o sistema.

Por outro lado, as iniciativas de promoção pública também não enfrentaram com sucesso a questão fundiária urbana. Governos municipais e estaduais optaram por colocar a população pobre em áreas afastadas e desprovidas de infraestrutura e serviços, oferecendo prejuízos aos moradores e à sociedade como um todo, no lugar de se priorizar a reabilitação dos vazios urbanos, através da aquisição de terras para compor o estoque público.

O que é bem característico do que vem acontecendo nesta época, em vários países embasados pelo processo decisório de cima para baixo (*top-down*), no qual quem decide o que fazer, onde e como fazer é o Estado.

Há de se reafirmar que esse modelo de processo decisório foi também característico dos períodos anteriores, mas nessa fase, como já mencionado, o Estado assume uma postura de intervenção ainda mais direta.

Assim, essa postura assumida de forte intervenção estatal, mas burocrática e com um modelo de enormes conjuntos padronizados e massificados, que não correspondiam frequentemente aos anseios da população beneficiada, foi fortemente criticada. Enquanto

isso, as invasões, ocupações e autoconstruções por iniciativa individual do pobre urbano continuaram crescendo em níveis, no mínimo, preocupantes.

De modo que se apontava para uma insuficiente ação estatal, bem como para seu caráter socialmente seletivo e, por conseguinte, excludente. Ao mesmo tempo em que, com a crise externa do modo de produção fordista e o enfraquecimento do Estado do bem-estar social, diminui, de maneira significativa, a alocação de recursos para a promoção de novos programas habitacionais, além de haver menos comprometimento de recursos com o estoque de moradias produzido, propiciando a deterioração física dos conjuntos habitacionais (FARAH, 1990).

No entanto, há de se reconhecer a contribuição bastante positiva desse período. Melo (1988 apud Arretche, 1990) destaca a construção de 4,8 milhões de unidades; o grau de participação do SFH no conjunto de produção habitacional, aproximadamente 25% das unidades residenciais produzidas no país (incluindo nessa porcentagem os mecanismos de produção informal) foram viabilizadas por essa política habitacional adotada, e, no período 1979-1980, essa produção atingiu quase 50%; e a promoção pública que, sob domínio das COHABs e municípios/estados também apresentou índices de produção significativa, embora com mais dificuldades, como retratado anteriormente.

Na subseção a seguir, volta-se a abordar o programa norteamericano, Aliança para o Progresso, como chegou ao país e se desenrolou.

O programa Aliança para o Progresso no Brasil

É nesse ambiente de instabilidade política, crise do desenvolvimento e crescimento da mobilização popular, do início da década de 1960, que chega, ao Brasil, o programa Aliança para o Progresso.

Nesse momento, o processo de industrialização perde a força e se passou a acreditar que o desenvolvimento não se traduzia apenas em uma questão de industrialização, mas requeria transformações sociais e institucionais mais profundas para que se alcançasse um estágio econômico e social superior (RIBEIRO, 2006).

Como já mencionado, havia uma preocupação externa crescente com a força da ideologia comunista, e todo país que assumisse qualquer postura que fosse tendenciosa a esses ideais, principalmente os da América Latina, pela proximidade com Cuba, que liderava a revolução no continente, tornou-se alvo das políticas de ajuda externa dos Estados Unidos, que almejavam conter o avanço do comunismo.

No Brasil, os grupos se dividiam, sendo uns contrários à ajuda externa e outros que não apresentavam, em princípio, resistência ao auxílio financeiro norteamericano (Ibid.). De modo que pressionava o programa a demonstrar que conseguia atender as demandas da

população, inclusive da mais baixa renda sem, para tanto, usar da demagogia do discurso comunista. Objetivando, por assim dizer, arrefecer a mobilização e conseguir, se possível, apoio.

Uma vez implantado no Brasil, aponta-se que o Nordeste era considerado como uma região explosiva, tanto pelos altos níveis de concentração da pobreza quanto por ser considerada a região onde a ameaça comunista teria se materializado, tendo ainda a cidade do Recife como o epicentro das preocupações e ações da Aliança para o Progresso (PEREIRA, 2005).

Ribeiro (2006) ressalta o fato de Pernambuco ser o principal palco de ações das ligas camponesas e centro da radicalização política no Nordeste. Diante da conjuntura eleitoral no ano de 1962, com o objetivo de apoiar Cid Sampaio na luta eleitoral, criou-se um pesado programa de construção de escolas no estado. Ainda assim, Miguel Arraes saiu vitorioso – mesmo que por pequena diferença – e afligiu ainda mais os que temiam os ideais comunistas e perturbou principalmente o governo norteamericano.

Assim que eleito, Arraes afiançou que em sua administração não iria negociar diretamente com qualquer governo estrangeiro e ressaltou o papel da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que respondia pelo governo federal no Nordeste. De modo que, por volta de junho de 1963, o programa Aliança para o Progresso encerrou temporariamente suas atividades em Pernambuco, criticando que a administração não respeitava várias cláusulas do acordo (Ibid.).

A questão que se faz relevante discutir é que, enquanto a proposta americana objetivava claramente refazer a América Latina, inclusive o Brasil, a sua imagem e semelhança – à medida que se considerava o exemplo do desenvolvimento e da modernização – terminou por auxiliar a construção e direcionamento do caminho brasileiro para suas próprias políticas habitacionais (HOGAN, 1987 apud RIBEIRO, 2006).

Os próprios golpes de Estado que foram se dando nos anos subseqüentes contaram com grande incentivo e apoio das políticas do governo dos EUA. E, no Brasil, não foi diferente, antes mesmo do dia 31 de março de 1964, Pereira (2005) afirma que o governo estadunidense já incitava a derrubada de qualquer ideal que se aproximasse do comunismo e financiou a oposição ao governo Goulart.

De maneira que muitas reformas do período imediato à tomada do regime militar, de 1964-1967, tiveram uma forte influência do programa, sendo possível citar a reforma fiscal, a criação do Banco Central, a criação de fundos de poupança para investimento na área da habitação, a reforma agrária, a reforma educacional. Influência esta que reverberou ainda nos anos seguintes, uma vez que ajudou a difundir a ideia de planejamento econômico e, principalmente, a noção de que o Estado deveria cumprir um papel na racionalização da produção, marco temporal utilizado para os estudos de caso deste trabalho, que almeja

discutir as novas demandas socioespaciais da população a partir das intervenções dessa fase.

2.2.2 A abordagem de baixo para cima no enfrentamento do problema habitacional no âmbito nacional e local

A segunda forma de abordagem estatal, por sua vez, está sendo compreendida a partir do momento em que o Estado passa a adotar modelos de consolidação ou realocação com participação da população beneficiada. Modelo advindo principalmente da proliferação de programas alternativos.

Pautado também em um momento que se anunciava a necessidade de descentralização econômica e redemocratização política, em um período identificado como gestão urbana, que será apresentado abaixo, seguido pelas políticas públicas recentes.

2.2.2.1 Gestão urbana

Com a extinção do BNH, em 1986, que simbolizou a desestruturação da política habitacional vigente em nível nacional, e num contexto de forte influência internacional de redemocratização política e descentralização tanto política quanto econômica, novas formas de se pensar a questão habitacional de interesse social aparecem. Nessa nova fase, ganham destaque o discurso da participação popular no processo decisório e a responsabilidade pela provisão de habitações de interesse social dos governos locais.

O reconhecimento do BNH da sua ineficácia no atendimento à elevada demanda da população de baixa renda, por fatores já apontados, bem como diante do aumento do número de autoconstruções em condições deficientes, levaram, de acordo com Silveira e Malpezi (1991:94 apud SANTOS, 1999), à criação de programas habitacionais alternativos destinados às populações de renda mensal inferior a 3 salários mínimos.

Tais programas, entre os quais destacam-se: o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), em 1975, almejando ampliar as condições de acesso ao solo urbano com condições mínimas de infraestrutura; o Programa de Financiamento da Construção e Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (FICAM), em 1977, que concedia recursos que podiam ser acopláveis ou não ao PROFILURB; e o Programa de Erradicação de Sub-habitação (PROMORAR), em 1979, este que aspirava à urbanização das áreas pobres consolidadas ou o reassentamento das áreas que não são passíveis de urbanização na localidade em que se encontram e, conseqüentemente, pelas definições de suas competências, terminou por absorver os programas anteriores (SOUZA, 2007).

Em suma, os programas alternativos objetivavam exatamente auxiliar a autoconstrução e atuar na reurbanização de áreas habitacionais degradadas, quando necessário. Ou seja, reconheceram a forma de construir do pobre como uma solução viável, que carecia de respaldo técnico para assumir condições mais favoráveis à moradia. Como se pode observar, esse momento guarda total relação com o que vinha acontecendo no âmbito internacional, influência principalmente do arquiteto John Turner.

É nesse período que começam a aparecer algumas iniciativas para legalizar, além de urbanizar os assentamentos existentes. Planejava-se a dotação de infraestrutura, principalmente viárias e saneamento, mas antes deveriam ser zoneadas as áreas consideradas de interesse social que receberiam essas melhorias.

Assim, esse momento é então representado pelo discurso em torno do incentivo da reabilitação e manutenção, de modo que decrescem as intenções de construção de habitações novas. Dito em outras palavras, o Estado passa a atuar como facilitador das condições de acesso à moradia e não mais como provedor direto das habitações, contando com a participação da população local e empresas privadas para alcançar os objetivos. Esse modo de atuação é consonante com o modelo de processo decisório que emergia no âmbito internacional na década de 1980, com ênfase no sentido da decisão de baixo para cima (*bottom-up*), caracterizada também pela participação nas decisões da população a ser beneficiada.

No Recife, a ideia da participação popular se dá ainda no primeiro governo de Pelópidas Silveira, em 1955, que dizia que a população deveria ter maior conhecimento com relação aos problemas cotidianos da cidade e também deveria ter participação ativa nas ações realizadas pela prefeitura (LEAL, 2003).

Mas é importante destacar que essa opção brasileira por investimentos na reforma estrutural, compreendendo inclusive a ampliação do papel dos mercados na oferta de bens e serviços sociais, estabilização macroeconômica e focalização da ação pública em bens públicos, é reflexo também da postura internacional, com a volta do discurso neoliberal e intenções generalizadas de redução do déficit do setor público, alinhamento dos preços na economia e eliminação de subsídios (MELO, 2002).

O discurso adotado, de certa forma, encobre também uma forte crise institucional e um desnorreamento de proposições estatais para o setor habitacional que predomina nesta fase.

Santos (1999) enumera alguns fatores que justificam essa crise institucional, a saber: a situação caótica macroeconômica, que contribuiu para a desorganização das políticas públicas em geral e da política habitacional, particularmente; os repasses das atribuições na área habitacional do governo, concentradas no BNH, para órgãos federais, sendo eles: o Banco Central (que passou a ser o órgão normativo e fiscalizador da SBPE), a Caixa

Econômica Federal (que passou a gerir o FGTS e se tornou o agente financeiro da SFH, assumindo as principais obrigações antes do BNH), o Ministério do Desenvolvimento Urbano (criado em 1985 para discutir a política urbana em geral e a política habitacional, em particular) e a então chamada Secretaria Especial de Ação Comunitária (responsável pela gestão dos programas habitacionais alternativos).

A questão não foi somente o repasse para outros órgãos, mas a desarticulação dos mesmos para o contínuo enfrentamento do problema da moradia, além da falta de experiência, o que levou a um agravamento dos problemas existentes.

De modo que, nesse período, os programas habitacionais alternativos passaram a ter desempenho superior ao sistema convencional estatal, uma vez que as COHABs tiveram seus financiamentos bastante reduzidos pelo governo central (Ibid.). No entanto, mesmo com essa superioridade, Azevedo (1995:295 apud SANTOS, 1999) aponta, a partir de dados disponíveis, que essas iniciativas não convencionais apresentaram baixo desempenho quantitativo.

No que se refere à questão fundiária, faz-se importante destacar a promulgação da Constituição Federal de 1988, na qual se inscreve uma importante conquista, na medida em que foi incluído um capítulo sobre a política urbana. A inserção dos artigos 182 e 183 está relacionada à organização e luta do Movimento pela Reforma Urbana, de iniciativa de setores da Igreja Católica, como a Comissão Pastoral da Terra. Dedicados, em princípio, à assessoria da luta dos trabalhadores no campo, passou a partir de uma reunião realizada no Rio de Janeiro, no final dos anos 1970, a promover encontros destinados a auxiliar na construção de uma entidade que assessorasse os movimentos urbanos (MARICATO, 1997) e teve um papel importante nesse momento. Este tema voltará a ser abordado no terceiro capítulo desta dissertação.

Com isso, ampliavam-se as possibilidades de utilização de instrumentos de intervenção urbana, direcionados a assegurar a função social da cidade e da propriedade urbana e garantir o bem-estar de seus habitantes. O direito de propriedade assumiu um status de direito inviolável, no mesmo patamar do direito à vida, à igualdade e à liberdade, mas vinculado ao atendimento de sua função social (RITICELLI, 2005).

De acordo com Saule Jr. (2004:213):

O princípio da função social da propriedade, como garantia de que o direito da propriedade urbana tenha uma destinação social, deve justamente ser o parâmetro para identificar que funções a propriedade deve ter para que atenda às necessidades sociais existentes nas cidades. Função esta que deve condicionar a necessidade e o interesse da pessoa proprietária, com as demandas, necessidades e interesses sociais da coletividade.

Ainda assim, a efetiva regulamentação dos artigos acima citados só veio acontecer com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal N° 10.257/2001), 13 anos depois da

promulgação da Constituição vigente. Reconhece a cidade sustentável como um direito do cidadão e estabelece normas e instrumentos de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em favor do bem coletivo e do meio ambiente.

De modo que se observa que se passaram quase duas décadas da extinção do BNH até as novas diretrizes, adotadas a partir de 2003, buscando desenvolvimento institucional e modernização da legislação que incidia sobre o setor habitacional, mas sem grandes investimentos.

Durante esse período de ausência de um direcionamento claro de políticas públicas habitacionais, avolumaram-se as necessidades habitacionais. Alguns programas da década de 1990 devem, ainda assim, ser destacados, como: Pró-moradia e Programa Habitar Brasil, financiados com recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União (OGU), este último posteriormente contou com a incorporação do Banco Interamericano de Investimentos (BID) ao programa, priorizando os investimentos em urbanização de assentamentos precários.

Além destes, ressalta-se o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) para famílias de renda salarial entre 4 e 6 salários mínimos, e as Cartas de Crédito para famílias com renda mensal de até 12 salários mínimos (AZEVEDO, 2007), mas com fraco atendimento às demandas das populações mais pobres.

Abaixo, dedicam-se duas subseções, uma para abordar aspectos relevantes da autoconstrução apoiada pelo Estado e outra para tratar especificamente da regularização fundiária no Brasil, importante contribuição desse momento vivenciado a partir da década de 1980.

Autoconstrução apoiada pelo Estado

Como observado em seções anteriores, as práticas autoconstrutivas vinham acontecendo independentemente de intervenção estatal ou do setor privado. De tal maneira que, nesse novo momento, caracterizado por maior ênfase na participação popular, além de políticas de financiamentos de agências internacionais e reconhecimento da forma de morar do pobre como mais barata e viável, o Estado viu a possibilidade de auxiliar nesse processo, somando os aspectos positivos da experiência da população ao de sua experiência em financiamentos. Como se vê, esse modelo foi bastante influenciado pelas ideologias no panorama internacional.

Em princípio, a postura adotada trazia projetos de urbanização de favelas que, em sua maioria, deixava a cargo da população a produção habitacional que, por sua vez, financiava os materiais de construção.

De modo que Azevedo (1981 apud SOUZA, 1990) já afirmava, nesse ano, que a promoção oficial da autoconstrução significava um incentivo a um processo que não se faz sem maiores custos sociais, correspondentes à ampliação da jornada de trabalho – uma vez que sujeita a população que trabalha, durante a semana, a trabalhar também nos finais de semana – redução dos níveis de consumo e produção de sub-habitações, resultante da possível falta de habilidade da parte de quem constrói.

Assim, a partir de 1987, o Estado introduz algumas alterações com relação aos financiamentos individuais, passando a liberar o financiamento de materiais de construção, com adição de parcela de recursos correspondente à remuneração da mão-de-obra (SOUZA, 1990). A população beneficiada pôde então optar como utilizaria os recursos, se para contratar alguém para executar o serviço, ou se pouparia e construiria por conta própria.

Em Pernambuco, também a partir de 1987, sob o governo de Arraes, o modelo de intervenção estatal se baseava em dois planos: o primeiro buscava conferir acesso à terra e à infraestrutura básica e o segundo intencionava apoiar a produção habitacional em sim. Para tanto, adotava-se financiamento do material de construção e da assistência técnica no canteiro de obras (SOUZA, 2007).

No entanto, deparava-se com um mercado de terras e de materiais de construção bastante especulativo, o que elevaria consideravelmente os custos com a produção habitacional. De modo que, visando à redução desses custos, o governo passou a se posicionar intermediando esses mercados, através de desapropriação e de cessão de terras públicas – amplia o estoque de terras para implantação de novas moradias ou para regularização de áreas já ocupadas – e, através da criação do Banco de Materiais de Construção (BMC), que compra em grande quantidade e repassa para a população a preço de custo, dando suporte ao regime de autoconstrução (Ibid).

Essas práticas que, em dados momentos, apareciam sob a forma de mutirão, ainda podem ser vistas nos dias atuais, auxiliando projetos de regularização fundiária, dentre outras formas. Mas é importante ficar esclarecido que o que se defende como participação popular está muito mais atrelado ao processo decisório do que a fase de execução. Salvo os casos em que o morador detém as técnicas construtivas e o tempo necessário à dedicação deste trabalho.

Regularização fundiária

Mesmo sem uma política nacional clara, experiências locais pioneiras, combinando urbanização e legalização dos assentamentos, foram iniciadas, ainda na primeira metade da década de 1980, nas cidades do Recife e Belo Horizonte.

Como o modelo econômico dava sinais de esgotamento, e aliado a isso crescia a insatisfação de amplos setores da sociedade, o movimento popular adquiriu força e proporcionou grandes conquistas à população, impulsionando uma importante reformulação no quadro fundiário e jurídico dos assentamentos da população pobre do Recife, que influenciou posteriormente as políticas nacionais.

É nesse contexto que o Movimento Popular do Recife e a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife apresentam um projeto de lei, intitulado Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS – Lei 16.113/87, revisada em 1995), buscando, através dele, garantir mecanismos de proteção às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Estas que foram previstas na Lei de Uso e Ocupação do Solo, (LUOS – 14.511/1983), caracterizadas como os assentamentos habitacionais populares que surgiram de forma espontânea e foram, ao longo dos anos, se consolidando, no qual foram estabelecidas normas urbanísticas específicas para as áreas contempladas nesse zoneamento. Ou seja, identifica como legítima essa outra forma de ocupação do solo urbano, reconhece a população das áreas como cidadãos, como é de direito e a moradia como parte da cidade.

Miranda e Moraes (2004) definem que ZEIS se constitui, a princípio, num instrumento de regulação e controle do uso e ocupação do solo, a partir da previsão de parâmetros urbanísticos, estabelecimento das dimensões máximas das áreas dos terrenos para novos parcelamentos ou resultantes de remembramentos em 250m², o que tende a inibir os interesses dos empreendedores imobiliários e comerciais. Esse instrumento se propõe a dar aos territórios de moradia de baixa renda um tratamento urbanístico especial, liberados de regras formais de uso e ocupação, ou como bem resume Fernandes (2001), reconhece o direito à diferença.

Significou, para o movimento popular, o reconhecimento pelo poder público municipal da existência de uma cidade informal, uma vez que, historicamente, as políticas oficiais não reconheciam as favelas como parte da cidade, não sendo nem localizadas nos mapeamentos.

Já o processo de institucionalização do PREZEIS foi alvo de pressões, conflitos e constantes negociações, que vieram a culminar com seu encaminhamento pelo Executivo à aprovação do Legislativo Municipal. A participação popular não se limitou apenas à criação do programa, a gestão do mesmo também conta com a ação conjunta do Estado e sociedade, através das estruturas: Fórum do PREZEIS, Câmaras de Urbanização, Legalização, Orçamento e Finanças e pela Comissão de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMUL), a qual tem o Fundo do PREZEIS para a viabilização dos investimentos (Lei 15.790/93, Fundo do PREZEIS, 1993 apud LEAL, 2003).

Dentre essas estruturas, cabe esclarecer a importância da COMUL, que se trata da instância local de cada ZEIS. Funciona como canal de interlocução entre gestão e comunidade, que objetiva analisar em conjunto os problemas de cada ZEIS. Integram, numa mesma equipe de trabalho, representantes da comunidade, de organizações sociais e do poder público (ALVES, 2005). Ressalta-se que o processo de legalização e urbanização só pode ser realizado após a instalação dessas comissões na ZEIS.

Sem dúvida, foi um plano inovador e representou a intenção de mudança nos padrões de planejamento e de intervenção urbanística dos assentamentos informais. Nesse caso, o assentamento, antes de sofrer a intervenção, é estudado e respeitado em suas particularidades.

Embora essa discussão tenha se iniciado no início da década de 1980, a regularização fundiária ganhou força e reconhecimento no âmbito nacional apenas a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988.

Alfonsin (1997:24) traz sua definição sobre o processo de regularização fundiária:

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

Para sua efetivação, conta principalmente com os instrumentos Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), Usucapião Urbana, Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), aforamento.

A concessão do direito real de uso é um instrumento que permite a destinação de terrenos públicos para o assentamento da população de baixa renda, ou para legalizar a permanência em áreas já ocupadas. Já havia sido previsto no Código Civil de 1916, e instituído pelos artigos 7º e 8º do Decreto – Lei nº 271 de 28 de fevereiro de 1967, durante o governo ditatorial, para garantir a consolidação dos programas de desenvolvimento do país, impedindo o desvio de finalidade dos investimentos públicos, evitando a ocorrência de futura alienação do bem concedido em virtude da especulação imobiliária. Mas o instrumento tornou-se mais usual a partir da Constituição Federal de 1988, previsto expressamente no capítulo *Da política urbana*. (ALFONSIN, 2001; SILVA, 2009). Os contratos são firmados pelo prazo de 50 anos, sendo passível de renovação, desde que haja acordo entre as partes.

Na cidade do Recife, a legislação municipal regulou expressamente a destinação habitacional para os imóveis concedidos através da CDRU, garantindo assim a finalidade de moradia como pressuposto à regularização fundiária das áreas públicas do Recife. Há a possibilidade de existirem imóveis com a destinação mista, no caso do ocupante possuir um

pequeno negócio para sustento próprio ou da sua família, garantindo a existência de uma fonte de trabalho e renda para o morador. A previsão de transferência de imóvel, objeto de CDRU, também foi instituída, devendo o concessionário solicitar ao Município a autorização para fazê-lo (SILVA, 2009).

Por sua vez, a Usucapião Urbana consiste na aquisição de um direito real, pelo exercício da posse sobre um imóvel, como dono por um prazo determinado por lei. Com a Constituição Federal de 1988, o artigo 183, previu a possibilidade da Usucapião Urbana num prazo de cinco anos de moradia ininterrupta e sem oposição, para lotes privados de até 250 m², quando o possuidor não for proprietário de outro imóvel e a posse for destinada à moradia própria ou da família. Mas ele só pôde ser utilizado após cinco anos de promulgação da Constituição Federal, em 1993. Na utilização desse instrumento, os beneficiários da regularização fundiária adquirem a propriedade do terreno e não apenas o direito do uso. E como proprietários, têm autonomia sobre seus lotes.

A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) foi instituída a partir da MP 2220/01, e coloca que o morador passa a ter direito de solicitar ao Estado, direitos reais de uso para fins de moradia, no caso em que possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente, e sem oposição, até 250 m² de imóvel público, situado em área urbana para uso de sua moradia ou de sua família.

É um instrumento que, assim como a CDRU, não transfere a propriedade da terra para o indivíduo, mas permite hipotecar a casa construída sobre o terreno, uma vez que o direito à terra fica dissociado do direito de superfície. E guarda grande semelhança com o instrumento Usucapião Urbana, uma vez que são levados em consideração os direitos adquiridos e as melhorias realizadas num período de, no mínimo, cinco anos. A diferença está que a CUEM é voltada para terrenos públicos, o que se revela até uma contradição quando considerada a Constituição Federal de 1988, que afirma, no 3º parágrafo do Art. 183: “Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião” (DE SOUZA, 2004b).

Já o instrumento aforamento é utilizado exclusivamente em bens imóveis de domínio da União. Para efetuar a regularização, o terreno deve ser identificado, demarcado e registrado pela Secretaria do Patrimônio da União, sendo possível, para alcance dos objetivos, o firmamento de convênios com estados, Distrito Federal e municípios. Nos casos em que a finalidade é consolidar a moradia de interesse social, o aforamento pode dar-se por cessão para o referido uso.

A promoção da regularização fundiária, como já mencionado, é vista por instituições financeiras internacionais, entre elas o Banco Mundial, como sendo uma condição essencial para a ampliação do mercado e reativação da economia urbana. Acredita-se, assim, que, com a segurança de posse e o conseqüente acesso ao crédito formal, os moradores

passariam a investir em suas moradias e lotes, proporcionando a reativação da economia urbana.

A questão é que moradores de assentamentos irregulares e ilegais têm tido acesso ao crédito informal e, muitas vezes, também ao formal (DE SOUZA, 2002). De Souza (1998) percebeu também que a sensação de seguridade de posse das populações é frequentemente influenciada por outros fatores, até psicológicos, e que, em determinadas situações, a população investe na moradia e no assentamento sem ter o direito de propriedade garantido. Além disso, atribuir títulos não garante a realização do principal objetivo dos programas de regularização que é, coloca-se novamente, a integração das áreas ilegais e de seus ocupantes na estrutura e na sociedade urbana mais ampla.

Por outro lado, observa-se também que a mera urbanização dos assentamentos não se traduz necessariamente na diminuição da pobreza. Se a mesma não for acompanhada de mecanismos políticos, sociais, legais e financeiros adequados, acaba por provocar distorções profundas no tenso mercado imobiliário. A lição que pode ser tirada dos estudos internacionais é de que urbanização e legalização têm de caminhar juntas e serem conciliadas de acordo com o princípio de função social da propriedade, como consta na Constituição Federal Brasileira de 1988.

Com o intuito de minimizar a exposição dos moradores à especulação, voltando a citar a preocupação trazida por Davis (2006), pontuada na subseção referente às experiências internacionais, uma das soluções que promete ser mais eficaz refere-se exatamente ao zoneamento através de ZEIS ou Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). Uma vez que restringe os parâmetros urbanísticos em relação ao tamanho dos lotes, coeficiente de aproveitamento, gabarito, induz à diminuição da vantagem da especulação imobiliária, desencorajando o investimento no setor.

De Souza (2002) aponta também que o delineamento das áreas segue a mesma crença de que, através desse fator, se tornaria possível a inclusão dos indivíduos. No entanto, deve-se ressaltar que, passadas um pouco mais de duas décadas dessas conquistas, Miranda e Moraes (2004) afirmam que não se vem obtendo resultados expressivos no campo da regularização fundiária. Destacam fatores, como: a execução incompleta dos planos urbanísticos, a ausência de acessibilidade, mobilidade, disponibilidade de espaços públicos (para lazer, descanso etc.), adensamento construtivo.

De Souza (2004a) incita a atenção para o fato de que os recursos têm sido disponibilizados para a melhoria das áreas quase independente da finalização do processo de regularização fundiária, o que atrai bastante a população. A legalização fundiária tem se dado em períodos longos, que chegam a durar mais de 15 anos, enquanto as melhorias físicas nas ZEIS acontecem quase imediatamente depois de completado o plano urbanístico e aprovado seu orçamento, fator que descaracteriza o processo.

Um estudo de avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária, realizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), e coordenado por Adriana Larangeira, em 2002, identificou alguns fatores de risco que ameaçam a sustentabilidade dos programas a longo prazo. Segundo Rolnik (2006), os mais comuns se referem à ausência de acompanhamento e controle efetivo do crescimento e expansão dos assentamentos urbanizados; à ineficácia do controle urbanístico e ambiental das áreas urbanas; ao alto volume de subsídios, diretos e indiretos, praticados sem garantia de manutenção em longo prazo; às fortes resistências à recuperação de custos pelo Poder Público; às mudanças nas políticas macroeconômicas que venham a afetar as finanças municipais, a renda das famílias pobres e a economia local.

No caso específico da cidade do Recife, as dificuldades se relacionam também à perda de espaço do PREZEIS, mesmo sendo considerada referência em nível nacional das mudanças nos modos de gestão do planejamento urbano voltado para áreas de ocupação espontânea. Muitas limitações têm sido encontradas pelas lideranças, ONGs e comunidade. Os grupos reclamam principalmente da morosidade do processo, dos escassos recursos destinados às áreas carentes, e que as obras de cunho empreendedor estão sendo priorizadas no lugar de ações voltadas para a inclusão social efetiva.

Enquanto isso, outro instrumento conhecido como exemplo de democracia participativa aparece tomando ainda mais espaço do PREZEIS: o Orçamento Participativo (OP). O OP configura-se, no Brasil, em um modo de gestão pública, também baseado na participação da população ou, em alguns casos, na representação organizada. No entanto, o OP não é exclusivo para os pobres, é um projeto para todos, é universalizante em relação à cidade, é um projeto de gestão participativa que deveria opinar sobre todos os aspectos dos investimentos públicos da cidade.

Contudo, coloca Leal (2003), a tendência atual de convergir todos os requisitos à participação para o OP impede que se abra um potencial mais amplo para a inovação e criação de outros modos de governança, que não sejam apenas de interesse dos governos municipais.

Essa perda de espaço do PREZEIS vem resultando na diminuição da capacidade de atuação nas ZEIS. Não têm se instalado novas COMULs nem se vem conseguindo demarcar outras áreas pobres como ZEIS.

Além de todos os aspectos abordados, o mercado imobiliário vem revelando interesse em que as ZEIS percam essa institucionalização após a regularização. Em fevereiro de 2000, o mercado imobiliário, por meio de seus representantes na Câmara dos Vereadores, tenta tornar disponíveis as áreas ZEIS ao mercado, com o fim aparente de transformar as ZEIS gradualmente em bairros depois de urbanizadas. Ao mesmo tempo em que se constitui na Câmara a comissão de revisão da lei, a Associação das Empresas de

Mercado Imobiliário (ADEMI) apresentava a proposta chamada Banco de Terras, que propunha a troca de lotes das ZEIS por áreas urbanizadas longe do centro, nas quais as construtoras se comprometeriam a construir casas populares, com toda a infraestrutura básica. Após polêmicas, já que entidades como o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA) e Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB/PE) afirmavam não conhecer essas propostas, foi questionada a legalidade da elaboração por parte do Legislativo, enquanto o Executivo não apoiava nenhuma modificação na lei. De modo que a proposta do Legislativo se encerra sem mesmo ter se tornado pública (Jornal do Commercio, Recife, 06 abr. 2000. Apud ALVES, 2009).

Uma vez que as ZEIS contam com parâmetros urbanísticos bastante específicos, exatamente para evitar essa especulação, ao desvincular a área desse zoneamento e incorporá-la à legislação do bairro em que se insere, sua população estaria em risco iminente de ser “expulsa” e ver seus direitos conquistados escapar.

Mesmo diante de vários fatores que impõem dificuldades à concretização de todo o processo de legalização e urbanização, reconhece-se que as políticas de regularização fundiária incidem sobre o problema da habitação, se não solucionando, amenizando-o. E como coloca Staurenghi (2003), devem ser entendidas como a possibilidade de um real benefício para a cidade, à medida que objetiva atender aos anseios, não só da população diretamente beneficiada, mas da sociedade com um todo.

De modo que se coloca a importância de vencer esses obstáculos para avançar na consolidação efetiva dessas áreas. Alguns esforços nesse sentido podem ser identificados, como a publicação da Lei nº 11.977/09, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Essas políticas recentes serão tratadas a partir da subseção seguinte.

2.2.2.2 A produção recente de políticas públicas habitacionais

Nesta abordagem referente à produção recente de políticas públicas adotou-se como o marco temporal o ano de 2003. Data de criação do Ministério das Cidades, já no primeiro dia do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e que instituiu quatro secretarias nacionais, a saber: Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos, objetivando a articulação entre as políticas setoriais e o enfrentamento da questão urbana.

No ano seguinte, foi instalado o Conselho Nacional de Habitação, que por sua vez instituiu a Política Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS), inserida no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e contando com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Representou a cessão de um período de quase vinte anos de ausência de um interlocutor definido para dar continuidade aos debates visando à reformulação da política habitacional pós-BNH. No entanto, hoje o problema para operacionalizar as questões de habitação e planejamento está muito grande, em decorrência dessas duas décadas sem grandes investimentos, durante as quais houve um aumento massivo de favelas, desemprego e violência.

A partir do Ministério das Cidades, os investimentos em política habitacional têm aumentado, bem como os investimentos em políticas complementares, em que se pode destacar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, com objetivo de implantar grandes obras de infraestrutura, incluindo entre suas competências e atribuições a urbanização de assentamentos precários.

Em 2008, foi criado o Programa de Habitação de Interesse Social – Ação de Apoio à Produção Social da Moradia, com recursos do FNHIS. Preparava-se assim o caminho institucional para a vinda de um programa com promessa de enfrentamento do volumoso déficit habitacional, estimado, na época, em pouco mais de seis milhões de unidades.

Nesse contexto de avanços políticos e institucionais, o Ministério das Cidades promove a formulação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), almejando atender aos princípios da Política Nacional de Habitação de Interesse Social. O objetivo central que move o PlanHab é que se faça planejamento de ações públicas e privadas, em médio e longo prazo, para equacionar as necessidades habitacionais do país, considerando um horizonte temporal de quinze anos (BONDUKI, 2009).

Já como repercussão do PlanHab, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi lançado em março de 2009, pelo Governo Federal, com a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal até 10 (dez) salários mínimos, que residam em qualquer dos municípios brasileiros (BRASIL, Lei nº 11.997, de 7 de julho de 2009).

A proposta é ampliar subsídios para a construção de moradia popular para famílias de até três salários mínimos; melhorar as condições de financiamento para famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos; criação do Fundo Garantidor com o objetivo de cobrir a inadimplência, barateamento no preço do seguro, financiamento e desoneração para as construtoras, barateamento de custos de cartório, celeridade nos processo de análise e aprovação de projetos e simplificação da regularização fundiária.

Como a intenção que move é o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro, almeja-se, para tanto, a construção de um milhão de habitações populares, num investimento de quatro bilhões de reais. Embora signifique a provisão de apenas 14,3% das casas, inicialmente, do total do déficit, representa significativa iniciativa que pode trazer boas respostas para a sociedade e vir a ser um programa contínuo no futuro. Ainda assim, é

importante voltar sempre a experiências passadas e verificar, através de erros e acertos, o que pode contribuir na experiência atual.

Em um momento em que a discussão da sustentabilidade, em seus vários setores: econômico, ambiental, social e cultural está tão em pauta, e o discurso do urbanismo é a favor das cidades compactas, é hora de trazer esses debates para a prática dos programas. O programa é bastante recente e é preciso acreditar na concretização das suas propostas, mas se faz igualmente importante a necessidade de se estar atento às ações desenvolvidas e o que estão oferecendo os projetos que chegam para aprovação.

O mercado pode ser um importante aliado, mas o Estado deve ter autonomia na decisão e aprovação dos projetos, visando à qualidade do espaço urbano e de moradia ante o lucro imediato, pois ao se prover habitação de qualidade dentro dos vazios da cidade infraestruturada, o ganho, em longo prazo, monetário e socialmente, será inestimável.

Outra reflexão que se sugere é que esse combate ao déficit deve superar os números. É preciso maior articulação com políticas urbanas e sociais, planejamento urbano de uso e ocupação do solo. O projeto não deve se limitar à unidade habitacional, precisa considerar também a tipologia da habitação, acessibilidade do assentamento, áreas para comércio, lazer, sociabilidade. E, nesse ponto, destaca-se novamente a necessidade de identificar as novas demandas sociais para que as políticas públicas consigam perceber o que a população reivindica hoje. Embora os programas se traduzam em tentativas de resolução de problemas estruturais e antigos referentes à questão da moradia, eles devem estar vinculados à configuração atual das famílias, das suas áreas e carências, considerando as transformações que sofreram ao longo dos anos.

BONDUKI (2009) já aponta que o programa não adotou o conjunto de estratégias que o PlanHab considerou indispensável para equacionar o problema habitacional, que leva em consideração a diversidade da questão habitacional, as variadas categorias de municípios, as especificidades regionais e os diferentes olhares de cada segmento social. O que implica em vários riscos, como os já citados, para a atuação do PMCMV, até mesmo porque assumiu um volume de trabalho de produção de novas moradias que precisa ser feito em curto espaço de tempo, sem ter, talvez, se preparado de maneira adequada para tanto.

A Lei nº 11.977/09, além de instituir o PMCMV, dispõe também sobre a questão da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. Os processos continuam em andamento, mas vêm esbarrando frequentemente em questões administrativas e legais que dificultam a celeridade dos mesmos, apresentando casos em que o processo é concluído em meio a novas irregularidades. De modo que, esta Lei objetiva agilizar e facilitar a concretização do direito à moradia.

São várias as novidades introduzidas a partir desta Lei⁴. Dentre elas, destacam-se:

- Diferenciação entre regularização fundiária de interesse social e regularização fundiária de interesse específico;
- Obrigatoriedade da elaboração de projeto de regularização fundiária, instrumento integrador das dimensões social, jurídica, urbanística e ambiental, componentes do processo;
- Possibilidade de compatibilização do direito à moradia e do direito a um meio ambiente saudável, estabelecendo regras para a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente urbanas, mediante promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;
- Criação dos instrumentos, demarcação urbanística e legitimação de posse, a fim de agilizar os processos de regularização fundiária de interesse social, em situações que anteriormente só podiam ser tratadas por meio de ações judiciais de usucapião.

O instrumento demarcação urbanística se refere à delimitação de uma área ocupada para fins habitacionais, de domínio público ou privado, por meio da identificação de seus limites, confrontantes, área de superfície e localização, para a realização de procedimentos de regularização fundiária de interesse social, voltado para intervenção em áreas de ocupação já consolidada, onde não haja oposição do proprietário do imóvel.

Já a legitimação de posse é um instrumento direcionado ao reconhecimento da posse de moradores de áreas objeto de demarcação urbanística. Um dos objetivos da legitimação é dar publicidade às posses identificadas e qualificadas, por meio da confecção de um título pelo poder público, em nome do morador, e de seu registro no cartório de registro de imóveis. Quando o título for entregue a moradores de áreas privadas, os mesmos podem requerer o reconhecimento de propriedade depois de 5 (cinco) anos do registro da legitimação de posse.

No entanto, uma grande modificação no processo da regularização é a possibilidade, por decisão justificada nos casos de interesse social, da promoção de regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente (APP), desde que: a ocupação da APP seja anterior a 31 de dezembro de 2007; o assentamento esteja inserido em área urbana consolidada; e que estudo técnico comprove que, a partir da intervenção, haverá melhorias das condições ambientais em relação à ocupação anterior. Nesse caso, os critérios devem

⁴ Para conhecer os principais avanços ver: MINISTÉRIO DAS CIDADES. Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009 – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010.

ser avaliados com bastante cautela, para evitar maiores perdas ambientais e poucos ganhos sociais.

Mas o que promete ser uma grande conquista trata-se da possibilidade, a partir dos procedimentos de demarcação urbanística e legitimação de posse em áreas privadas, de realização da usucapião especial de imóvel urbano totalmente através da via administrativa, e não judicial. Uma vez que as vias judiciais seriam os responsáveis pela morosidade do processo, espera-se que, através dos meios administrativos, envolvendo os beneficiários, o poder público promotor da regularização fundiária de interesse social e o cartório de registro de imóveis da circunscrição imobiliária, onde se localize o imóvel, seja possível haver de fato maior celeridade no processo.

É sabido que essa discussão de políticas públicas habitacionais envolve inúmeros outros fatores de interesses políticos inclusive, mas que não caberá aqui tratar. Compete agora acompanhar para ver os primeiros resultados de mais uma tentativa de promoção de moradia e regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas, com a finalidade de minimizar um dos maiores problemas que atinge e aflige principalmente os países em desenvolvimento.

Assim, para fins de melhor visualização e síntese das políticas públicas habitacionais aqui discutidas, bem como identificação das principais relações e influências do cenário internacional se demonstra o quadro sinótico a seguir.

Abordagem	Política Pública	Direcionamentos do Estado	Influência Internacional
De cima para baixo	Negação Contexto: - Império	<ul style="list-style-type: none"> •Regulamentação das construções habitacionais; •Ausência de discussão de problemas da moradia. 	Como cabia ao mercado a provisão das moradias, o Estado não tomava conhecimento de dados problemas.
	Higienismo e Remoção Contexto: - Proclamação da República - Liberalismo	<ul style="list-style-type: none"> •Regulamentação das construções habitacionais: proibição de habitações coletivas em forma de cortiços; •Incentivos fiscais à iniciativa privada; •Remoção de formas tidas como irregular de morar, no Recife o alvo foram os mocambos. 	Discurso higienista, engenheiros e médicos preocupados com a saúde pública urbana denunciam moradias insalubres e o Estado propõe demolição.
	Provisão Privada Contexto: - Era Vargas	<ul style="list-style-type: none"> •Reassentamento da população em novas unidades habitacionais (construídas pelo setor privado) •Criação dos IAPs; •No Recife, criação da Liga Social Contra o Mocambo. 	Subsídios à construção privada.

Continuação na página seguinte.

Abordagem	Política Pública	Direcionamentos do Estado	Influência Internacional
De cima para baixo	Transição Contexto: - Fim da Segunda Guerra Mundial - Pensamento Keynesiano	<ul style="list-style-type: none"> • Congelamento de aluguéis através da Lei do Inquilinato de 1942; • Criação da FCP; • No Recife, insiste-se na remoção e reassentamento das famílias, agora com o Serviço Social Contra o Mocambo. 	Política de reconstrução e desenvolvimento, estabelecimento do Banco Mundial, BIRD e FMI.
	Provisão pública Contexto: - Ditadura de direita	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do BNH e de COHABs para o financiamento e provisão de moradias. 	Preocupação com o avanço comunista e políticas de ajuda externa para países em desenvolvimento.
De baixo para cima	Gestão urbana Contexto: - Redemocratização e descentralização política e econômica	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de programas alternativos: PROFILURB, FICAM, PROMORAR; • Autoconstrução apoiada pelo Estado; • Urbanização e regularização de assentamentos; • No Recife, discutem-se instrumentos e implementam-se ZEIS e PREZEIS. 	Metas de redistribuição econômica para enfrentamento da pobreza, desigualdade e desemprego, a solução de morar do pobre foi tida como eficiente, avanço da mobilização social pelo reconhecimento do direito social à moradia.
	Produção recente Contexto: - Governo Lula	<ul style="list-style-type: none"> • Reformulação institucional para atendimento de questões habitacionais; • Criação de programas para financiamento de moradias: PAR, Pró-Moradia, PMCMV; • Ajustes e criação de Lei que dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. 	--

Quadro 3 – Quadro sinótico das políticas públicas habitacionais no âmbito nacional e local, situando o contexto e as relações com a produção internacional.

Como é possível observar, a produção de políticas públicas habitacionais guarda importantes relações com o que se delineia no âmbito internacional, no entanto, também aparece bastante atrelada e adaptada ao contexto local, inclusive governamental, como já se podia supor. Salienta-se que a partir dos estudos realizados e apresentados nesta dissertação, não se conseguiu identificar as influências internacionais na fase mais recente.

Além disso, a partir deste quadro, observa-se a intermitência e uma certa estaticidade das ações estatais diante de uma problemática que se demonstra tão dinâmica. Incita-se atenção também para a produção recente e a criação de programas como o PAR, Pró-Moradia e PMCMV. Embora sejam programas mais recentes, inseridos em um contexto com visão que enfatiza a participação popular em uma forma de abordagem política que vem de baixo para cima, eles têm se dado em produção em massa, sem participação da

população a ser beneficiada, num processo de cima para baixo. Inclusive, os primeiros assentamentos que estão sendo produzidos, pelo PMCMV.

Como já mencionado, uma forma de abordagem não anulou a outra. Embora, nesse contexto recente se pregue a importância da participação popular para o sucesso da intervenção, algumas posturas governamentais insistem em adotar como processo decisório, a abordagem de cima para baixo.

A próxima seção se dedica a sintetizar essa atuação estatal no setor habitacional, como se dá sua relação com a sociedade, traçando algumas conclusões.

2.3 A POSTURA ESTATAL: BREVE RESUMO CRÍTICO

Uma vez abordada as principais experiências de políticas públicas, nos três níveis: internacional, nacional e local, e de como foi se posicionando o Estado ao longo dos anos, identificou-se a necessidade de tratar especificamente, ainda que de maneira resumida, dessa instituição fundada pela homem e que regula as relações sociais.

Para abordar o Estado, diversos elementos teriam que ser considerados para distinguir seus vários momentos, inúmeras épocas históricas, diversas sociedades, as variadas formas e tipologias, mas não é este o objetivo. Almeja-se apenas destacar suas principais formas de atuação e como sua postura, ora mais direta ora mais de suporte, influenciam o mercado e a oferta habitacional.

Salientando que o mercado também exerce sua influência sobre o Estado, como coloca Melo (1991:103):

A intervenção do Estado assumiu formatos e conteúdos distintos que, no entanto transcendem uma suposta correlação estreita entre regimes e padrões históricos de intervenção, mas fundamentalmente está associada à definição de articulação entre as esferas do mercado e do Estado.

O Estado, no âmbito habitacional, possui várias formas de atuação. Podendo ser essencialmente do tipo regulatório (quando regula através de legislação específica o campo de ação do mercado) ou do tipo produtivo (quando intervém mais diretamente na provisão de moradias). Pode ocorrer também em dois planos: intervenção na demanda, com a criação de uma demanda solvável, ou seja, conferindo condições socioeconômicas às famílias, para que estas sejam capazes de adquirir ou alugar um imóvel; e através da intervenção na oferta, com a construção direta das moradias e a adoção de medidas para facilitar as realizações imobiliárias e diminuir seu preço (CASTELLS, 1983). Ao Estado cabe, entre outras atribuições, garantir a funcionalidade dos sistemas urbanos (MOISÈS, 1985).

A questão é que, como mencionado, a notável incapacidade da economia privada ou falta de interesse em conferir condições mínimas de moradia para a classe mais pobre, em razão de baixo ou nulo retorno dos investimentos, passou a exigir cada vez mais intervenção dos organismos públicos, a nível local e a nível global. O que antes era uma ação provisória para corrigir as falhas do mercado, levando-o a atuar melhor, foi se tornando gradativamente uma ação permanente e sempre alvo de reformas nas políticas públicas para melhor cumprir esse papel.

Assim, políticas urbanas e habitacionais foram sendo desenhadas nas últimas cinco décadas tendo por paradigma, a princípio, forte presença estatal, que aos poucos foi se dando de forma mais indireta, também por influência dos ideais neoliberais. Mas, como afirma Bonduki (2004), a crença neoliberal de que o mercado, com uma presença mínima do Estado, seja capaz de garantir uma melhoria das condições urbanas, não é a saída. Aponta-se que os primórdios da intervenção do poder público na cidade e na habitação foram determinados ainda na República Velha, em plena vigência do liberalismo, devido à constatação de que a estrutura urbana é de tal forma socializada que não permite o *laissez-faire* do mercado. E aprofundada a partir de 1930, pela verificação de que a população de baixa renda não teria condições de ter acesso a uma moradia digna, sem algum tipo de apoio governamental.

Farah (1990) aborda que a sociologia urbana francesa dos anos 1960, quando privilegiou a análise das políticas urbanas, enfatizou a garantia das condições para reprodução da força do trabalho, necessária ao processo de acumulação como determinante da ação estatal. Afirma ainda que a construção habitacional teria assumido, ao lado da indústria automobilística, o papel de sustentáculo do desenvolvimento do consumo de massa no período de consolidação do fordismo.

Mas não foi sempre assim. O convívio entre Estado e sociedade, frequentemente conflituoso, em dados momentos, foi bastante diverso também. De acordo com Marx e Engels (apud CARNOY, 1988), o Estado surge da contradição entre o interesse de um indivíduo e o interesse comum de todos os indivíduos, com a responsabilidade de organização da sociedade, recorrendo inclusive à força, necessidade esta que existe independentemente de estrutura de classe específica. E enquanto Hegel, Hobbes, Locke e Rousseau encaravam o Estado como representante da “coletividade social”, para Marx o Estado seria um instrumento de dominação de classes na sociedade capitalista, de modo que ele não estaria acima dos conflitos, mediando eles, mas profundamente envolvido nos mesmos. O que se justifica, uma vez que o Estado é formado pela própria sociedade. E esclarece que não é o Estado que molda a sociedade, e sim a sociedade que molda o Estado que, por sua vez, é moldada pelo modo dominante de produção e das relações de produção inerentes a esse modo.

Se o Estado oriunda da contradição de interesses, desempenha também funções contraditórias, à medida que é sua obrigação assegurar as condições de vida para o conjunto da população e, ao mesmo tempo, assegurar o uso desenfreado do solo, baseado na propriedade privada; e manter as condições para o funcionamento da cidade, como lócus das atividades produtivas e de reprodução da população. Essas contradições tornam a relação entre Estado e classes populares bastante complicada e, em dados momentos, as classes populares entraram em confronto direto com as partes locais do Estado (MOISÉS, 1985).

De modo que a relação entre sociedade política (Estado) e sociedades particulares (Civil) que, nos primórdios – tratada por Aristóteles – deveria ser compreendida como uma relação entre o todo e as partes, respectivamente, segundo Bobbio (1987), com a emancipação da sociedade civil burguesa, no sentido marxiano ou da sociedade industrial do Estado, inverte essa relação entre as instituições políticas e sociedade. De maneira que, aos poucos, o todo passa a ser a sociedade e o Estado, a parte. Diz-se ainda que se desenrola um processo que vai do Estado opressivo à sociedade libertada.

Também Aristóteles, em *A política*, diferencia os três tipos de poder que podem ser relacionados aos utilizados pelo Estado, sendo eles: 1. O poder do pai sobre os filhos, exercido no interesse dos filhos; 2. Do senhor sobre os escravos, no interesse do senhor; 3. Do governante sobre os governados, no interesse de quem governa e é governado, com exceção para os casos de tirania, em que é apenas no interesse do governante (BOBBIO, 1987). A partir dessa caracterização, cabe evidenciar também as classificações mais generalizadas do Estado, como Estado máximo, com maior grau de interferência nas decisões e regulações das atuações do mercado e Estado mínimo, de ideias liberais, é o deixar fazer pelas livres forças do mercado.

Essas várias formas de atuação do Estado já foram experimentadas em algum momento da história, tanto a nível global, quanto nacional. Embora se perceba que o mercado não consegue e nem se interessa pela provisão habitacional para a população de baixa renda, a forte presença do Estado não significa, no entanto, a exclusão do setor privado da produção de habitações. Fica sob responsabilidade da esfera privada o fornecimento de materiais, componentes e equipamentos construtivos, além do próprio processo de construção a serviço do Estado e da promoção de habitação às outras faixas de renda da população (FARAH, 1990).

No Brasil, após os vários momentos traçados neste capítulo, hoje se assume o princípio de Estado Democrático de Direito, através da Constituição Federal de 1988, que tem como fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Coloca-se ainda, em

parágrafo único, que todo o poder emana do povo, exercido por meio de representantes eleitos, ou diretamente nos termos da Constituição.

Face ao enfrentamento de diversas crises, percebeu-se que o Estado que se diz democrata, para ter seu poder sustentado, precisaria seguir princípios de legitimidade, possuir justificativa que tivesse apoio consensual da população.

O Estado populista da década de 1960 já tinha observado essa necessidade de se ligar ao movimento de reivindicações populares para poder desempenhar as suas funções de elo entre o Estado e as massas, como sendo uma tentativa de resposta à crise do Estado, que vinha dos anos 1930. Mas aceitou legitimar a problemática da população da periferia através do uso de alguns aspectos de um fenômeno peculiar chamada de “democratização via autoritária”, expressão utilizada por Weffort e Touraine, ouvindo massas populares sem qualquer organização política capaz de representar a sociedade (MOISÉS, 1985).

Nos anos 1970, ainda sob o regime militar, processos de descentralização política e econômica aparecem marcados também pela fase das lutas pela redemocratização do país, associada à necessidade do Estado em dar respostas à crise econômica e às novas pressões de uma incipiente mobilização da sociedade civil. Enquanto que na década seguinte se confirma essa mobilização e coloca Gohn (2005), que se preconizava a organização popular para recuperar a democracia da sociedade civil, lutar contra os regimes militares, promover eleições diretas e democratizar o Estado e seus aparelhos. Consolidava-se assim a ideia de que seria preciso criar mecanismos de democracia participativa que possibilitassem um maior controle sobre o aparato estatal, no sentido de elaborar e monitorar os serviços prestados à população (SANTOS; SERAFIM; PONTUAL, 2008). Cabe salientar que essa almejada participação da sociedade civil nas esferas públicas não tem por objetivo a substituição do Estado, mas lutar para que este cumpra o seu dever.

De Souza (2002) traz também os casos de disputa pela moradia nos assentamentos de Recife – Brasília Teimosa, Mangueira e Mustardinha – ainda em 1979, como um marco que vinha quebrar com a inércia do Estado e transformar o papel do Estado e do direito no Brasil. Os atores envolvidos no processo se encontravam em intenso conflito, sendo eles: moradores, advogados, assistentes sociais, a Comissão de Justiça e Paz da Igreja Católica, políticos, o Estado e os proprietários dos terrenos.

Sendo estes alguns dos pontos principais até se chegar ao Estado que se constitui hoje. Como se pôde observar, o Estado possui participação chave no processo de articulação institucional e enfrentamento do problema de moradia.

2.4 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto neste capítulo e da síntese das políticas públicas habitacionais, reafirmam-se a dificuldade e a intermitência das intervenções estatais, que por sua vez, refletem na permanência de determinados problemas de moradia, principalmente da população de baixa renda. A habitação pública ou subsidiada pelo Estado, nem sempre chegou às mãos daquele que morava em áreas precárias, muitas vezes foi absorvida pela classe média, funcionários públicos ou recém-formados, funcionando como primeira residência. Ainda assim, há de se afirmar que o Estado atendeu a uma demanda, embora não fosse a que ele declaradamente se propôs a princípio.

Com isso, após 50 anos da época em que o Estado assumiu para si a responsabilidade com a provisão habitacional de maneira mais efetiva observa-se ainda ocupação de áreas urbanas, antes não utilizadas para fins de moradia, bem como a deterioração de melhorias conquistadas por essa população de renda mais baixa.

A própria descontinuidade das ações do governo, com oscilação do volume de investimentos habitacionais, a fragilidade das políticas urbanas, fundiária e habitacional e a postergação do processo legislativo necessário ao aprimoramento dos instrumentos de intervenção urbana, também contribuem para essa degradação, principalmente em áreas que estão com as intervenções em andamento (RIBEIRO, 2007).

Acrescenta-se que, em decorrência do uso intensivo e das transformações muitas vezes inevitáveis, quais sejam: alteração da composição social do assentamento (maior densidade e diversificação de usos do solo) e mudanças na composição familiar, na medida em que aparecem netos, agregados, é bastante provável que a área e a moradia não correspondam mais às necessidades dos moradores atuais. Na falta de manutenção e/ou intervenções recentes, e na tentativa de se adaptar às novas demandas, podem apresentar novos problemas de ordem construtiva, legal, social e requer apoio de políticas habitacionais para superá-los.

Percebe-se, então, que não só incluir essas áreas pobres à cidade dita legal, como também consolidá-las pós-intervenção, permanece como grande desafio. Diante disso, ressalta-se a importância de compreender quais são essas as demandas socioespaciais contemporâneas, identificando possíveis fatores que interferem na efetiva manutenção de condições satisfatórias de habitação.

Antes, necessário se faz abordar as relações entre crescimento urbano, processos sociais outros, e a configuração de novas demandas. De modo que a parte 2 a seguir se dedica a cobrir esse estudo e apresentar, através de mapeamento das nucleações, como se deu evolução urbana da cidade do Recife, bem como através das análises das entrevistas, identificar demanda por novas políticas públicas habitacionais.

PARTE 2 PÓS-INTERVENÇÃO ESTATAL: UMA DEMANDA POR RECONSOLIDAÇÃO

Seria tolice passar de uma distorção – que as favelas são lugares de crime, doença e desespero – para o oposto: que podem com segurança ser abandonadas a si mesmas.

Jeremy Seabrook, 1996:197 (in DAVIS, 2006:79).

CAPÍTULO 3- PROCESSOS SOCIOESPACIAIS E AS NOVAS OU VELHAS DEMANDAS

O “espaço é a expressão da sociedade. Uma vez que nossas sociedades estão passando por transformações estruturais, é razoável sugerir que atualmente estão surgindo novas formas e processos espaciais” (CASTELLS, 1999:435).

Como se pôde observar nos capítulos anteriores, das variadas transformações e decisões econômicas e políticas vivenciadas pelo mundo, decorrem outras mudanças sociais e espaciais, de maior ou menor impacto e consequências, a depender da região em que ocorrem.

Assim, tomando como base essas duas assertivas, constrói-se este capítulo, cujo propósito é embasar teoricamente as análises que seguem no capítulo 5, fruto de estudos de casos em assentamentos de baixa renda na cidade do Recife, explicitando essa relação entre transformações estruturais, processos sociais e o consequente aparecimento de outras demandas sociais ou retorno de antigas, até então, não atendidas.

O fenômeno da globalização, por exemplo, embora entendido como antigo por Lesbaupin (2000), quando no sentido de integração econômica, política e cultural, em suas fases mais recentes identificadas em Singer⁵ (1998:110 apud LESBAUPIN, 2000), produziu efeitos um tanto quanto indesejáveis em vários países do mundo, inclusive no Brasil, sendo o desemprego o mais visível, decorrente principalmente da flexibilização das leis trabalhistas.

Como consequência, para citar apenas um exemplo, utiliza-se a recorrente alteração da composição familiar, em que aparecem netos e agregados que terminam por necessitar de compartilhar um mesmo lote, quando não a mesma unidade habitacional, por não terem renda fixa que lhes assegurem a adquirir uma moradia própria. O que, por sua vez, resultou em rearranjos domiciliares e do próprio assentamento em busca de adaptação.

Uma vez que as áreas estudadas, ZEIS Brasília Teimosa, Vila Aliança, e ZEIS Coronel Fabriciano se originaram nas décadas de 1950, 1960 e 1970, respectivamente, e hoje estão sob um novo contexto, inclusive espacial, em decorrência da expansão da cidade, entende-se que as transformações estruturais resultaram em novos arranjos nessas áreas e que suas populações podem estar demandando novas ou velhas soluções. E, com

⁵ As fases recentes, a saber, são: globalização negativa ou desglobalização, entre os anos de 1930 a 1945, quando a crise mundial, e depois a guerra mundial, fizeram a integração internacional regredir; a globalização dirigida ou keynesiana, de 1945 a 1973; o período do apogeu e declínio do estado do bem-estar social; e a globalização neoliberal, de 1973 em diante, comandada pelos mercados e, por meio destes, pelo grande capital globalizado, organizado em empresas multinacionais.

isso, novas políticas habitacionais específicas e direcionadas a essa situação atual.

Além disso, coloca Ward (2001), em virtude do tempo que se passou da fase de intensa intervenção, essas casas são comumente “herdadas” por membros familiares, não necessariamente os filhos, e frequentemente sem a transferência da titularidade em cartório, o que poderá criar problemas jurídicos e sociais futuros.

Desse modo, a fim de melhor compreender as demandas recentes originadas de diversas transformações da sociedade, do direito e do espaço, este capítulo inicia-se abordando quais aspectos compõem e quais fatores, tanto endógenos quanto exógenos, interferem nas demandas socioespaciais. E traz o exemplo do reconhecimento da moradia enquanto um direito, como uma conquista da população demandante do bem habitação.

Em seguida, abre discussão sobre a dicotomia centro/periferia, com o intuito de embasar a análise da nucleação da cidade do Recife, a partir do seu crescimento, e de como os assentamentos estudados se inserem nessa relação centro/periferia ao longo dos anos. Por último, para fins de conclusão, é apresentada seção que debate por que reconsolidar pode ser necessário.

3.1 DEMANDAS SOCIOESPACIAIS

As demandas-necessidades, independentemente das suas causas de origem, vão além da construção material, já que “dependem da vontade coletiva e se articula às condições culturais e a outros aspectos da dimensão individual e familiar” (BRANDÃO, 1984:103).

Assim, as demandas habitacionais são diferenciadas nos diversos setores sociais e, com isso, refletem a dinâmica da sociedade.

Retomando a assertiva de que o espaço é a expressão da sociedade, Castells (1999) esclarece ainda que o espaço não é fotocópia da sociedade, mas sim a própria sociedade. De maneira tal que os processos sociais exercem influência no espaço, atuando no ambiente construído, herdado de estruturas socioespaciais anteriores.

Sabendo que a sociedade se transforma em ritmo acelerado e, por conseguinte, rebate diretamente no espaço, compreende-se, assim, a dificuldade de consolidação de políticas públicas que atendam e garantam as demandas da população. Compreende-se, mas não se justifica, uma vez que envolve processos não acabados, faz-se necessário estar sempre em acompanhamento dessa dinâmica social e territorial, principalmente no que se refere às redes de infraestrutura e serviços básicos, a fim de que se possa reformular, quando necessário, as políticas voltadas ao bem-estar da população como um todo.

3.1.1 Demanda x necessidade

Cabe esclarecer diferenças e similitudes entre demanda e necessidade, uma vez que seria impossível à máquina estatal o atendimento dos anseios de toda uma população, já sendo de grande esforço alcançar parte de suas demandas.

Lefebvre (1981:103-104) traz leitura bastante relevante para essa discussão:

As necessidades sociais têm um fundamento antropológico; opostas e complementares, compreendem a necessidade de segurança e a de abertura, a necessidade de certeza e a necessidade de aventura, a da organização do trabalho e a do jogo, as necessidades de previsibilidade e do imprevisto, de unidade e de diferença, de isolamento e de encontro, de trocas e de investimento, de independência e de comunicação, de imediatividade e de perspectiva a longo prazo. O ser humano [...] tem necessidade de ver, de ouvir, de tocar, de degustar, e a necessidade de reunir essas percepções num “mundo”. A essas necessidades antropológicas, acrescentam-se necessidades específicas, que não satisfazem os equipamentos comerciais e culturais que são mais ou menos parcimoniosamente levados em consideração pelos urbanistas.

O termo necessidade está intimamente relacionado com desejo, anseio, vontade de possuir algo que nem sempre está ao alcance, é uma aspiração natural e, às vezes, até inconsciente, como comer, além de outras necessidades fisiológicas e a necessidade de abrigo.

Por estar relacionado a desejo, envolve também, em muitos casos, a ambição, já que o objetivo de crescer, evoluir, adquirir condições de vida melhores são características quase que inerentes ao ser humano e se intensificam na sociedade capitalista, incentivada pela política de consumo, de modo que se torna difícil mensurar até que ponto essas necessidades “merecem” ser atendidas através de intervenção estatal.

Silver e Smith (1973) constatam que há pessoas que não vivem em condições adequadas de moradia e sentem a necessidade de morar melhor. Da mesma maneira, podem ser encontradas numerosas famílias vivendo em condições “razoáveis” (em algum padrão social definido de adequação), mas que ainda assim sentem a necessidade de melhores condições habitacionais. De modo que podem ser identificados dois grupos: os que de fato necessitam e os que não necessitam, baseado no que se está considerando condições adequadas de moradia.

De acordo com o IBGE, domicílio adequado é aquele que possui abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede coletora ou fossa séptica, coleta de lixo

direta ou indireta e que possua até dois moradores por dormitório.⁶ No entanto, sabe-se que a adequabilidade deve englobar ainda outros fatores. Para citar apenas alguns, colocam-se: os materiais de construção, a forma como foi construída, os acessos, condições de iluminação e ventilação, etc..

Assim, compreendendo a amplitude do uso do termo **necessidade** e também a carência da definição de parâmetros sociais mais precisos para separação do que é necessário e o que é supérfluo para os moradores de uma determinada área, optou-se para esta pesquisa se restringir a identificação de **demandas** socioespaciais em áreas que pobres sofreram intervenção estatal e não necessidades.

O termo demanda está bastante ligado ao conceito de mercado, este que possui como mais clara definição a afirmação de que só existe mercado quando a oferta encontra a demanda, o que, por sua vez, infere a ideia de que toda demanda é satisfeita.

Esclarece-se que, da mesma forma que nem toda necessidade se configurará em demanda, a demanda, por sua vez, nem sempre representa uma necessidade real. A população de média e alta renda, por exemplo, é demandante em potencial de novas moradias, maiores ou de melhor localização e é atendida pelo mercado, mesmo não havendo uma necessidade real de mudança e, sim, apenas a necessidade de atingir determinado *status*.

Já para população de baixa renda, a escolha da moradia engloba outros fatores, e como coloca Davis (2006), envolve um cálculo complicado de considerações ambíguas. Trata-se de uma equação complexa com a finalidade de otimizar ao máximo o custo habitacional, sendo obrigada a fazer escolhas entre a garantia da posse, a qualidade do abrigo, a distância do trabalho e a própria segurança. Enquanto alguns moradores entendem que a localização próxima do trabalho é mais importante do que a qualidade do teto, para outros o terreno gratuito, ou barato, compensa as viagens diárias da periferia para o trabalho no centro. Sendo que a maioria concorda que a pior situação é um local ruim e caro sem serviços públicos nem garantia de posse.

No entanto, nesses casos em que a população encontra-se com seu poder de compra estritamente limitado em face da sua renda e só consegue atender as suas realizações de forma precária, ela demanda do Estado que as suas condições, tidas como adequadas, sejam satisfeitas (CASTELLS, 1983). Ressalta-se que são essas, as demandas da classe de renda baixa, que compõem o objeto de estudo empírico desta dissertação, que serão analisadas a partir do próximo capítulo.

Como se viu nos capítulos anteriores, até o Estado assumir essa postura de facilitador da população a determinados acessos a bens, serviços e infraestrutura, levou

⁶ Essa classificação foi adotada no Censo 2000 e pode ser consultada no volume temático Censo Demográfico 2000: famílias e domicílios: resultados da amostra.

tempo e políticas outras foram tentadas antes. Na época da provisão direta governamental, a política de habitação consistia principalmente em escolha autocrática do local aonde iria se inserir, das dimensões que teriam, independente do número de ocupantes e os materiais que seriam utilizados. Cavalcanti (1984) resume bem, era então oferecido ao morador um produto acabado que não representava sua realidade humana, suas concepções de vida e menos ainda suas limitações econômicas.

A partir de influências econômicas e políticas e do momento em que se percebeu que os conjuntos, quando realmente ocupados pela população de baixa renda, tendiam a não se sustentar e se deterioravam com pouco tempo de uso, levando, em alguns casos, a volta dos usuários às suas áreas de origem ou a ocupar novas áreas, passou-se a considerar a participação dos futuros moradores. Os programas sociais adotaram um formato, que Melo (2002) chamou de *demand-driven* (demanda dirigida), em que se permite a escolha, pelos consumidores, dos serviços a serem oferecidos.

Significou certamente um grande avanço, mas outros fatores também influenciam para efetiva consolidação da moradia, como o ciclo de vida familiar, discutido na próxima seção.

3.2 CICLO DE VIDA FAMILIAR E ARRANJOS DOMICILIARES

A família é das instituições sociais, sem qualquer dúvida, a mais antiga. Composta, tradicionalmente, por duas pessoas ou mais, interligadas por sangue, casamento ou adoção, e que, enquanto família nuclear, cônjuges e filhos residem juntos.

Convencionou-se atribuir a essa instituição um ciclo de vida, dividido essencialmente nas seguintes etapas: formação do núcleo, com o casamento e nascimento dos filhos; ninho cheio, com a criação dos filhos; ninho vazio, quando o último filho solteiro sai de casa; e dissolução, quando um ou dois cônjuges falecem (FERNANDEZ, 2006).

A partir disso, e diante da já tão mencionada transformação contínua da sociedade, vários modelos com revisão dessas etapas têm sido produzidos por inúmeros teóricos. Esclarece-se aqui que não é objetivo desta pesquisa aprofundar-se nesses modelos, e sim ressaltar como o ciclo de vida familiar proporciona novos arranjos domiciliares que, conseqüentemente, vai significar novas demandas socioespaciais que, por sua vez, influenciam nas escolhas habitacionais.

É fato que a família tradicional vem sofrendo diversas alterações. De tal maneira que os papéis desempenhados por seus integrantes estão frequentemente em transição. Em dado momento, é a mulher que trabalha fora de casa; em outro, é o homem; quando não, os dois passam o dia fora. Há também os casos de divórcio, pais solteiros e tantos outros.

Além disso, principalmente nos lares pobres, outras pessoas têm aparecido para compor o domicílio, a saber: os irmãos, os cônjuges dos filhos, os netos e até mesmo um amigo, tornando-se assim, essa instituição, cada vez mais heterogênea.

Entendendo arranjo domiciliar como a associação entre as pessoas em uma mesma residência – conceito utilizado pelo IBGE – percebe-se que cada etapa do ciclo de vida demanda um espaço físico na casa diferente. Casais jovens e sem filhos vão demandar um tamanho de casa X, mas, com a chegada de filhos, tendem a procurar uma moradia maior. Quando os filhos casam e saem de casa, podem até retornar à procura por um imóvel menor. Mas com essa heterogeneidade que se percebe hoje, as demandas também se diversificam. Além da ampliação dos cômodos, em alguns casos, requer também separação dos ambientes com intuito de alcançar privacidades, já que contam com a presença de membros que não fazem, em princípio, parte do seio familiar.

O fator determinante e decisivo nessas escolhas habitacionais será o poder de compra. Quem não pode pagar pela nova moradia ou pela reforma para se adequar à composição atual, submete-se a viver em condições não satisfatórias, compartilhando cômodos com um número maior de pessoas que a capacidade do mesmo ou utilizando-se da autoconstrução, muitas vezes, sem a técnica adequada.

3.3 PROCESSOS SOCIAIS E O DIREITO

As instituições jurídicas são invenções humanas e, por isso, também estão sujeitas a transformações das sociedades a partir das variações no tempo e no espaço.

As leis, através do Direito, foram criadas para regulamentar a interação social, controlar a população, ao mesmo tempo em que protege. Estão, portanto, a serviço do bem-estar da coletividade e, por isso, precisam estar sempre se refazendo em função da mobilidade social. Ressalta Nader (2008) que o Direito deve então adaptar-se, ao que acontece facilmente e com frequência, e não ao que ocorre raramente, pois se fosse regulamentar todos os atos sociais, o ser humano perderia a iniciativa própria e sua liberdade passaria a ser utópica.

O Direito se divide, essencialmente em três, a saber:

Os direitos civis se referem basicamente às liberdades individuais, como o direito de dispor do próprio corpo, de locomoção, de segurança, de unir-se a qualquer pessoa por livre escolha etc. Os direitos políticos dizem respeito à participação política: direito de associar-se em organizações de qualquer natureza (sindicatos, grupos religiosos, associações de bairro, clubes esportivos, artísticas etc.), liberdade de expressão e pensamento ideológico, liberdade de manifestação e protesto, além do direito de ser eleito ou de eleger representantes (votar e ser votado). Os direitos sociais tratam das necessidades humanas básicas e são todos aqueles direitos ligados à

provisão de bens e serviços essenciais à vida que são oferecidos pelo Estado de modo a promover justiça social: alimentação, saúde, educação, habitação, saneamento, etc. De acordo com Marshall, estes direitos estão interligados e são interdependentes, pois o exercício pleno de um vai requerer a existência de outro (FERNANDES, 2007:6).

Considerando principalmente os direitos sociais em virtude do foco desta pesquisa, os capítulos anteriores já demonstraram sua importância e os grandes avanços alcançados, através da adoção de vários instrumentos em prol do desenvolvimento urbano, mais especificamente no tratamento das questões de ilegalidade, irregularidade e/ou informalidade tão recorrentes nos países em desenvolvimento.

Ainda assim, em face da dinamicidade da sociedade e do espaço urbano, cabe sugerir que novas situações de irregularidades podem estar surgindo, mesmo nas áreas que já foram objeto de intervenção, envolvendo questões de sucessão de titularidade, herança, dentre outras.

Dito isto, justifica-se que no campo das análises, quando se menciona demandas sociais, estão inseridas nesse contexto também as demandas relacionadas a questões legais, uma vez que frequentemente estão atreladas a um direito social.

Para melhor exemplificar esse tema, em que se correlacionam o Direito e os processos sociais, abriu-se subseção abaixo, que traz à luz a conquista do direito à moradia, enquanto resultado de processos sociais.

3.3.1 Direito à moradia

“A casa própria, mesmo quando se trata de um simples embrião de alvenaria sem revestimento, é motivo de grande segurança e sensação de progresso pessoal para o trabalhador” (ANDRADE; AZEVEDO, 1980: 26). De modo que impacta diretamente no modo de viver e nas formas de se relacionar de todo cidadão.

O direito à moradia é reconhecido e tutelado como um direito humano na ordem internacional, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e garantido em diversas outras declarações e tratados dos quais o Brasil faz parte. Por ser um direito humano, não deve ser entendido num sentido que limita meramente o direito à mercadoria habitação, apresenta características de universalidade, indivisibilidade e interdependência com outros direitos humanos, como o direito à saúde, alimentação, vestuário e seguridade e significa o direito de viver com dignidade, paz e segurança em algum lugar (PAGANI, 2009).

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, do qual o Brasil é signatário, através do artigo 11, também reconhece o direito à moradia adequada, inserido num âmbito maior e envolve ainda outro aspecto, quando coloca que os Estados-

partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma **melhoria contínua de suas condições de vida**, e que tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito (Grifo nosso).

O direito à moradia está assegurado também na Constituição Federal de 1988 e, em especial, no Estatuto da Cidade, que dispõe de vários instrumentos legais para sua efetivação. De modo que cabe ao Estado brasileiro, no que diz respeito à política habitacional, a obrigação de instituir organismos, constituir legislação, programas, planos de ação e instrumentos, de modo a garantir esse direito para os seus cidadãos. Cabe esclarecer que essa obrigação não significa que o Estado deve prover uma moradia para cada cidadão. Mas ressalta-se que tem o caráter de promover e proteger o direito à moradia e regulamentar atividades do setor privado referentes à política habitacional (SAULE Jr., 2001).

Clarificado o entendimento sobre esse direito, cabe salientar que o mesmo resultou de vários conflitos marcados pela luta de posse da terra urbana que trouxeram a questão do direito à moradia à tona. Mesmo garantido desde 1948, as dificuldades para sua implementação, como observado nos capítulos anteriores, foram os principais propulsores que levaram a uma organização de políticos, técnicos e intelectuais interessados para lutar pela aplicação dos seus direitos à moradia, inserido em um contexto maior com outras questões, pedindo por reforma urbana.

As origens do Projeto de Reforma Urbana datam do início da década de 1960, já no governo do presidente João Goulart (1961-1964), em que foi enfatizada a questão da moradia. No entanto, não obteve maiores repercussões. Entre as décadas de 1960 e 1970, a discussão ficou ainda mais reprimida, em razão do regime militar.

Enquanto isso, as invasões e ocupações de terrenos urbanos se intensificavam, de modo que, segundo Ribeiro e Limonad (1982 apud SOUZA, 1990:17), “Antes de constituir-se uma expressão da luta por habitação, representa a luta pela própria permanência na cidade”. Assim, no final da década de 1970, a insatisfação dos setores de baixa renda das grandes cidades aumenta e passa a entrar em choque constantemente com a ação pública.

Afirma-se que o movimento pela reforma hibernou durante essas duas décadas, ressurgindo, em meados da década de 80, aproveitando-se da abertura política e da perspectiva de elaboração da nova constituição. Ressurgiu com outras novas questões, pois acompanhou as mudanças de um período de 20 anos, embora a moradia continuasse como tema fundamental (SOUZA, 2002).

A concepção do Projeto de Reforma Urbana pode ser caracterizada por um conjunto articulado de políticas públicas de caráter redistributivista e universalista, com finalidade principal a redução dos níveis de injustiça social. Assim, o movimento pôde contar com a

participação de outros interessados, universidade, Igreja, Entidades de Assessoria aos movimentos de oposição e conseguiu elaborar uma emenda popular da reforma urbana, cujo conteúdo, mesmo editado e com vários recortes, resultou nos artigos 182 e 183, incorporados à Constituição Federal de 1988 (SOUZA, 2002; SOUZA, 1990).

Hoje a noção da moradia como um direito parece consolidada tanto para os moradores quanto para o poder público. Ao menos no campo teórico, apresenta-se como uma questão indiscutível, no entanto, na prática, sua aplicação esbarra ainda em alguns entraves. Um deles será discutido a seguir.

3.3.2 Direito à moradia versus direito de propriedade

A necessidade de morar antecede, e até mesmo independe da condição de ser ou não proprietário. No entanto o tratamento legal do direito de propriedade precede em séculos o direito à moradia. Pagani (2009) situa que foi entre o fim do século VII e início do século VI a.C que se presume ter iniciado o processo de consolidação do princípio de propriedade privada. O caráter individualista da propriedade privada, que a acompanhou por muito tempo, deu-se a partir da civilização grega.

Desde então, a propriedade vem evoluindo de forma continuada, não linear e com rupturas na dimensão individual e coletiva a partir da ação do homem, e passou assim por transformações históricas. Em princípio identificada por seu caráter absoluto, inviolável, sagrado, individual, passa a ser dimensionada em razão dos interesses coletivos e não mais apenas pelo interesse do proprietário. Diante de diversas mudanças demográficas, influência de intensos processos de industrialização, e as conseqüentes transformações econômicas e sociais, viu-se a necessidade da readequação do direito de propriedade a fim de atender às novas demandas sociais emergentes (RICCITELLI, 2005; PAGANI 2009).

As constituições pátrias de 1824 e 1891, por exemplo, tinham o caráter individualista de propriedade compatível com o período histórico das suas edições. A Carta Magna de 1934, no art. 113, n.17, será a primeira a introduzir a garantia do direito de propriedade, desde que não exercido contra o interesse social ou coletivo.

Com a implantação do Estado democrático de Direito, em meados do século XX, que tem por objetivo basilar a realização da justiça social, fundamentada no princípio de soberania popular, e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, permanece sendo atribuído ao titular da propriedade a faculdade de usar, fruir, dispor e reavê-lo de quem injustamente o ocupe. Porém, desde que o terreno esteja em conformidade com o atendimento da função social e demais limitações impostas. Assim, o direito, que antes era

disciplinado tão somente pelo direito privado, através do Código Civil, passa então a ser um direito constitucional.

Ressalta-se ainda que a abrangência da função social deva ser definida no plano diretor de cada município e não é válida apenas para fins de moradia. Na Lei nº 17511/2008 do Plano Diretor da cidade do Recife, por exemplo, a propriedade imobiliária cumpre a sua função social quando utilizada para:

- a) Habitação, especialmente habitação de interesse social;
- b) Atividades econômicas geradoras de emprego e renda;
- c) Proteção e preservação do meio ambiente;
- d) Proteção e preservação do patrimônio histórico e cultural;
- e) Equipamentos e serviços públicos; e,
- f) Usos e ocupações do solo compatíveis com a infraestrutura urbana disponível ou projetada.

Verifica-se, assim, que em relação ao direito de propriedade e o direito à moradia, existem tratamentos específicos para cada um desses institutos jurídicos. De modo que Paganí (2009) salienta que a efetivação do direito social à moradia não pressupõe a coexistência do direito de propriedade, podendo ser assegurado através de outros direitos que não o de propriedade.

Assim, em determinada situação hipotética em que entra em conflito o direito de propriedade e o direito à moradia, julga-se indispensável prevalecer aquele que garanta, ou mais se aproxime da concretização da justiça social. Sobre isso, Falcão e Souza (1985 apud SOUZA, 2004) apontam que os moradores de terrenos ocupados ilegalmente colocam de antemão o direito de morar acima do direito de propriedade.

3.4 A DICOTOMIA CENTRO-PERIFERIA

Que o espaço se transforma em função da dinamicidade social, está clarificado. Importa agora compreender como se dá essa redefinição dos espaços urbanos, com a expansão da malha urbana e como fica a interação e integração das áreas que, em dado momento, estavam na periferia da cidade e agora estão, ao menos, do ponto vista espacial, inseridas em um contexto de centro.

A ideia da dicotomia centro-periferia surge no período mais marcante da Escola de Chicago, com o trabalho de Burgess, em 1925, que propunha um modelo de análise do crescimento da cidade. A Escola de Chicago ficou assim conhecida em referência à produção acadêmica do departamento de sociologia da Universidade de Chicago sobre o crescimento e as condições de vida nas cidades da Europa e Estados Unidos, motivada a

partir do intensivo crescimento de núcleos urbanos que se industrializavam no fim do século XIX. Dentre seus principais teóricos, destacam-se: W. I. Thomas, Robert Park, Roderick Mckenzie, Ernst Burgess e Hebert Blumer.

O trabalho de Burgess, em sua análise de crescimento da cidade, sugere a construção de um modelo analítico que compreende a expansão da cidade a partir de um ponto central e de diversos círculos concêntricos em direção à periferia, e que delimitariam espacialmente as diversas formas de agrupamento sócio-funcional de uma cidade (GOTTDIENER, 1997 apud OJIMA, 2007). A análise estava fundamentada em torno do indivíduo, considerando que suas decisões pela escolha da moradia estariam baseadas pelos gostos, preferências e redes de sociabilidade, sem considerar fatores econômicos e fatores externos e, por isso, foi bastante criticada, mas certamente trouxe a discussão à tona.

O centro é o ponto de origem da cidade, o que não significa que sua localização espacial seja central. Ele agrega, sim, características físicas e naturais que proporcionam o desenvolvimento e crescimento do núcleo urbano em formação que, por sua vez, vai demandar condições de infraestrutura a fim de permitir a comunicação entre as vias urbanas, dentre outras demandas consequenciais (SPOSITO, 2001).

Com o contínuo crescimento, a população começou a se fixar em áreas fora desse centro por motivos não necessariamente de preferência, mas em virtude de não conseguir pagar para morar naquela localidade, ocupando assim as áreas do entorno, a periferia, sem o atendimento dos serviços contidos no centro.

No Brasil, muito embora não seja específico somente da nossa realidade, com o desenvolvimento do capitalismo, principalmente após a década de 1930, aponta Moisés (1985) que se identificou a geração de uma sociedade urbana baseada na superconcentração de atividades produtivas, seguida por um fenômeno chamado de “urbanização por expansão de periferias”.

O centro urbanizado então se expandia, espalhando-se sobre a até então periferia e esta transbordava para novas áreas inabitadas. Ressalta-se que esse crescimento não se deu, necessariamente, através de anéis concêntricos ao núcleo original, como levantara Burgess, em 1925. A depender da cidade, deu-se de forma tentacular, deixando, durante décadas, vazios nos interstícios.

As contribuições teóricas mais importantes, no que se refere a análises intraurbanas no Brasil, datam somente das décadas entre 1970 e 1980, com foco de estudo sobre as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, através de: MARICATO, 1982; KOWARICK, 1979; KOWARICK e CAMPANÁRIO, 1988; SANTOS, 1978; BONDUKI E ROLNIK, 1979. Nesse período houve um *boom* demográfico e se intensificou a expansão das cidades e das suas periferias. Intentou-se, então, através desses estudos, demonstrar que as características do

crescimento urbano, não só brasileiro mas também da América Latina, são resultados do processo de desenvolvimento das relações capitalistas (OJIMA, 2007).

De modo que as estratégias econômicas e locacionais dos grandes grupos empresariais interferem diretamente na estrutura urbana. A decisão de instalar determinada empresa que oferece determinado serviço ou produto em dado local irá, conseqüentemente, alterar as relações da área de sua instalação com o entorno imediato e, em seguida, com as áreas periféricas (LOPES JÚNIOR, 2007).

Assim, a partir da instalação de certos equipamentos, constantemente se redefine a relação do centro e periferia e, com isso, aparecem novas centralidades, áreas com características de centro, pois concentram comércio, serviços de vários níveis, dotadas de rede viária e sistema de transporte e com grande poder de atração, incentivando o crescimento do seu entorno.

Lopes Júnior (2007:36) citando Sposito (2001) aponta três pontos recentes como bastante significativos para o crescimento e, conseqüentemente, para a redefinição da relação centro/periferia:

1. Nova lógica das indústrias com relação ao espaço (flexibilização do uso do espaço), através da diminuição das plantas industriais e separação entre gestão e produção, sendo que esta última concentrando-se na periferia;
2. Nova configuração do habitat urbano e diferentes formas de assentamentos humanos. Instalação de conjuntos habitacionais na periferia de metrópoles, grandes e médias cidades para população de baixo poder aquisitivo. Para população de classe média e alta, os villages que divulgam a qualidade de vida, localizando-se fora e dentro das áreas urbanas, e tem-se, também, as cidades satélites, exemplo de Brasília, nas quais a função socioeconômica está atrelada ao planejamento urbano;
3. Novas localizações de equipamentos de consumo e prestação de serviços (shoppings centers, hipermercados, centros empresariais, outros), que geralmente se instalam em áreas antes não loteadas, assim reforçando a produção de novas centralidades ou a polinucleação.

O espaço urbano, assim, cresce de uma forma descontínua entre aglomerados, conferindo à malha urbana, diversos pontos e manchas espalhados. Abramo (2007) coloca que são três as lógicas modernas que são responsáveis pela produção e crescimento das cidades: a lógica do mercado, a lógica do Estado e a lógica da necessidade, esta representada pela autoconstrução, costumeiramente em áreas periféricas. Segundo esse autor, o mercado como o principal mecanismo com poder de decisão de uso do solo, produz uma forma de cidade particular na América Latina, uma vez que segue dois modelos de conformação estrutural do ambiente construído. Um, trata-se do modelo mediterrâneo de uso intensivo do solo (cidade compacta) e outro, refere-se ao modelo anglo-saxão com uso do solo disperso (cidade difusa). Assim, esse funcionamento do mercado de solo, ao utilizar esses dois modelos, promove uma cidade que o autor chamou de COM-FUSA.

Para tanto, como interesse desta dissertação, será apresentado, na subseção a seguir, um dos modelos mais aceitos sobre o crescimento das cidades da América Latina.

3.5 MODELO DE EXPANSÃO DA CIDADE LATINOAMERICANA

Como já observado, as tentativas de elaboração de modelos que representassem, ainda que de forma abstrata, o modo como se dá a expansão das cidades, têm suas origens a partir dos primeiros estudos generalizados pela Escola de Chicago, na década de 20.

Nesse período, os estudos sobre a estruturação urbana estão mais voltados para as cidades estadunidenses e se prolonga por décadas após o fim da Segunda Guerra Mundial. As cidades europeias também foram alvo desses estudos. Mas, as cidades latinoamericanas só receberam seus primeiros modelos na década de 1970, através de geógrafos alemães que, em 1976, contribuíram com vários modelos que, salvaguardadas algumas singularidades, apontavam para uma mesma ideia principal (BORSODORF, 2003).

A partir de então, outros autores foram se integrando à discussão e colaborando com atualizações. De modo que, na última década, em dezembro de 2002, teóricos como Bähr, Borsdorf e Janoschka chegaram a um modelo comum (Ver Figura 4).

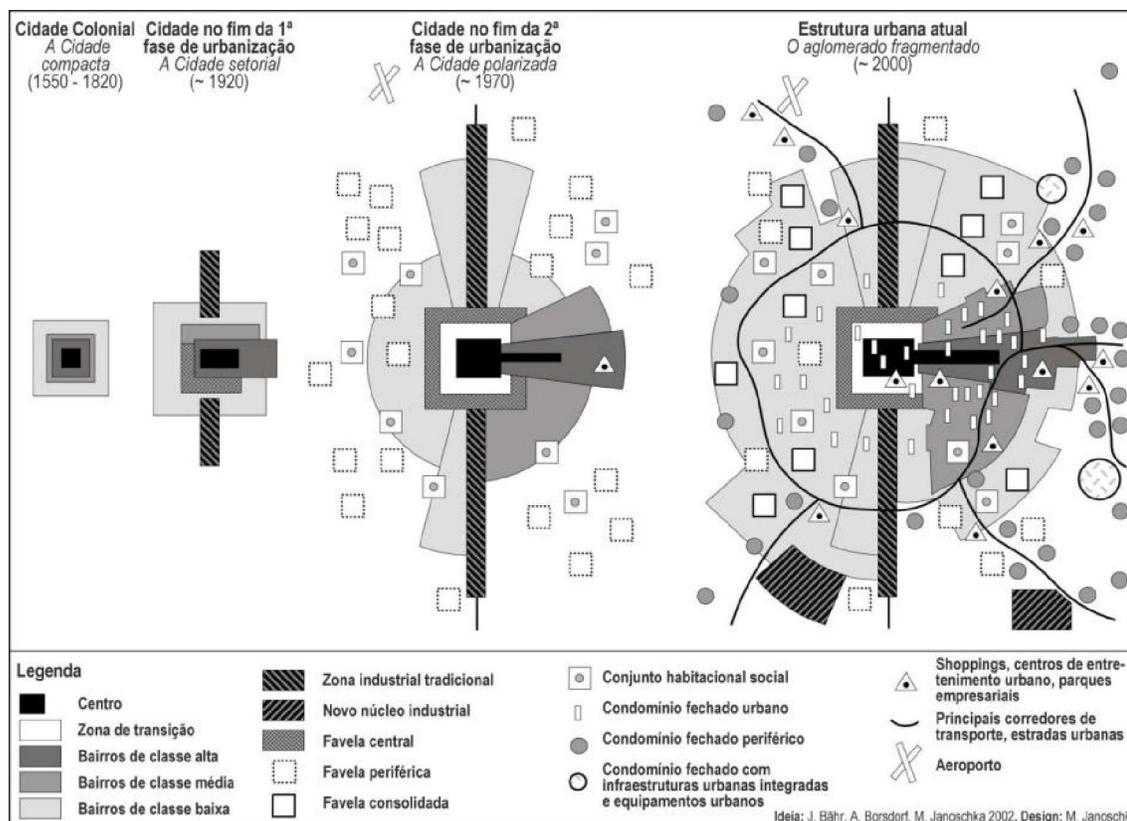


Figura 4 – Modelo de expansão urbana da cidade latinoamericana – de 1550 a 2000.

Fonte: BORSODORF; BÄRH; JANOSCHKA (2002), adaptado.

Neste modelo, a expansão das cidades está dividida em quatro momentos: o primeiro, identificado por cidade colonial – período de referência até a década de 1820; o segundo, chamado de primeira fase de urbanização, influenciada pela imigração europeia – período até a década de 1920; o terceiro, é a segunda fase de urbanização, marcada pela migração interna – período até a década de 1970; e o último, é a cidade contemporânea até os anos 2000.

Nessas etapas, a cidade mudou de uma forma bastante compactada para um crescimento setorial, passando pela polarização até a fragmentação.

O primeiro momento, que se refere à **cidade colonial**, trata-se da cidade compacta, organizada em torno de um centro e que cresce timidamente em círculos concêntricos. Quanto mais próximo do centro, mais abastada é a população, de modo que é na periferia dos círculos que vivem os mais pobres.

No Brasil, por exemplo, os colonizadores portugueses detinham interesses nos acessos pelo mar e nas costas. De maneira que a costa se desenvolveu proporcionalmente mais rápido do que o continente (BORSORF, 2003).

O segundo momento apresentado, a **primeira fase de rápida urbanização**, refere-se à cidade setorial. Dentro de um contexto em que a maioria das colônias do chamado mundo novo obteve sua independência, seguiu-se um intenso processo de imigração de europeus, expandindo significativamente as cidades latinoamericanas.

Segundo Borsdorf (2003), o princípio de estruturação espacial mais típico desta época é a diferenciação dos setores orientada por estruturas lineares. Esta fase fica evidente a partir do crescimento dos setores de alta renda pelas avenidas principais e no desenvolvimento das primeiras zonas industriais. O crescimento está orientado também pelos direcionamentos dos trilhos que conectavam as cidades.

Com a intensificação da industrialização, os operários, na busca por moradia, procuram ocupar as casas abandonadas pelos ricos, sob a forma de cortiços. Ricos que se evadiram em decorrência da poluição e da ausência de status proporcionada pela localização da indústria.

É esse desenvolvimento setorial que rompe com a estrutura circular da cidade colonial. Ou como será chamado mais adiante nesta dissertação, desenvolvimento tentacular.

O terceiro momento, correspondente à **segunda fase de rápida urbanização**, relaciona-se à cidade polarizada. Entre a década de 1920 e de 1930, o incentivo ao desenvolvimento de dentro para fora começa a ser substituído pelo desenvolvimento de fora para dentro. Ainda assim, a tendência espacial de crescimento por setores do período

anterior permanece. A rápida industrialização em torno de determinadas linhas ferroviárias reforçou o crescimento de algumas áreas (Ibid).

Mas o grande diferencial é que os interstícios deixados no crescimento dos setores começam a ser ocupados em decorrência da intensificação dos fluxos migratórios internos por diversos fatores, como: atração de emprego na cidade, para citar apenas um. A população pobre se apropria tanto desse espaço intersticial, como de áreas isoladas fora do perímetro urbano. Nas décadas seguintes, principalmente em 1960, o poder público propõe a construção da maioria das habitações sociais na periferia urbana.

Nessa fase exacerba-se o contraste, sempre presente nas outras fases, da cidade rica e da cidade pobre, uma vez que se amplia consideravelmente o número de pobres urbanos.

Por fim, o momento mais recente, a **estruturação urbana atual**, o aglomerado fragmentado. Permanece ainda a tendência do crescimento linear por setores e o preenchimento das áreas entre esses setores, no entanto de forma diferenciada, já que os principais elementos indutores agora são outros. Borsdorf (2003) ressalta que os transportes ferroviários, principal indutor do crescimento linear do século XIX, perderam a importância. Agora são as construções de novas rodovias intraurbanas viabilizando o fluxo do trânsito e ligação com zonas periféricas que induzem o crescimento, primeiro no seu entorno imediato e depois nos arredores.

Verifica-se a urbanização das áreas rurais, dispersão de conjuntos habitacionais, proliferação de centros comerciais por toda parte da cidade, favelas antes periféricas que adentram aos setores da população de alta renda.

O momento recente também reflete o processo de consolidação de favelas antigas com barracos de madeira que se transformaram em casas de materiais permanentes e contam com infraestrutura urbana com água, eletricidade e esgotamento, escolas, mercados.

Além disso, grandes equipamentos, como aeroporto, shopping centers, centro de convenções assumem uma determinada localização na cidade que acaba por determinar nova reestruturação, como vinha sendo mencionado na seção anterior. De maneira generalista, diz-se que a cidade está fragmentada.

Diante disso, hoje é difícil asseverar os limites dessa dicotomia centro/periferia, que fica cada dia menos visível por se misturar, modificar-se rapidamente.

A questão que se coloca para esta dissertação é que com essa constante redefinição entre centro e periferia, assentamentos autoconstruídos originalmente em áreas periféricas, hoje estão localizados na área de expansão do centro ou no entorno de novas centralidades. Correspondendo ao que nos Estados Unidos, a partir de pesquisas (KATZ et

al, 2005 apud LAHN), começou a ser identificado como *innerburbs*, os primeiros subúrbios que hoje se localizam no anel interno ou intermediário de desenvolvimento da cidade.

Desse modo, Davis (2006) ressalta que o termo periferia, principalmente nas cidades de países em desenvolvimento, refere-se a um momento específico da evolução do espaço urbano e defende que a franja urbana de hoje pode se tornar o núcleo denso de amanhã.

Nessa dinâmica, as populações urbanas que se deslocam diariamente demandam novas soluções do poder público. Dessa vez, voltadas à integração do assentamento com o restante da cidade, acessos a escolas e hospitais e melhores condições de transporte, principalmente quando sua moradia se desloca para as novas periferias e o trabalho continua no antigo centro.

No entanto, deve-se considerar que esse fenômeno pode vir a tomar outras características, uma vez que estatísticas recentes apontam que a taxa de crescimento urbano tem diminuído – embora ainda seja alto – pode então estar se encaminhando para um momento de acomodação da população dentro do tecido urbano.

Dito isto, segue-se a uma breve conclusão sobre a questão das transformações, demandas e políticas. Com isso, tem-se todo o aporte teórico para os capítulos seguintes de análise do caso da cidade do Recife pós-intervenção estatal, com enfoque para três estudos de casos, verificando como se interrelacionam hoje as áreas escolhidas com o restante da cidade e quais as carências e políticas demandadas pela sua população.

3.6 CONCLUSÃO

Além do exemplo da conquista do direito à moradia como resultado de uma demanda populacional, outros exemplos de menores proporções, mas de grande significado, são também identificados ao longo dos últimos anos.

Moisés (1985) traz à luz a década a partir de 1940, e mais intensamente meados da década de 1950, com o início da industrialização no país. Com essas décadas e seus acontecimentos veio o aprofundamento da divisão social do trabalho, que provocou, por conseguinte, a emergência das necessidades sociais e urbanas para sobrevivência da população.

A demanda por redes de infraestrutura, tais como: abastecimento de água, esgotamento sanitário, asfalto, iluminação pública e privada, bem como por um sistema de transportes coletivos mais rápidos e eficientes, em razão da expansão da periferia que ampliava as distâncias entre o local da moradia e o local do trabalho, aumentou consideravelmente.

E independentemente da faixa de renda salarial, o novo desenvolvimento gerou necessidades tanto reais quanto ilusórias. Ademais, do setor habitacional também para o sistema educacional, isso também ocorreu a fim de atender a diversidade de atividades; serviços de saúde, decorrente de acidentes de trabalho; e novas demandas por equipamentos sociais e culturais, como creche, parques, biblioteca (Ibid.).

Ao se observar o cenário hoje, é fácil perceber que a demanda surgiu e, de alguma forma, foi sendo atendida, mesmo que de maneira insuficiente para parte considerável da população. Mas, desde então, maior esforço tem se despendido, através de políticas públicas e revisões das mesmas, para tentar alcançar os que estão de fora dessas alternativas.

O que se ressalta para esta dissertação é que muitos assentamentos, a depender da sua localização, foram beneficiados por esse processo. Gilbert e Gugler (1992) constatam que, se as redes de infraestrutura estão sendo gradualmente estendidas a assentamentos de origem irregular, se antes mesmo de qualquer distribuição de títulos, quartos estão sendo adicionados ou um segundo pavimento está sendo construído, então muitas das habitações dessas áreas têm mais em comum com casas convencionais do que com as pequenas casas associadas a favelas. Sendo possível caracterizá-los como consolidados.

Segundo Denaldi (2009:12), são assentamentos consolidados os:

[...] já integrados urbanisticamente e dotados de infraestrutura básica. Não são necessárias intervenções físicas que alterem sua morfologia ou mesmo a execução de obras de infraestrutura básica. Os assentamentos podem, porém, não estar regularizados, e sua população pode apresentar demandas específicas por programas de pós-ocupação, sociais e equipamentos e serviços públicos.

Para esta dissertação, entende-se que, embora dotados de infraestrutura básica, e nisso incluem-se abastecimento de água, iluminação pública e privada e algum tipo de tratamento de esgoto, a população pode ainda demandar por melhorias ou mais amplo acesso a esses serviços. E salienta-se que nem bem essas demandas são atendidas, outras já podem aparecer em virtude do dinâmico processo socioespacial, como explicitado anteriormente.

Assim mesmo consolidadas, essas áreas podem contar ainda com carências que merecem atenção. Além disso, enfrentam questões outras que limitam o processo de consolidação, como: aumento do preço dos materiais, seguridade da posse da terra, o tempo que se pretende permanecer no local (GILBERT; GUGLER, 1992). De modo que, na falta de manutenção e/ou intervenções recentes, e possivelmente numa tentativa da própria população para se adaptar às novas condições que se apresentam, essas áreas mostram problemas de ordem construtiva, legal e social, sugerindo então a necessidade de reconsolidação.

Como observado nos capítulos 1 e 2, bem como na seção 3.3.1, as políticas públicas são os meios através dos quais o Estado pode atuar nesta questão. Tibaijuka, em entrevista a Vizia (2010), apontou que esse crescimento contínuo das cidades tem exigido novas soluções e políticas públicas que deem conta de congregar moradia adequada com acesso a bens e serviços, além de promover geração de renda para um contingente populacional que ainda migra, das zonas rurais para as cidades, em busca de melhores oportunidades e qualidade de vida.

Com base no exposto, defende-se novamente a importância de se identificar as demandas socioespaciais em assentamentos que já foram alvo de intervenções estatais, mas que hoje se apresentam sob novo contexto social e espacial. A fim de que venham contribuir futuramente em discussões para formulações de novas abordagens de políticas públicas e, assim, possibilitar a reabilitação e/ou a efetiva consolidação dos assentamentos habitacionais de baixa renda.

CAPÍTULO 4- UM OLHAR A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS NA CIDADE DO RECIFE

O capítulo anterior se dedicou a abordar a argumentação teórica produzida sobre os principais fatores que interferem nas demandas socioespaciais. Com isso, têm-se os aportes teóricos necessários às análises a seguir.

O propósito deste capítulo é apresentar as áreas dos estudos de casos e suas principais transformações históricas, desde sua origem até o momento mais recente pós-intervenção. Esse reconhecimento é de grande importância para a discussão das análises expostas no capítulo 5.

Para tanto, este capítulo divide-se em duas seções. A primeira dedica-se a abordar como se deu a expansão da cidade do Recife e como as áreas estudadas se inseriram nessa malha urbana ao longo dos anos. Enquanto que a segunda enfoca os estudos de caso, divididos em três momentos: o primeiro, sobre a origem de cada assentamento; o segundo, sobre o processo de consolidação e as intervenções estatais; e o terceiro, sobre a fase pós-intervenção estatal.

4.1 A EXPANSÃO DA CIDADE DO RECIFE E A ORIGEM DAS ÁREAS DE ESTUDO

A expansão da cidade do Recife será aqui tratada objetivando uma melhor compreensão dos processos de ocupação da cidade como um todo, e mais especificamente das áreas estudadas. Com base nisso, buscou-se demonstrar as extensões territoriais da ocupação urbana ao final de determinados séculos ou décadas, resultantes de importantes momentos históricos, político e/ou econômicos que impactaram direta ou indiretamente na morfologia urbana.

Assim, foram consideradas, para esta dissertação, 10 nucleações com referências aos seguintes períodos:

- Século XVI
- Século XVII
- Século XVIII e XIX
- Século XX – 1920
- Décadas de 1930 e 1940
- Década de 1950
- Década de 1960
- Década de 1970

- Década de 1980
- Décadas de 1990 e 2000

Deve-se salientar que não significa afirmar que na cidade do Recife houve exatamente 10 nucleações e que as mesmas se deram tão somente nos períodos assinalados acima. É possível trabalhar com um maior agrupamento de décadas, o que diminuiria o número de nucleações, como o inverso também é admissível. Desse modo, ressalta-se que a divisão adotada nesta dissertação foi baseada principalmente nos mais significativos momentos de intervenção política.

Para a caracterização da expansão, contou-se com diversas fontes bibliográficas atinentes à evolução urbana do Recife e ortofotocartas do Recife de 1986. As informações foram mapeadas sobre as cartas da nucleação Centro, Oeste e Norte de 2003, da Região Metropolitana do Recife, com os recortes que se referem à malha urbana do Recife e sobreposta aos setores censitários do IBGE.

Embora os setores censitários não possuam relevância teórica e nem representatividade das demais características da cidade, já que sua demarcação serve apenas para a operacionalização da coleta de dados, eles apresentam os dados existentes e disponíveis, e são unidades menores que o bairro, evitando a homogeneização do mapeamento. Sabe-se ainda que o desenho dos setores censitários não se adequa ao desenho das ocupações do território correspondentes, pois foram delimitados para um determinado censo, porém esta dissertação considera que os mesmos servem para ilustrar o processo de ocupação do solo, de forma comparativa, ao longo do tempo.

Entende-se que os procedimentos metodológicos adotados apresentam limitações em razão de algumas divergências quanto à década de ocupação de uma ou outra área. Mas acredita-se que a finalidade maior desta seção, que é identificar, de maneira geral, as direções tomadas pela ocupação urbana do Recife, compreendendo suas causas, foi alcançada. Dito isto, segue-se a discussão das nucleações.

A formação do primeiro núcleo urbano do Recife está relacionada à colonização portuguesa no Brasil, entre 1537 e 1630, uma vez que a capitania de Pernambuco funcionou como um dos principais centros de irradiação. O núcleo principal da capitania era o povoado de Olinda, o qual utilizava, para sua comunicação com Portugal, a ponta da faixa de terra situada ao Sul, que oferecia condições satisfatórias para o atracamento em função da existência de arrecifes naturais. Foi então neste porto natural que se iniciou o povoado do Recife – nome dado em referência aos próprios arrecifes – formado principalmente por pescadores, canoieiros, jangadeiros, artífices, colonos, soldados, mercadores, negociantes, funcionários e clérigos (PONTUAL, 2001; ALVES, 2009) (Ver Figura 5).

Durante todo o século XVI, o crescimento manteve-se lento. Como mencionado no capítulo anterior, na seção sobre modelo de expansão da cidade latinoamericana, os

portugueses estavam interessados apenas nos acessos ao porto para escoamento dos produtos e na costa, e não buscou dinamizar a ocupação urbana em outras direções. Segundo Menezes (1990 apud PONTUAL, 2001), a disposição urbana da povoação dos arrecifes era simples e condicionada pela estreita faixa de terra seca.

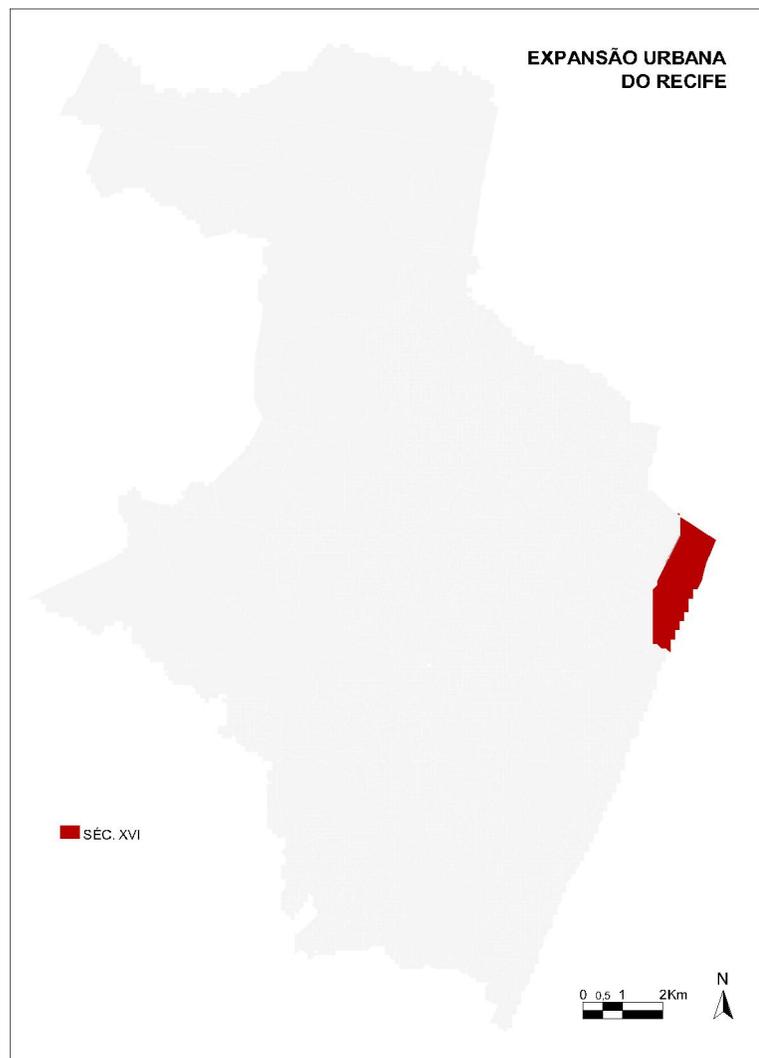


Figura 5 – Extensão da ocupação urbana do Recife no século XVI.
Fonte: Autora, 2011.

No século seguinte, verifica-se evolução urbana em direção ao Sul do núcleo original, que se dá a partir da chegada dos holandeses no ano de 1630 (Ver Figura 6). Em 1631, começam a levantar o povoado para servir ao porto, e não apenas funcionar como um porto. O Recife torna-se, então, o centro político do governo holandês no Brasil (PONTUAL, 2001).

A primeira área ocupada já não era capaz de suportar o contingente populacional e nem as funções que se pretendia desenvolver. A decisão tomada foi, então, instalar-se na Ilha de Antônio Vaz. Com a chegada do conde Maurício de Nassau, no final dessa década,

seguiu-se a realização de obras urbanísticas importantes e que foram fundamentais para o crescimento do povoado. Dessas, destacam-se: sistema de canais, ponte de ligação com a Ilha do Recife e outra de comunicação com o continente, além da construção do Palácio da Boa vista.

No fim do século XVII, já existem ocupações significativas na Ilha de Antônio Vaz – onde se situam hoje os bairros Santo Antônio e São José – e no atual bairro da Boa Vista, além do primeiro núcleo demonstrado, localizado no bairro do Recife nos dias atuais.

Até esse momento é possível inferir que o crescimento se dá em torno do centro, do núcleo urbano original. Mas a principal atividade econômica que se desenrola nas áreas rurais, desde o início, que se trata da cultura da cana-de-açúcar, a localização dos engenhos e as vias de acesso e ligação terão grande influência em uma mudança significativa dessa conformação, como será visto adiante.

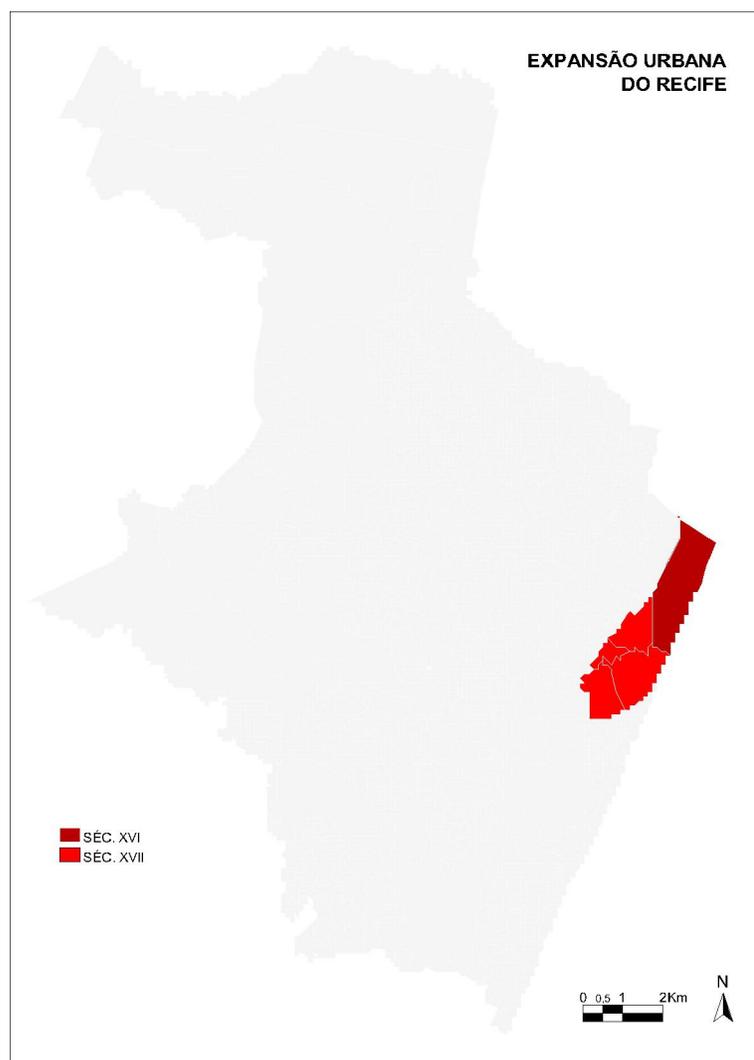


Figura 6 – Extensão da ocupação urbana do Recife no século XVII.
Fonte: Autora, 2011.

A terceira nucleação demonstrada refere-se ao período entre os séculos XVIII e XIX. Nesses anos, o povoado do Recife foi promovido à vila em 1709, passando a ser cidade em 1823, transformando-se em capital do estado de Pernambuco em 1827 (ALVES, 2009). Também nesse contexto tem-se a declaração de independência do Brasil em 1822.

É uma época de intensa migração europeia, como observado na abordagem sobre o modelo latinoamericano de expansão. No Recife, essa fase é marcada pela imigração, principalmente de alemães, ingleses e árabes. Além disso, merece destaque a transição da economia em meados do século XIX, passando da fase mercantil exportadora para a fase capitalista industrial, mesmo que sob influência ainda de um mercado consumidor de determinados produtos proporcionados pela indústria açucareira (Gestão do uso do solo, 2001).

Dito isto, observa-se que houve um significativo aumento populacional, advindo também da imigração demandando por expansão da cidade, que foi se ampliando, mas tendenciosamente sob influência da localização de vias de circulação. Vias essas, que levaram em consideração as condições topográficas e hidrográficas, intencionando atender, em um primeiro momento, a conexão entre os engenhos situados, em sua maioria, nas proximidades das margens do rio Capibaribe e, num segundo momento, para atender às comunicações e necessidades das indústrias (Ver Figura 7).

Com isso, a terceira nucleação apresenta a expansão sobre o bairro de Santo Amaro, ao Norte; sobre o bairro de Afogados e adjacências, a Sudoeste; Torre, Madalena, e Cordeiro, a Oeste – já em função dos Engenhos; e, a Noroeste, as margens do rio Capibaribe. Tem-se então, como resultado, uma forma que se expande do centro para as áreas menos urbanizadas através de tentáculos, como aborda Pontual (2001).

Já na segunda metade do século XIX, houve a desativação dos primeiros engenhos, seguida pelo seu parcelamento, mas nenhum plano foi feito para a área (Ibid.). De modo que parte dessas terras funcionou como reserva, estando fora do mercado durante anos, servindo à especulação e, quando recolocadas no mercado, foram alvo principalmente da população de alta renda, que era quem podia pagar pelo preço oferecido, consolidando assim a tendência de crescimento dessa área.

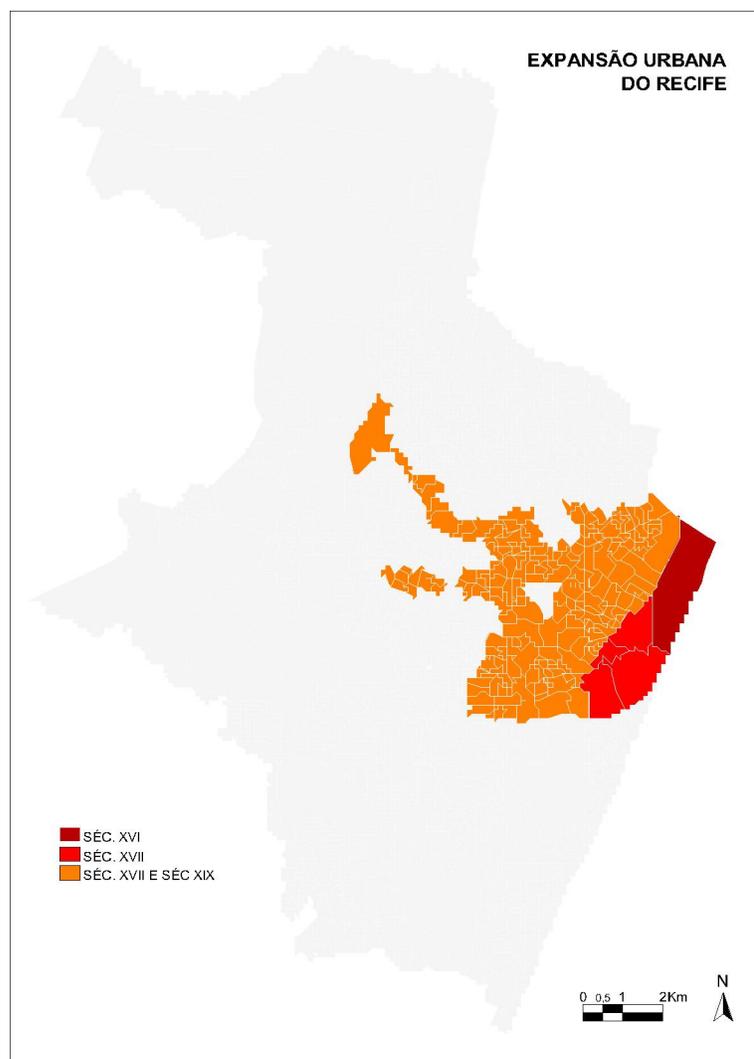


Figura 7 – Extensão da ocupação urbana do Recife nos séculos XVIII e XIX
 Fonte: Autora, 2011.

O quarto período adotado para nucleação refere-se ao início do século XX até a década de 1920. Nesse período, há novamente um significativo incremento populacional. Coloca-se que, do fim do século XIX ao começo do século XX, a população do Recife aumentou de 26 mil para 200 mil habitantes (Gestão do uso do solo, 2001).

O próprio processo de industrialização atrai um número cada vez maior de pessoas. A migração agora é interna e, conseqüentemente, aumenta a busca por habitações, primeiramente em torno das indústrias, mas diante de um mercado de terras bastante concentrado. Os que não conseguem acesso vão buscar as soluções em áreas mais afastadas ou em áreas impróprias, como margens de rios e áreas de mangue.

Junto a isso, inicia-se uma preocupação higienista com a construção da cidade, ainda no fim do século XIX, com a Portaria de 12 de maio de 1886, para a execução da Lei 97, do dia 10 de maio, que afirma que “nenhuma construção será permitida sem que

satisfaça as condições higiênicas de ar e luz, e quaisquer outros que possam interessar à saúde pública”. Mas que toma força e ganha estudos mais bem aprofundados nas primeiras décadas do século XX (ALVES, 2009), demonstrando, assim, uma preocupação com os rumos que o crescimento da cidade tomava.

Na década de 1920, ampliam-se as obras de infraestrutura em direção ao Sul da cidade. É, então, aberta a via beira mar, em Boa Viagem, que facilitará a ocupação da área décadas mais tarde. Nesse período, apenas casas de veraneio apareciam nessa região.

As características geográficas, que funcionaram muitas vezes como obstáculo ao crescimento da cidade, vão sendo gradativamente superadas. Também na década de 1920, construiu-se a área do bairro do Derby, mediante muitos aterros, inserida entre outros bairros já consolidados (ver Figura 8).

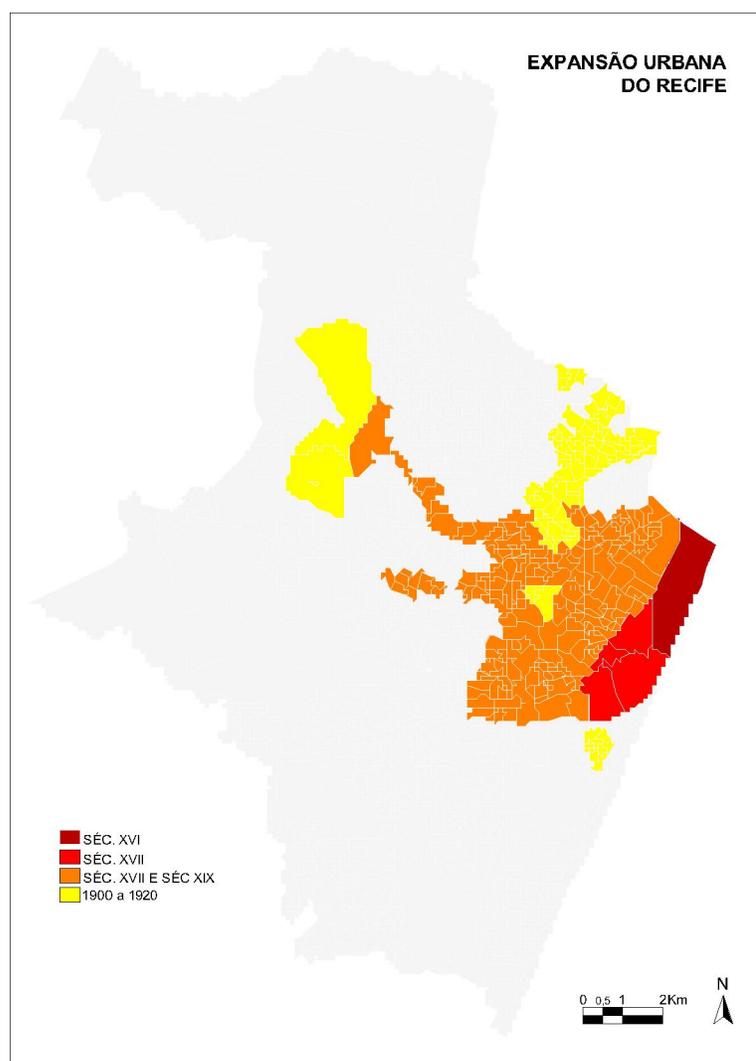


Figura 8 – Extensão da ocupação urbana do Recife no início do século XX – de 1900 a 1920.

Fonte: Autora, 2011.

A quinta nucleação, que se reserva a demonstrar o crescimento durante as décadas de 1930 e de 1940, corresponde a uma expansão que se desenvolve mais ao Norte e Noroeste, sobre mangues, mas principalmente sobre os morros, além da ocupação dos entornos da Av. Caxangá e da outra margem do rio Capibaribe (PONTUAL, 2001) (Ver Figura 9).

Esse crescimento é orientado especialmente pela política pública adotada pelo interventor Agamenon Magalhães, a Liga Social Contra o Mocambo. Retomando o assunto que foi abordado na primeira parte desta dissertação, capítulo 2, o objetivo principal da Liga era a demolição dos mocambos, que vinham sendo considerados uma forma inadequada de moradia, e o aterro das áreas de manguezais. Com isso, e aliado ao IAP, decorreu um aumento de construções de vilas habitacionais destinadas às entidades profissionais, corporativas e aos segmentos não organizados, localizados nas áreas mencionadas, com destaque para o Morro da Conceição, Casa Amarela e proximidades.

Vale ressaltar que, como já mencionado, essa política não resolveu o problema exatamente do pobre que teve sua casa demolida, mas de outros habitantes que também demandavam por moradia. De modo que a ocupação irregular de morros e de outras áreas foi também significativa nessa fase.

Assim, embora a tendência de crescimento por setores de forma linear ou tentacular permanecesse ao Norte, Sul, Sudoeste, Oeste e Noroeste, o preenchimento dos interstícios ao Norte, criando uma mancha, já começava a ser verificado, denotando o início de uma transformação na conformação urbana (PONTUAL, 2001).

Por fim, cabe acrescentar que é também na década de 1940 que se registra a instalação de bases militares norteamericanas ao Sul da cidade, entre o bairro de Boa Viagem e o de Piedade, no município de Jaboatão dos Guararapes (ALVES, 2009).

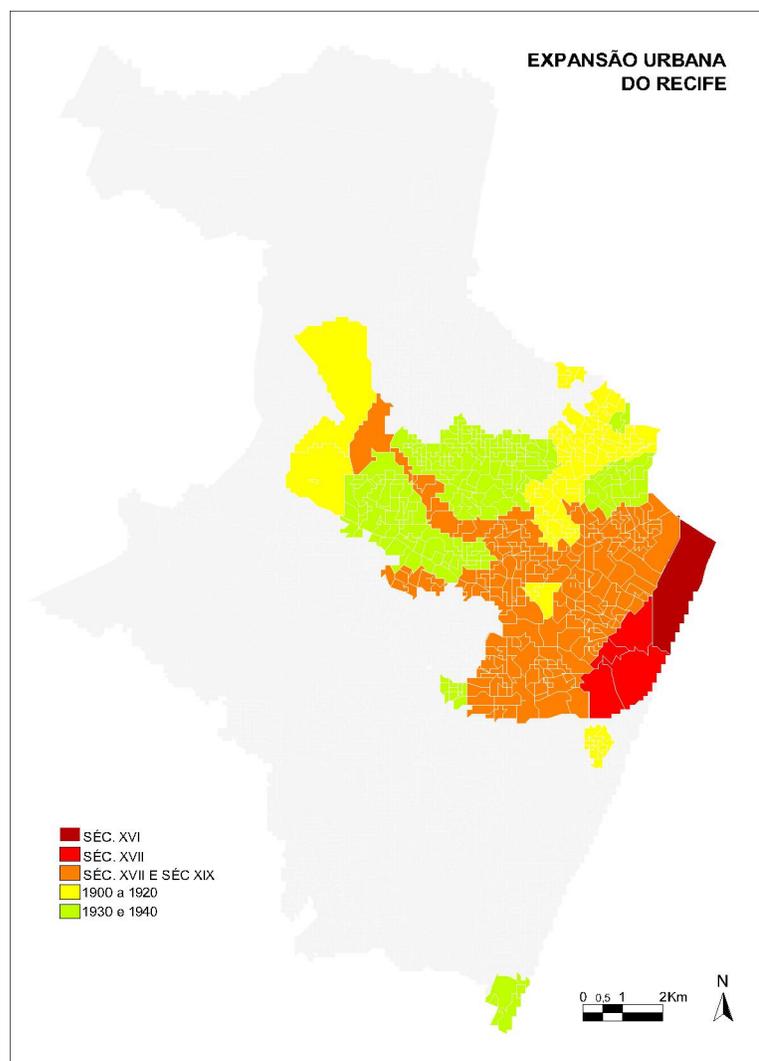


Figura 9 – Extensão da ocupação urbana do Recife nas décadas de 1930 e 1940.
 Fonte: Autora, 2011.

A nucleação seguinte trata tão somente da década de 1950, uma vez que parece haver um novo fôlego do modelo de crescimento por tentáculos, nesse momento, ao Sul. Boa Viagem, que desde a abertura da via principal, na década de 1920, só vinha sendo ocupada para segunda residência, começa a se transformar para ser uma área de primeira residência, demandando por infraestrutura, que foi sendo provida. À Oeste, o Campus Universitário começava a dinamizar a área (Ver Figura 10).

Neste período também se intensifica uma ocupação irregular que se tinha iniciado no final da década anterior, Brasília Teimosa, uma das áreas de estudo de caso nesta dissertação, que voltará a ser mais bem abordada sobre a sua origem, entre outros temas, na seção 4.2.

Além disso, destaca-se a inauguração do aeroporto internacional numa área, até então, afastada da cidade, a qual, porém, nas décadas seguintes, vai sendo incorporada à

malha urbana. Ao mesmo tempo, a Noroeste, continua o preenchimento dos interstícios dos tentáculos.

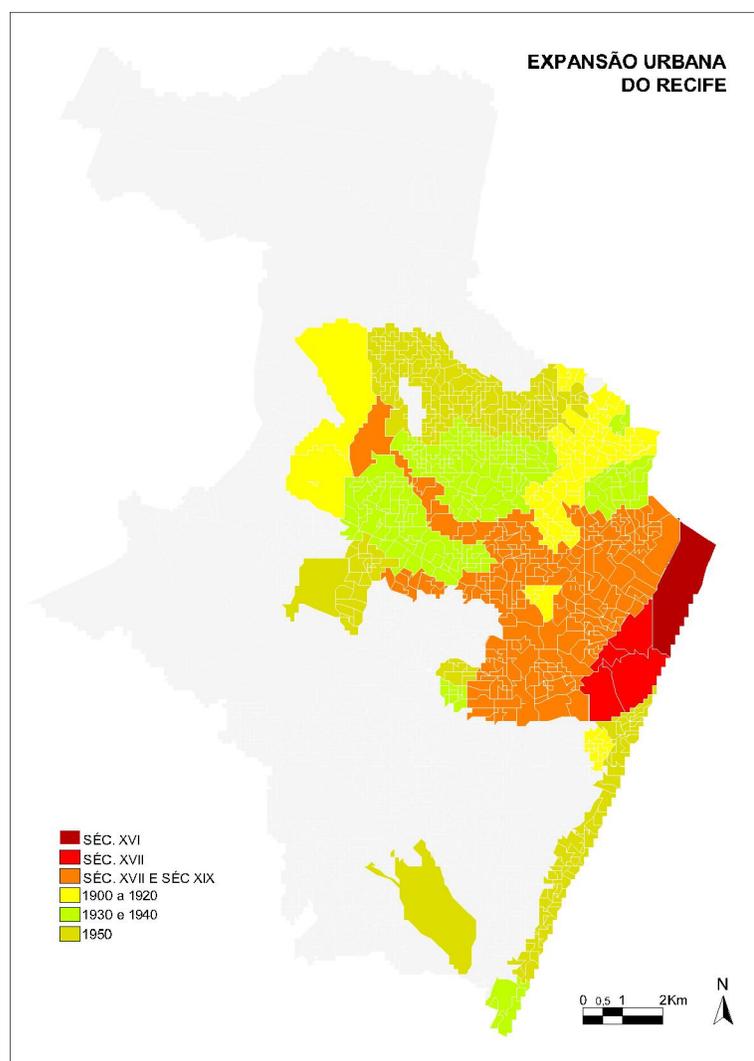


Figura 10 – Extensão da ocupação urbana do Recife na década de 1950.
Fonte: Autora, 2011.

A sétima nucleação refere-se a um período bastante crucial, que é a década de 1960, no qual a migração interna se intensifica. Registrou-se que o crescimento demográfico entre as décadas de 1940 e 1950 foi igual a 50,6%, enquanto que o crescimento entre as décadas de 1950 e 1960 é ainda maior, igual a 51,9% (PONTUAL, 2001).

Decorre-se então um novo *boom* de produção de estoque habitacional, a fim de atender à crescente demanda por habitação. O contexto que se insere é o do regime militar, da criação do BNH e o da promoção de uma política pública que objetiva a provisão direta de moradias para a população de baixa e média renda.

O estoque produzido se dá sob o formato de numerosos conjuntos habitacionais padronizados e com parâmetros construtivos semelhantes aos aplicados em todo o país. Não há inclusive participação efetiva da população a ser beneficiada, como já colocado nesta dissertação, nos capítulos 1 e 2.

Além disso, afirma-se que a construção de um grande número de vilas habitacionais, em curto espaço de tempo, “atropelou” algumas etapas das obras, comprometendo a futura legalização da propriedade individual por parte dos usuários, quando da quitação dos imóveis. Etapas estas indispensáveis, como: averbação dos lotes nos cartórios e regularização dos edifícios (BUANAFINA, 2004).

No entanto, anos antes da transformação dessa política e do golpe de Estado, em 1964, já se verificava a dotação de conjuntos residenciais sob a designação de vilas, como é o caso da Vila do IPSEP e Vila da SUDENE, implementadas por políticas públicas estaduais para os seus funcionários, além de Vila Aliança, área de estudo de caso desse trabalho, que foi construída a partir de recursos internacionais de uma política de ajuda externa dos Estados Unidos, que será mais bem abordada a partir das próximas seções.

Neste período, além da ocupação da área que hoje é o bairro do IPSEP, estendeu-se a ocupação de Boa Viagem em direção ao continente e ao longo da extensão da Avenida Recife, antiga Estrada Perimetral, que ganhou importância por interligar a zona Sul com a zona Oeste, o aeroporto, os conjuntos residenciais e a universidade (Ver Figura 11).

Os efeitos produzidos na morfologia urbana e rural nessas seis primeiras décadas do século XX foram bastante expressivos. Andrade (1979:94 apud LIMA, 2005:111) afirma que:

Nesse período, os arrabaldes mais ou menos isolados, foram se expandindo como manchas de óleo, ocupando áreas menores e expulsando as atividades rurais. As áreas intermediárias entre as cinco vias iniciais de penetração foram sendo loteadas e povoadas e as próprias vias iniciais foram se estendendo.

A área rural ia diminuindo a passos mais largos, bem como as áreas preservadas compostas de ambiente natural. Segundo ZANCHETI (1993:70 apud PONTUAL, 2001), entre a década de 1940 e 1950, embora com intenso crescimento, manteve-se um equilíbrio entre a ocupação urbana e o ambiente natural de suporte da cidade, mas esse equilíbrio veio a ser rompido na década de 1960. E o desequilíbrio acentua-se nas décadas seguintes.

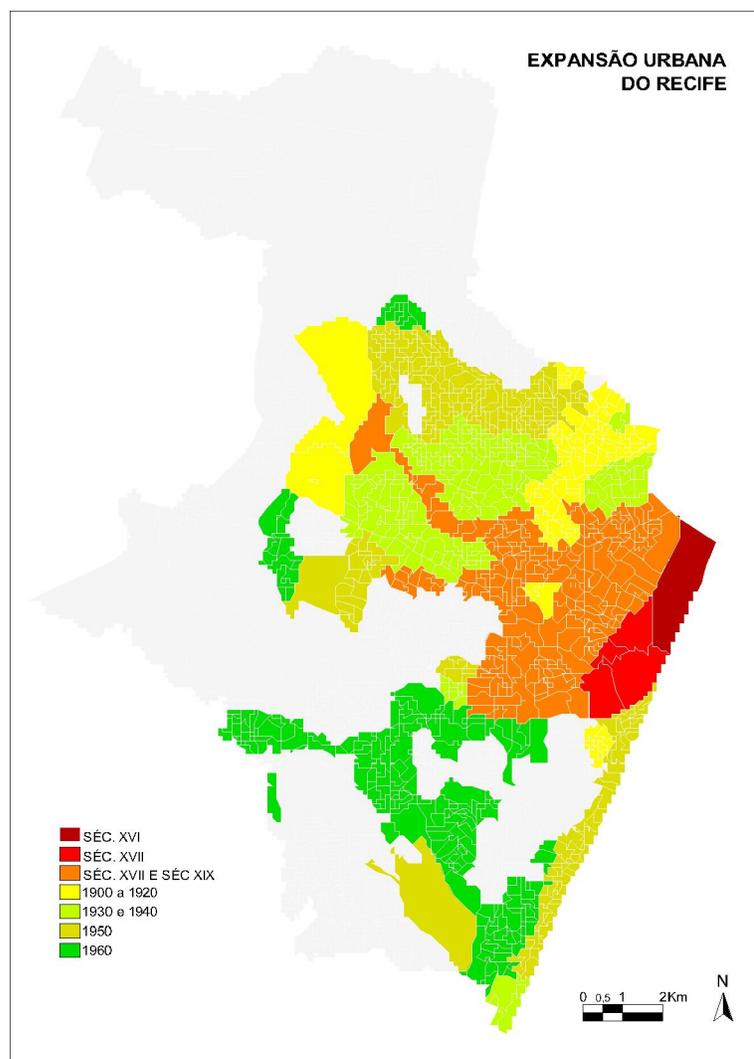


Figura 11 – Extensão da ocupação urbana do Recife na década de 1960.
 Fonte: Autora, 2011.

Na década de 1970, objeto da oitava nucleação, mais áreas de mangues foram aterradas para compor mais estoques de terra e possibilitar a contínua expansão da cidade. Os conjuntos habitacionais proliferaram pela cidade. Souza (1990) coloca que a escolha da localização pela COHAB-PE, que era o órgão coordenador e executor da política habitacional do estado, estava atrelada às propostas de expansão urbana elaboradas pela FIDEM, em meados dessa década, que objetivavam disciplinar o crescimento urbano.

Mas percebe-se também que a escolha se dava em função do custo do metro quadrado do terreno. É fato que essas áreas previstas à expansão detinham valores baixos, porém é cabível salientar que a procura se dava ainda pelos menores valores. De modo que, nessa fase, muitos conjuntos são implantados praticamente nos limites com outros municípios (Ver Figura 12).

Quando não, nos próprios municípios vizinhos, em razão também da criação da Região Metropolitana do Recife (RMR). A RMR foi estabelecida em 1973, juntamente com as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, através da Lei Complementar nº14, na forma do art. 164 da Emenda Constitucional nº1, 1969. No entanto, como já mencionado, BALTAR (1951 apud OBSERVATÓRIO, 2006), urbanista pernambucano, anteviu esse fenômeno metropolitano em meados do século XX, quando caracterizou o Recife como cidade transmunicipal, cidade conurbada, cidade metropolitana.

Na época em que foi instituída, contava com a participação dos municípios: Recife, Cabo de Santo Agostinho, Igarassu, Itamaracá, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista e São Lourenço da Mata.

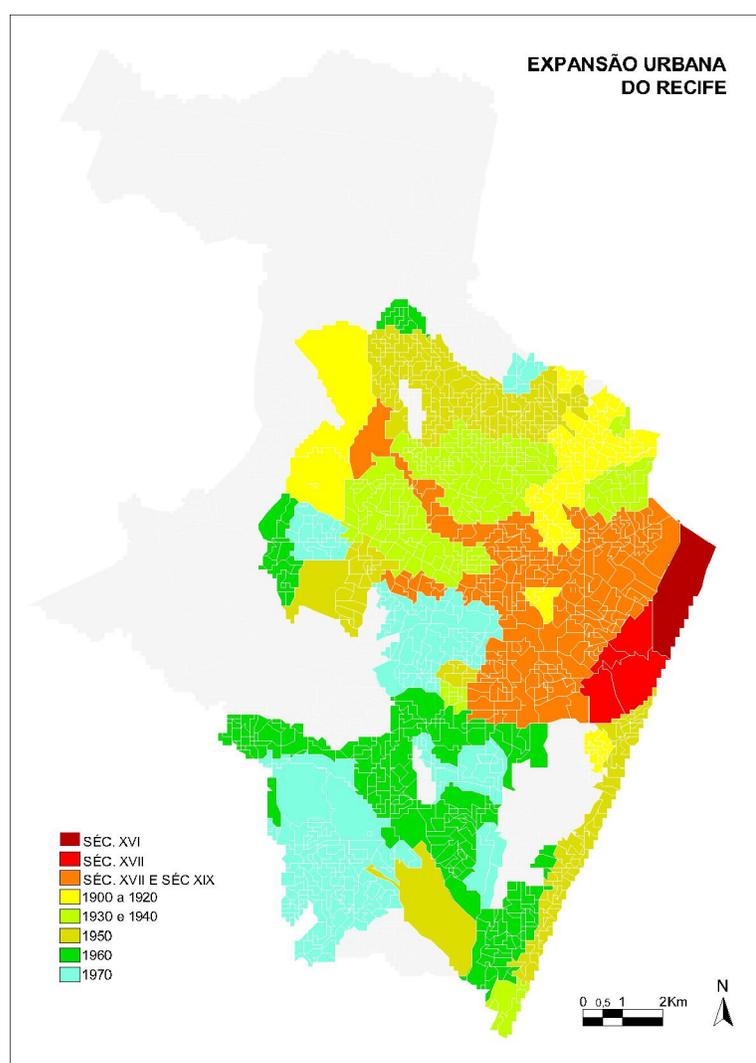


Figura 12 – Extensão da ocupação urbana do Recife na década de 1970.

Fonte: Autora, 2011.

Nesse período, proliferaram também as ocupações irregulares, uma vez que, embora a política pública intencionasse atender prioritariamente os setores mais pobres, com renda inferior a três salários mínimos, seus alcances mais significativos se deram no atendimento aos setores de renda média, deixando boa parte da população pobre de fora desse processo. É nessa década, por exemplo, que é verificada a chegada das primeiras famílias na última área objeto do estudo de caso, Coronel Fabriciano, próximo à Avenida Mascarenhas de Moraes, no bairro da Imbiribeira.

A penúltima nucleação trazida nesta dissertação refere-se à década de 1980, que representa o apogeu do *boom* demográfico e o preenchimento da maior parte dos vazios que existiam entre os tentáculos do crescimento urbano (Ver Figura 13). É nesse período que a prefeitura do Recife assume a cidade como totalmente urbana e de expansão urbana, e não mais considera a existência da área rural.

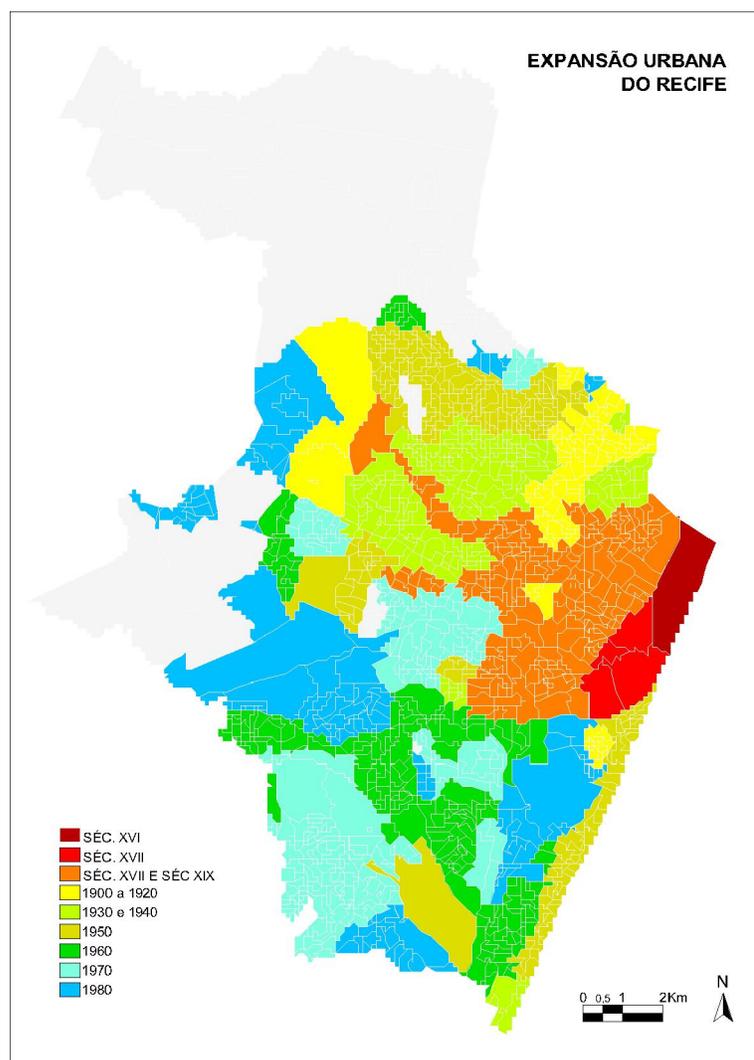


Figura 13 – Extensão da ocupação urbana do Recife na década de 1980.
Fonte: Autora, 2011.

A expansão de Boa Viagem encontra-se com o bairro da Imbiribeira. É construído próximo ao IPSEP, um dos maiores conjuntos habitacionais do país – o Ignês Andreazza, e as demais áreas limites com outros municípios vão sendo ocupadas. Enquanto isso, a chegada de alguns equipamentos, com destaque para a instalação do Shopping Center Recife, em 1980, vêm alterar a conformação do bairro onde se localiza – Boa Viagem – e de bairros vizinhos, pois atrai, além das atividades ligadas ao comércio, atividades de serviços.

A última nucleação englobou as duas últimas décadas vivenciadas, a de 1990 e a de 2000, na qual se verifica um processo de consolidação e acomodação nessa nova configuração da malha urbana, verificando-se apenas uma tendência de ocupação das últimas áreas que restaram no território (Ver Figura 14).

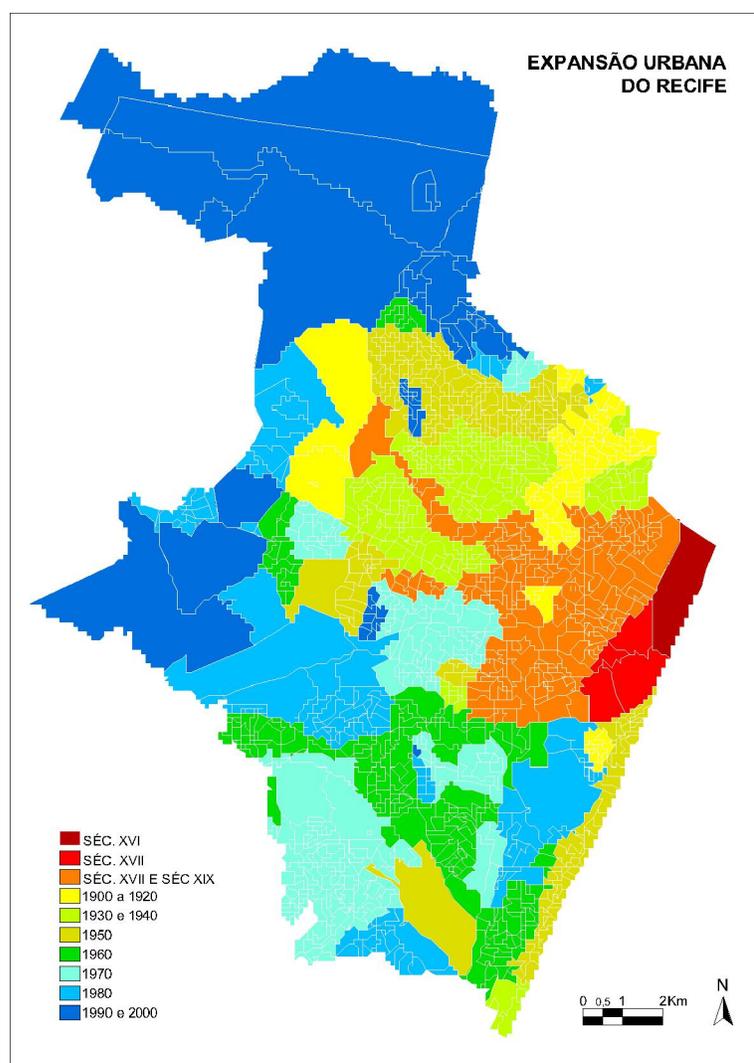


Figura 14 – Extensão da ocupação urbana do Recife nas décadas de 1990 e 2000.
Fonte: Autora, 2011.

Identifica-se também o contínuo crescimento e espraiamento para as cidades vizinhas, de modo que a RMR foi confirmada por Lei Complementar nº 10, de 1994, e reconfigurada para atender o novo contexto que se apresentava.

Desde então, conta com 14 municípios, a saber: Abreu e Lima (desmembrado de Paulista), Araçoiaba (recém-emancipado de Igarassu), Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe (desmembrado de São Lourenço da Mata), Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca (inserção em função de servir de território a parte do grande Complexo Industrial Portuário de Suape), Itapissuma (também desmembrado de Igarassu), Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata (Ver Figura 15).



Figura 15 – Municípios que compõem a RMR.

Fonte: Base cartográfica ESTATCART/IBGE, 2000. Adaptado, 2011.

Atualmente, a RMR está entre as oito regiões metropolitanas do Brasil que possuem população acima de três milhões de habitantes, ocupando a 5ª posição, com 3.688.428 hab., ocupando uma área de 2.766 Km² (Censo demográfico do IBGE, 2010), sendo os maiores núcleos urbanos a cidade do Recife e os municípios de Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista.

Observa-se que o processo de expansão tem continuado na direção desses municípios e dos demais que compõem a RMR, uma vez que os mesmos vêm se conectando cada vez mais à cidade pólo, a capital Recife, e a mesma já se encontra bastante adensada.

De modo que, como aponta Bitoun (2005), essa aglomeração metropolitana demanda deslocamentos pendulares diários dos seus habitantes, com finalidades diversas, trabalho, estudo, lazer e/ou compras, nas várias direções, tanto da capital para os municípios vizinhos como o oposto.

No entanto, a esta análise não cabe aprofundamento, uma vez que o foco deste trabalho está somente na cidade do Recife.

Para fins de síntese e conclusão sobre as nucleações, foi trazida a figura a seguir, com todos os mapas produzidos do século XVI ao início do século XXI. A partir dessa figura, pode-se observar que a evolução da ocupação urbana da cidade do Recife se aproxima muito mais do modelo de expansão urbana da cidade latinoamericana – como de fato é uma cidade da América Latina – trazido por Borsdorf, Bärh e Janoschka (2002), e apresentado no capítulo anterior, do que de modelos em que o crescimento se dá por anéis concêntricos (Ver Figura 16).

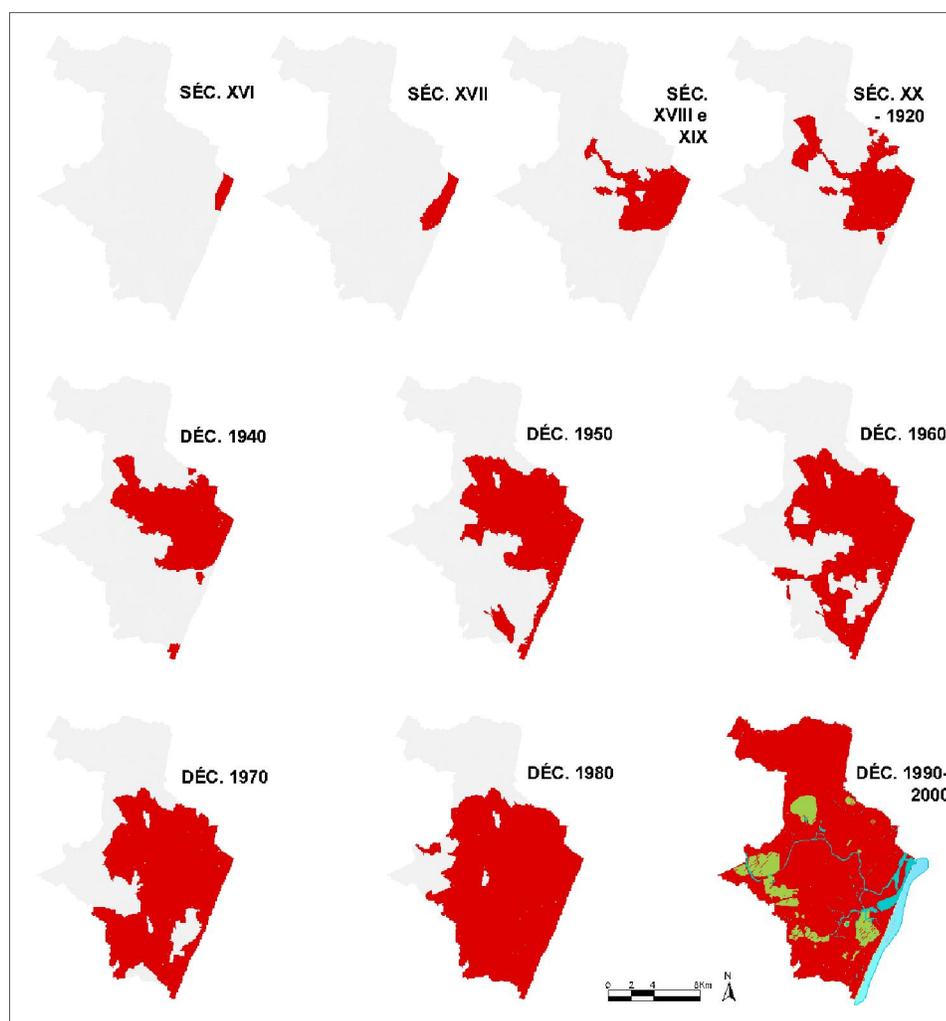


Figura 16 – Síntese da expansão urbana da cidade do Recife.

Fonte: Autora, 2011.

Como bem abordado por Pontual (2001), Recife cresceu por tentáculos ou, como chama Borsdorf (2003), por setores, e somente a partir da década de 1940 foi preenchendo os vazios deixados por essa forma de ocupação.

É relevante ressaltar que esse modelo de expansão deve-se à herança do latifúndio e ao mercado concentrado de terras; às próprias características do território – que por muitas vezes impôs obstáculos – e também à esfera estatal, quando na proposição de políticas públicas baseadas em um modo de provisão direta, promoveram vários conjuntos habitacionais, cuja localização se dava preferencialmente na periferia da cidade ou nos municípios vizinhos. Hoje, embora detenha um território ocupado em todas as direções, algumas áreas são menos adensadas que outras, com destaque para o Noroeste da cidade, e reserva ainda algumas manchas significativas de área verde.

Elucidada a expansão urbana da cidade do Recife, levanta-se a questão sobre a inserção das áreas de estudo nessa malha urbana em transformação (ver Figura 17).

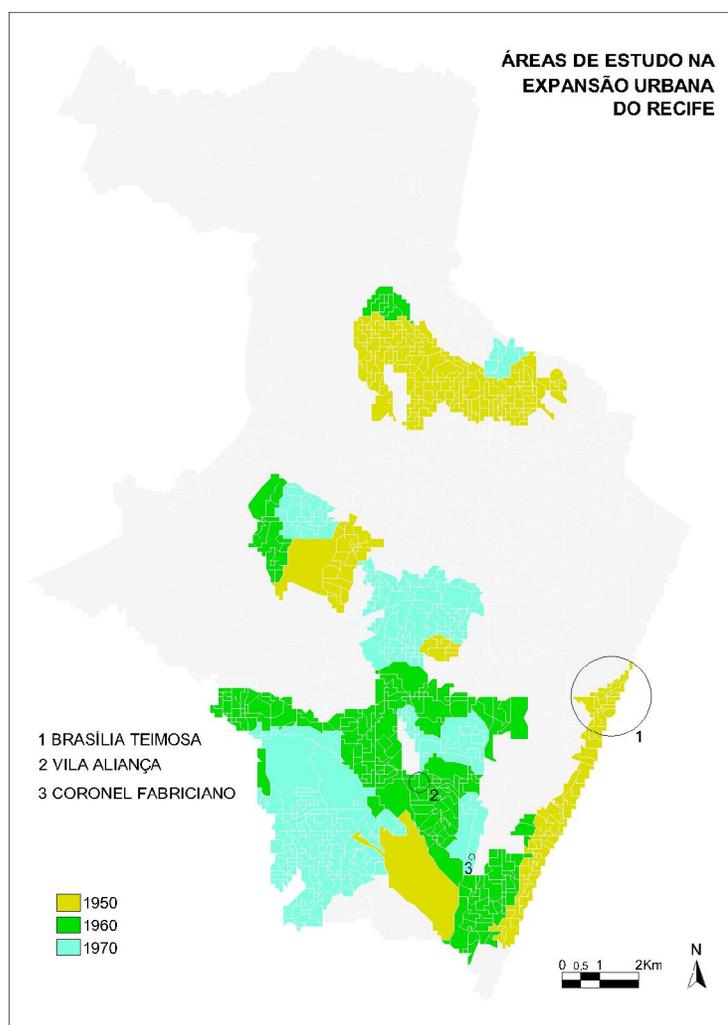


Figura 17 – Localização das áreas de estudo sobre as manchas de desenvolvimento do Recife.
Fonte: Autora, 2011.

Como é possível observar, as áreas de estudos se originam em nucleações distintas, em décadas sequenciais e, portanto, em contextos também diferentes.

À exceção de Coronel Fabriciano, que se insere numa área cujo entorno já havia sido ocupado anos antes, e que se aproveita das facilidades ofertadas a essas áreas, as demais ocupações experimentam, no seu início, as localizações no que já foram as franjas da cidade, com incipiente comunicação com o centro urbanizado do Recife e áreas desprovidas de muitos dos serviços básicos e de uma rede de infraestrutura adequada.

Vila Aliança, por ter sido uma ocupação regular, ao menos conta com a provisão imediata no seu interior de abastecimento de água e energia elétrica, além de ser beneficiada com a proximidade da Avenida Recife, enquanto Brasília Teimosa e Coronel Fabriciano enfrentaram intenso processo de luta pela permanência na área ocupada e para a provisão dos serviços básicos e de infraestrutura no seu interior.

Maior aprofundamento sobre essas áreas, estudos de caso desta dissertação, será conferido a partir da próxima seção.

4.2 AS ÁREAS DE ESTUDO EM TRÊS MOMENTOS

Esta seção dedica-se a abordar as áreas de estudo: Brasília Teimosa, Vila Aliança e Coronel Fabriciano, divididas em três momentos: o de histórico de ocupação, o de processo de consolidação e o de pós-intervenção estatal.

4.2.1 Primeiro momento: histórico da ocupação

A ocupação de **Brasília Teimosa**, hoje considerada a mais antiga ocupação do Recife que resiste diante da ainda intensa pressão de interesses diversos, iniciou-se em 1947 e se deu sobre uma península de areia que avança para o mar.

O processo de formação desse areal se inicia a partir das obras de proteção do Porto do Recife, ainda em 1906. Uma vez que foi fechada a abertura natural dos arrecifes, decorreu um duplo processo de sedimentação, desencadeado pelo mar e rios que nele desembocam. A dragagem das areias da Coroa do Passarinho – situada na Bacia do Pina – constituiu o areal (Atlas Municipal de Desenvolvimento Humano no Recife, 2005).

Em 1934, o estado de Pernambuco comprou o domínio útil da área, chamada de Areal Novo, de herdeiros do Barão do Livramento, com o objetivo de construir um parque de tancagem do porto – que seria transferido de um terreno ao lado do Forte do Brum, localizado no bairro do Recife (Ver Figura 18). O projeto de transferência foi embargado e, como nada foi construído no lugar, e o estado havia apenas aterrado o terreno e construído

algumas paredes de contenção para proteger de inundações, 13 anos mais tarde, algumas famílias começaram a ocupar a área e construir suas habitações de forma bastante precária. Mesmo quando destruídas pela polícia durante o dia, eram reconstruídas durante a noite (HARDOY; SATTERTHWAITTE, 1989).



Figura 18 – Bairro de São José, e Areal Novo ao fundo em 1930, antes da ocupação irregular.
Fonte: Fotos antigas do Grande Recife's Fotolog. Acesso em fev. 2011.⁷

Mas é entre os anos de 1957 e 1958, durante uma grande seca, que há uma aceleração nesse processo de ocupação, que culmina no carnaval de 1958. Ressalta-se que as famílias, de certa maneira, respeitaram um traçado organizado com ruas perpendiculares ao Oceano Atlântico, o que não é muito comum nas demais ocupações irregulares, que tendem a dividir os “lotes” de maneira a aproveitar ao máximo o que a gleba como um todo pode oferecer.

É também nessa época que estava se construindo Brasília, a nova cidade para ser sede da capital do país e, numa referência a esse contexto, bem como em razão da persistência da população, eis que eles rebatizaram o até então Areal Novo para Brasília Teimosa, representando a construção de uma nova área, mesmo a contragosto do poder público.

Os jornais noticiavam a ilegalidade da ocupação e a construção dos barracos em madeira. A administração do porto, por sua vez, que possuía 10.1 hectares da área, exigia da prefeitura a expulsão daquela população. Por outro lado, a prefeitura acreditava que não deveria se envolver já que o terreno pertencia ao Estado. Estava então instaurado o conflito, e a população se organizava para resistir à pressão de outros interessados e às investidas policiais (MOURA, 1986).

⁷

Disponível em < <http://www.fotolog.com.br/tc2>>

De acordo com a pesquisa de Moura (1986), muitas casas foram, no princípio, de fato construídas com materiais inadequados, como caixas de embalagem, caixas de madeira e papelão e erguidas com piso de cimento, quando não de barro batido, com cobertas também improvisadas. A maioria dos chefes de família tinha vindo do próprio Recife (88,2%), contrariando a visão que se tinha de que teria vindo de municípios vizinhos.

Com isso, no início da década de 1960, somado à luta pelo direito de permanecer na área, a população começou a demandar por acesso à rede de infraestrutura urbana e serviços, além da legalização das terras.

A área de Brasília Teimosa totaliza 65,4 hectares, mas o processo de ocupação não se estagnou, de tempos em tempos foram identificadas novas irregularidades, subdivisão de lotes para acomodar mais famílias, parente e/ou amigos, quando não desconhecidos encontravam “brechas” e se inseriam no espaço. De modo que o assentamento foi gradativamente se adensando (Ver Figura 19).



Figura 19 – Brasília Teimosa em 1975.

Fonte: LACERDA, 1975. In: Retrato em Preto e Branco. Acesso em fev. 2011.⁸

A história de ocupação de **Vila Aliança** coincide com o momento de intervenção do Estado, isso porque a área é fruto do programa de ajuda externa dos Estados Unidos da década de 1960, intitulado *Aliança para o Progresso*, que foi demonstrado nos capítulos 1 e 2 desta dissertação, destacado nos cenários global, nacional e local.

Como explanado, o programa internacional intencionava conter os levantes populares e, com isso, qualquer avanço do comunismo nos demais países da América Latina. Uma vez que Recife foi tida como epicentro de discussões de cunho comunista, e

⁸

Disponível em < http://www.retratoempretoebranco.com.br/sec-popupcidade/popup_cdu.html>

também pelo elevado índice de pobreza que apresentava, a cidade recebeu ações e ajuda financeira desse programa. Sendo uma delas a construção e financiamento, pelo Estado, desse conjunto residencial Vila Aliança, que carrega um nome que faz alusão ao programa, *Aliança para o Progresso*, além de nomear a rua principal que conecta a vila à Avenida Recife, de Rua Presidente Kennedy, numa clara homenagem ao presidente dos Estados Unidos na época, John Kennedy, e idealizador do programa.

O entrevistado Luis, 82 anos, e morador da área há 47 anos, afirma que a vila foi concebida com a finalidade de atender à demanda dos funcionários públicos do estado de Pernambuco, sendo financiada com um prazo de até 20 anos para quitação. É um claro exemplo de uma área fruto da primeira abordagem de políticas públicas, com controle do processo decisório de cima para baixo, provisão direta sem participação da população.

Como é possível observar, implantou-se em uma área que vinha sendo preferida para o financiamento de habitação para funcionários públicos estaduais, que anos mais tarde se tornou o bairro do IPSEP, composto pelas Vilas Maria Lúcia, Aliança, SUDENE e Mauricéia.

Conforme conversa com o morador Camilo, 56 anos,⁹ o projeto da Vila Aliança não foi executado em sua plenitude, dividido, na época, em duas etapas, que consistiam em algumas quadras prioritariamente, seguidas de mais quadras em um outro momento. Somente a primeira etapa foi concretizada, ainda assim faltando calçamento em algumas das ruas (Ver Figura 20). Anos depois, a arquiteta Maria Lúcia Barbosa – ainda segundo os moradores, que não souberam precisar através de qual esfera a mesma atuava – retoma a execução da segunda parte do projeto, que inclui também uma praça pública. No entanto, a nova área, oriunda dessa segunda etapa, ficou conhecida pela população como Vila Arquiteta Maria Lúcia, bem como a praça pública também recebeu o nome dessa arquiteta, simbolizando o reconhecimento do seu trabalho.

⁹ O morador se dispôs a conversar sobre a origem de Vila Aliança, independentemente da aplicação de entrevista, visto que outro membro familiar já tinha participado da pesquisa.



Figura 20 – Mapa de Vila Aliança e entorno imediato.
 Fonte: PREFEITURA DO RECIFE, 2003. Adaptado, 2011.

Essa denominação é reconhecida oficialmente e teve uma força tão significativa, que muitos moradores de bairros vizinhos dizem desconhecer Vila Aliança, quando, na verdade, confundem os limites da Vila Arquiteta Maria Lúcia e o estendem até onde se situa a vila estudada.

Muito sobre a história da origem dessa vila vem se perdendo. Nesta pesquisa recorreu-se a vários órgãos em busca de maiores informações, mas sem grandes resultados, a saber: URB, Prefeitura do Recife, Companhia Estadual de Habitação (CEHAB), Pernambuco Participações e Investimentos S/A (PerPart).

Já a ocupação do assentamento urbano denominado **Coronel Fabriciano** se deu a partir da década de 1970, em terreno público, com área totalizando 7.891,25 m². Mesmo não sendo possível definir o ano exato da chegada das primeiras famílias, o morador mais antigo identificado, através das entrevistas, afirma ter chegado ao lote em 1972, através de invasão.

Nessa fase inicial, houve muitos aterros para favorecer a construção das casas, uma vez que era uma área de mangue. Porém, após algumas casas terem sido erguidas, vários ditos proprietários do terreno vieram reclamar seus direitos ante os invasores (DE SOUZA, 2004a).

As disputas pela posse da terra seguiram na década de 1980 e se intensificaram com a construção do Viaduto Tancredo Neves, em 1985, como pode ser observado no extrato da notícia abaixo:

Os moradores da rua Coronel Fabriciano voltaram a paralisar as obras do Viaduto Tancredo Neves, na Imbiribeira, ocupando o meio do calçamento e impedindo que os tratores efetuassem os serviços. Eles alegam que o presidente da URB, Ricardo Couceiro, não cumpriu o trato firmado na semana passada, que permitiria a construção de seus barracos em nível mais elevado da obra, para evitar que as águas pluviais e dos esgotos invadissem as suas residências (HÁ 25 ANOS - Diário de Pernambuco, 2010 – Coluna Diário na História).

Além disso, era opção da esfera municipal a transformação da área em praça pública. Como se pode observar, os moradores se organizaram e pressionaram o poder público, não apenas para permanecer na área, mas para permanecer com condições satisfatórias de moradia.

Diante do exposto, vê-se que se está diante de três casos bastante singulares. Apenas Vila Aliança é resultado de uma ocupação regular. Não se trata de caso de remoção, mas de uma política comumente adotada, principalmente na década de 1960, de provisão direta de moradias. Não alcançou a população de mais baixa renda, mas serviu de estoque para atendimento a uma demanda existente, que não chega a ser de alta renda, podendo ser classificada como média baixa.

As demais áreas estudadas são fruto de ocupação irregular e de muita luta para resistir na localidade, mas em virtude do grande espaço temporal de suas ocupações, das localizações e também das dimensões espaciais que assumiram, vivenciaram processos distintos de consolidação, como poderá ser observado a partir da próxima subseção.

4.2.2 Segundo momento: o processo de consolidação

Brasília Teimosa, por ser a mais antiga ocupação das áreas de estudo, além de ser a mais antiga das ocupações da cidade do Recife, recebe intervenções dos vários momentos políticos vivenciado no Brasil e particularmente no Recife. Desde a chegada dos primeiros moradores, representantes do poder público se inquietavam com o “problema” que surgia diante dos seus olhos, mas desde o início os ocupantes demonstraram força e determinação numa luta pelo direito à moradia.

Em 1953, a Colônia de Pescadores Z-1 solicitou ao governo federal que se tornasse enfiteuta daquela área, que significa dizer que teria o domínio útil da área mediante

pagamento anual, o foro.¹⁰ De modo que conseguiu a permissão do então Presidente Getúlio Vargas para ocupar parte do Areal Novo. Assim delimitou e organizou os lotes para que seus associados pudessem ser assentados, legitimando a ocupação da população local e dos pescadores oriundos do Cabanga, quando um incêndio atingiu os mocambos existentes naquela localidade, em 1952 (MOURA, 1986; SILVA, 2008).

A ocupação continuava de forma gradativa, acelerando-se nos anos de 1957 e 1958, como mencionado anteriormente. Enquanto isso, a população se organizava e se mobilizava formando associações. Mesmo com a perseguição do regime militar, a partir do Golpe de Estado em 1964, a chegada do Arcebispo Dom Helder Câmara, em Recife, encorajou os populares e abriu a mente dos membros da Igreja para a situação vivenciada. Em 1966 foi então criada formalmente a Associação dos Moradores de Brasília Teimosa (MOURA, 1986).

Durante o período ditatorial, o governo de Pernambuco, divergindo um pouco dos modelos de políticas públicas da época, que consistia principalmente na provisão direta de unidades habitacionais, começa a introduzir alguns serviços e redes de infraestrutura na área, antecipando a fase seguinte de consolidação de assentamentos irregulares. Em 1968, segundo Moura (1986), o primeiro poço artesiano foi perfurado em Brasília Teimosa.

No entanto essa aparente política de consolidação muito mais revela as práticas de clientelismo político, também muito comum em áreas pobres, nas quais a população demandava, por exemplo, por abastecimento de eletricidade a um determinado deputado, assim com água a outro político e assim por diante.

Tanto que, em 1977, a Empresa de Urbanização do Recife (URB), juntamente com o governo do estado, intencionaram remover os moradores de Brasília Teimosa com a finalidade de desenvolver a área para o turismo, contratando o urbanista Jaime Lerner para desenvolver um projeto prevendo as implantações de grandes hotéis de luxo, marinas, restaurantes e áreas de lazer (DE LA MORA; VILAÇA, 2004). Como pode ser observado no esquema apresentado pela URB na Figura 21, a seguir.

¹⁰ Enfitéuse hoje em dia é sinônimo de aforamento. Nos termos do Código Civil de 1916, é um direito real sobre coisa alheia pelo qual o enfiteuta possui a posse direta da coisa, podendo usá-la de forma completa, bem como aliená-la e transmiti-la por herança, enquanto o senhorio direto, que é o proprietário do bem, apenas o conserva em seu nome. No Código Civil de 2002, apenas continuam em vigor e reguladas por lei especial a enfitéuse dos terrenos de marinha e acrescidos (Dicionário Jurídico – Direito Net).

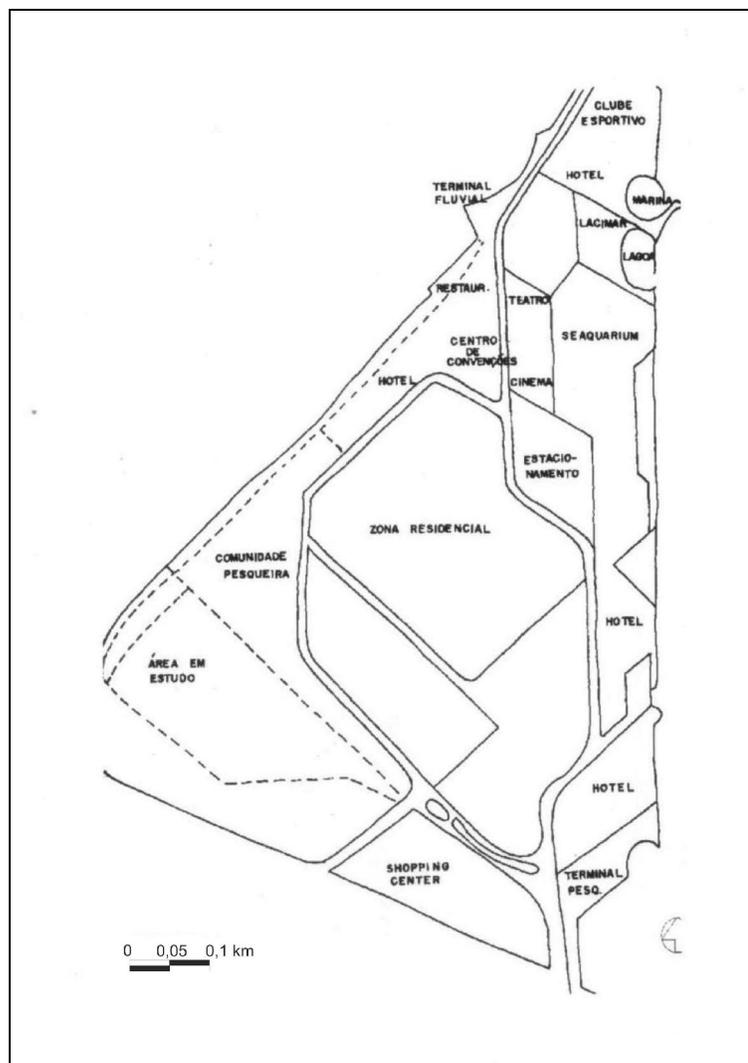


Figura 21 – Projeto de desenvolvimento turístico para Brasília Teimosa apresentado pela URB.
Fonte: PREFEITURA DO RECIFE, 1974 apud ALVES, 2009.

Porém, novamente os moradores organizados lutaram contra esse projeto, de modo que em, um contexto de esgotamento do modelo político vigente e diante de um processo de redemocratização política que se principiava, o projeto de remoção transformou-se em projeto de regularização fundiária.

Dois anos depois, em 1979, o Conselho de Brasília Teimosa, através da Prefeitura do Recife, solicitou à Secretaria de Patrimônio da União (SPU) o repasse dos aforamentos das terras da área de Brasília Teimosa para os moradores, sendo concedida e oficializada no Diário Oficial da União, em 28 de setembro de 1979 (SILVA, 2008).

O novo projeto que se firmava, ficou conhecido como Projeto Teimosinho, tendo participação mais ativa da população da localidade, além do apoio da Comissão de Justiça e Paz, IAB, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Programas de Pós Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE, através de professores e alunos. Foi o primeiro projeto

de urbanização no Recife que contou com a participação da população, representada pelos movimentos sociais. Com isso, Brasília Teimosa foi também uma das primeiras áreas urbanizadas com recursos do PROMORAR, programa alternativo, financiado pelo BNH.

Sua importância é ainda mais significativa quando se considera como uma experiência fundamental que propulsionou o desenvolvimento da proposta do PREZEIS, anos depois, em virtude do processo de participação da população na elaboração do projeto e dos parâmetros urbanísticos singulares adotados, visando a minimizar a pressão dos especuladores imobiliários, além da metodologia de gestão prevista e implantada, como bem observaram Miranda e Moraes (2004).

Diante desse contexto, em 1980, o prefeito Gustavo Krause reconhece 27 áreas pobres na cidade do Recife como especiais, e que deveriam contar com parâmetros urbanísticos específicos para que pudessem se integrar a cidade regular, o que atendia também aos requisitos para implantação do PROMORAR, sendo reconhecida a partir da institucionalização das ZEIS em 1983.

Dentre as 27 áreas estava Brasília Teimosa, ressaltando que esta tem forte influência nessa nova forma de compreender a moradia do pobre. Neste período, foram calçadas as ruas e avenidas, foram construídas creches, escolas, posto médico, mercado e se obteve acesso a linhas de ônibus.

O Projeto Teimosinho propôs a retirada das palafitas de toda a orla, reassentando os moradores na própria Brasília Teimosa, porém para a parte mais interna, o que sucedeu de fato em 1982. No entanto, como nada foi feito na orla no lugar das palafitas, a área voltou a ser alvo de novas ocupações irregulares. Uma nova retirada ocorreu em 1986, deslocando a população, dessa vez, para um terreno das oficinas da PORTOBRAS, cedido à Prefeitura do Recife, também em Brasília Teimosa, onde se construiu a Vila Moacir Gomes. Porém, em razão de não ter sido executada nenhuma urbanização na área, mais ocupações ocorreram, sendo objetos de remoção em 1989 para a Vila Teimosinho, em Brasília Teimosa, e mais uma vez se observou a reocupação da área de orla por palafitas (SILVA, 2008).

As ações estiveram prioritariamente voltadas para a regularização urbanística. A regularização fundiária jurídica toma fôlego com a instalação da sua primeira COMUL, em 1987 (dado do Atlas de Desenvolvimento Humano do Recife, 2005). A partir de então, os primeiros imóveis foram regularizados. Segundo Silva (2009), a área possui 1.791 imóveis regularizados com os instrumentos de Doação e CDRU, mas o processo ficou paralisado durante anos. Mudanças de governo e de prioridades são algumas das causas possíveis.

A partir de 2003, o poder público retoma o “interesse” pela área e começa a “vencer” a batalha contra as palafitas. O então presidente do país, Luiz Inácio Lula da Silva, em visita à área, comprometeu-se a enviar recursos para a Prefeitura do Recife para remoção de palafitas e efetiva urbanização da área. Os moradores das palafitas foram, dessa vez,

realocados para um conjunto habitacional no bairro do Cordeiro, que dista aproximadamente 10 km de Brasília Teimosa.

O projeto de urbanização concebeu a execução de uma avenida de 1,3 km de extensão, uma faixa de areia de praia, iluminação, equipamentos de lazer, que foram entregues à população em 2004 (Ver Figura 22).



Figura 22 – Mapa de Brasília Teimosa.
Fonte: PREFEITURA DO RECIFE, 2003. Adaptado, 2011.

Em 2006, Luiz Inácio Lula da Silva e o prefeito do Recife, João Paulo, assinam o contrato de cessão e aforamento gratuito, que garante o repasse da posse da terra de todo o bairro, da União para o Município (PREFEITURA DO RECIFE, 2006. União repassa à Prefeitura posse da terra de Brasília Teimosa – Boletim Diário), significando a revigoração do processo de regularização fundiária de Brasília Teimosa. Quando concluído, os moradores deverão receber os títulos de posse já registrados em cartório, conforme Lei do PREZEIS, gratuitamente, dentro do programa municipal *Minha Terra*.

Para tanto, encontra-se em vias de conclusão a elaboração de novo diagnóstico físico e social, contendo levantamento topográfico e cadastro socioeconômico de todo o bairro (SILVA, 2009).¹¹

Também em 2006, após 16 anos de “construção”, foi entregue o Conjunto Habitacional de Brasília Teimosa – 15 blocos de 16 apartamentos cada – aos moradores do assentamento do mesmo nome. Os critérios eram: ser residente do bairro e ter participado do movimento de construção do condomínio (Ver Figuras 22 e 23). No entanto, aproximadamente um ano depois, a Companhia Estadual de Habitação (CEHAB) recebeu denúncias de que havia irregularidades na ocupação dos apartamentos (Folha de Pernambuco, 2007). As denúncias foram apuradas, e as famílias beneficiadas irregularmente por ter renda acima do permitido, deveriam desocupar os imóveis (RABONI, 2007. Blog Acerto de Contas).



Figura 23 – Conjunto Habitacional Brasília Teimosa, próximo a Rua das Oficinas.
Fonte: SEVERO, 2006.¹²

O movimento que se delineava internacionalmente com o Banco Mundial e o arquiteto John Turner, nas décadas de 1970 e 1980 (DAVIS, 2006), como se discutiu nos Capítulos 1 e 2, influenciava a mudança de postura estatal em relação às áreas pobres no Brasil. Mas é possível destacar também o assentamento Brasília Teimosa, símbolo de luta e resistência, como fonte de inspiração na adoção de um modelo de política pública que caía bem para o Estado, diminuía os gastos com esse tipo de problema e aumentava a aprovação do governo pelos moradores, já que para eles cairia ainda melhor.

¹¹ Informação atualizada em conversa com Tiago Gonçalves Silva em abril de 2011.

¹² Disponível em < <http://www.flickr.com/photos/severo/113517803/in/set-72157600347725197/>>

No entanto, com o avanço do reconhecimento do potencial dos mecanismos de participação e suas sucessivas institucionalizações, além do advento do OP, nas décadas de 1990 e principalmente nos anos 2000, as lutas das associações comunitárias foram sendo arrefecidas (SOUZA, 2004; SILVA, 2008; DE SOUZA, 2002).

Na área em que se localiza Vila Aliança, como já observado, as intervenções do Estado coincidem com a sua origem e, desde a implantação do conjunto de residências, a localidade não recebe intervenções significativas, à exceção das obras de saneamento, ainda não concluídas.

Em torno da Vila, e mais precisamente às margens do rio e braço do rio Tejió podem ser identificadas ocupações irregulares e construções precárias, sendo conhecidas também por Vila Aliança. Foram identificadas no Atlas Municipal de Desenvolvimento Humano do Recife como área pobre, mas ainda não foram alvos de maiores intervenções estatais para urbanização.

No assentamento Coronel Fabriciano, em um contexto de forte pressão dos moradores de luta pela moradia e de permanência na localidade ocupada, além da emergência da institucionalização das ZEIS e PREZEIS, em 1983 e 1987 respectivamente, a população consegue, da prefeitura, a desapropriação da gleba de terceiros e o compromisso de urbanizar e legalizar os imóveis (SILVA, 2005).

O assentamento é então declarado ZEIS Coronel Fabriciano, em 1988. Tendo instalada a sua COMUL, inicia-se o processo de regularização jurídica, através do instrumento CDRU, na forma condominial, gratuito e por um prazo de 50 anos, renovável por igual período, desde que seja acordado entre as partes. Essa forma foi adotada com a finalidade de contornar a exigência da Lei Federal de parcelamento do solo nº 6766/79 de parcelar e individualizar a unidade habitacional.

Como as ZEIS decorrem de ocupações irregulares que não obedeceram às regras de uso e ocupação do solo, adotar a exigência dessa Lei elevaria os custos para o poder público concretizar o processo de regularização. O formato condominial ou coletivo, portanto, regulariza a gleba como um todo e garante ao morador beneficiário da terra pública a fração de terreno regularizado, sem que haja o parcelamento do solo e a definição formal de sua localização (Ibid.). Permanecem sob responsabilidade do poder público, as despesas que dizem respeito aos registros dos imóveis nos Cartórios de Registros de Imóveis, como determina a Lei do PREZEIS.

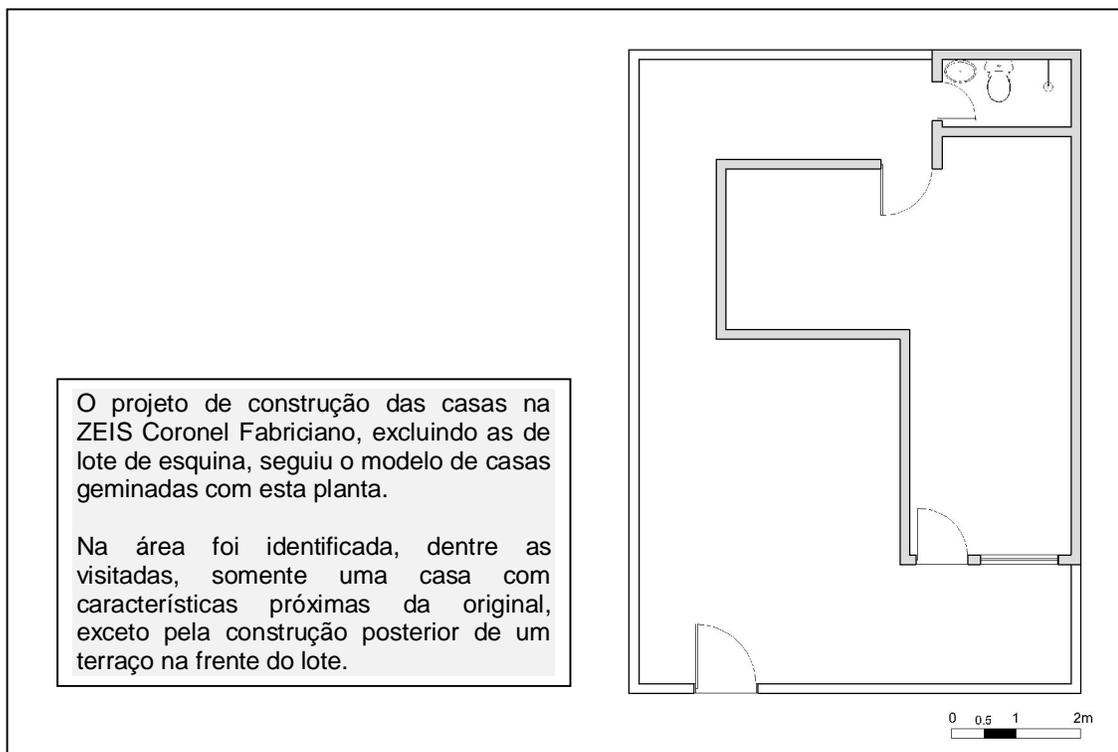
Quanto à regularização urbanística, o plano determinou a remoção provisória de toda a população para que as casas pudessem ser reconstruídas, bem como para a implantação do esgotamento sanitário, da drenagem e a pavimentação das ruas. Os lotes foram redesenhados e demarcados pela prefeitura, tomando como base a média de 70 m², sendo 7m de frente e 10m de fundo, à exceção dos lotes de esquina (Ver Figura 24).

Para tanto, contou-se com a participação da população durante o processo decisório, através das COMULs, no acompanhamento das obras, e na própria execução em regimes de autoconstrução por mutirão.



Figura 24 – Mapa de Coronel Fabriciano.
Fonte: PREFEITURA DO RECIFE, 2003. Adaptado, 2011.

As moradias construídas seguiram uma planta única do tipo embrião, com um banheiro e vão único separado por divisória, servindo a cozinha, quarto e sala, sem revestimentos, ficando a cargo dos futuros moradores a ampliação das unidades e os acabamentos julgados necessários (Ver Quadro 4).



Quadro 4 – Planta Baixa de Coronel Fabriciano.
 Fonte: DE SOUZA, 1994.

Desse modo, a ZEIS Coronel Fabriciano foi totalmente regularizada entre os anos de 1994 e 1995 e, em 1996, todos os 86 títulos registrados em cartório já haviam sido entregues às famílias, sendo a primeira ZEIS do Recife a alcançar tal feito (SILVA, 2005). Como sabido, o instrumento CDRU permite a venda das casas, desde que mediante a aprovação por parte da prefeitura e transferência da titularidade.

Após a regularização da área, a intervenção mais significativa executada pelo poder público municipal na área foi a entrega do novo sistema de esgotamento sanitário. O serviço de saneamento incluiu a pavimentação das cinco ruas internas ao assentamento: Rua da Comunidade, Rua da Luta, Rua 18 de Dezembro, Rua 14 de Novembro e Rua do Nosso Chão, construção de unidade de tratamento e estação elevatória de esgotos. (LINS, 2009. Prefeitura entrega novo sistema de esgotamento sanitário em Coronel Fabriciano – Prefeitura do Recife).

Como é possível observar, Coronel Fabriciano, também por ser uma ocupação mais recente se comparada às demais estudadas, recebe intervenções características da segunda forma de abordagem de políticas públicas, com controle do processo decisório de baixo para cima, numa fase de reconhecimento dessa forma de morar e de que seria menos custoso ao Estado conferir condições de consolidação de determinada área a promover remoções e novas construções.

Brasília Teimosa, por sua vez, vivenciou as várias mudanças de postura estatal. Primeiro foi alvo de remoções, depois de realocações para áreas nem sempre próximas e em conjuntos habitacionais financiados e produzidos pelo Estado e suas parcerias, e somente anos depois “convenceu” o poder público, dentro do contexto já assinalado, que urbanizar a área era viável. No entanto, o assentamento está sendo considerado, nesta dissertação, como fruto da segunda forma de abordagem de políticas públicas, uma vez que os principais resultados alcançados, percebidos até os dias atuais, são dessa fase, enquanto Vila Aliança, como já foi observado, foi fruto essencialmente da primeira forma de abordagem de políticas públicas.

Dito isto, adentra-se no grande objetivo desse estudo: compreender a questão da moradia que se apresenta mais recentemente, já que se entendia que, uma vez dotada dos serviços básicos e rede de infraestrutura adequada, regularização fundiária urbanística e jurídica, as áreas “marginalizadas” – no sentido de estarem à margem da cidade – estariam então incluídas na cidade. Observa-se, então, hoje, a fase pós-intervenção.

4.2.3 Terceiro momento: pós-intervenção estatal

Brasília Teimosa, com um pouco mais de 60 anos desde a chegada das primeiras famílias, mesmo sendo referência no desenvolvimento de mecanismos que viessem a auxiliar a regularização fundiária de áreas pobres originadas irregularmente, ainda não alcançou sua efetiva e total regularização. Isso porque se trata de uma área bastante extensa, que inclusive coincide com o bairro de mesmo nome. O terreno originalmente pertencia à União – precisando vencer questões burocráticas até a aquisição do mesmo – além da já tão mencionada pressão do mercado imobiliário, em virtude da excelente localização.

Mesmo perseverando durante essas seis décadas e assinalando importantes conquistas no âmbito da moradia, com destaque para a demarcação como ZEIS, que freia a especulação do setor privado, a luta parece não ter fim ainda. E não é só em prol da conclusão da regularização plena, mas principalmente pela manutenção desse zoneamento especial.

A pressão vem do próprio entorno, através da saturação dos bairros vizinhos (Ver Figura 25). Boa Viagem, um dos bairros mais populosos e verticalizados da cidade encontra-se bastante adensado, de modo que o mercado imobiliário volta a cobiçar a área de Brasília Teimosa.



Figura 25 – Vista, a partir de Brasília Teimosa, do bairro do Pina verticalizado.
 Fonte: Acervo pessoal, 2010.

O grande obstáculo que ainda inibe maiores atuações desse mercado é o fato de Brasília Teimosa ser ZEIS, ressaltando que tal zoneamento proíbe remembramento de lotes e, na área, os lotes apresentam tamanhos variados. No entanto, em notícia veiculada no Diário de Pernambuco, em janeiro de 2010, afirma-se que a Prefeitura do Recife já admite que o bairro possa deixar de ser ZEIS a fim de melhorar a qualidade construtiva do lugar, propondo inclusive transformá-la em Área de Reestruturação Urbana (ARU), a exemplo da Lei dos 12 bairros. A mudança dependeria de aprovação de uma nova legislação, mas preocupa não decorrer dessa mudança uma expulsão branca e encerrar anos de luta por direito à permanência na localidade.

De acordo com Milton Botler, presidente do Instituto da Cidade Pelópidas da Silveira, criado para propor alternativas de planejamento urbano do município, já há uma especulação imobiliária clandestina de compra de lotes e remembramento e, por isso, ele defende a transformação da área em ARU, com base no seguinte argumento: “O primeiro mandamento de uma ZEIS é promover a integração do assentamento, a estrutura urbana e promover a regularização fundiária. Brasília Teimosa já alcançou esse patamar e transformá-la em ARU é o segundo passo” (BAIRRO PODE DEIXAR DE SER UMA ZEIS. Diário de Pernambuco, 2010).

Porém, no decorrer desta dissertação, fica claro que nem integração do assentamento nem a estrutura urbana, e tampouco a regularização fundiária foram concluídas ou estejam se dando de maneira satisfatória para a população. É preciso, inclusive, coibir essa especulação imobiliária clandestina que, de fato, vem sendo observada na área. A própria área sofre um intenso processo de adensamento, lotes compartilhados, coabitação, além de verticalização irregular, o que sobrecarrega a infraestrutura existente.

Com o crescente interesse e demanda pela área, em virtude das vantagens locacionais e da própria urbanização, com a abertura da Avenida da Orla (Ver Figura 26), além da saturação dos bairros próximos, tem decorrido grande valorização dos lotes. Também em notícia veiculada na mesma edição do Diário de Pernambuco, apontou-se que o preço do metro quadrado na Avenida Brasília Formosa está sendo cotado em até 1,8 mil, maior que os preços no bairro do Pina, onde a cotação média é de 1,5 mil (PASSOS, 2010. O *boom* de Brasília Teimosa – Diário de Pernambuco).



Figura 26 – Avenida Brasília Formosa.
Fonte: Acervo pessoal, 2010.

Em resposta a essa situação, o presidente do Conselho dos Moradores, Wilson Lapa, em nome da entidade, revelou a preocupação com a chamada “expulsão branca”, em que interessados oferecem preços altos e “irresistíveis” aos moradores, e afirma que tem tentado conscientizar os residentes a não vender, uma vez que perdem direitos conquistados e encontrarão dificuldades em adquirir outro imóvel, exceto se optarem por outra ocupação irregular (NOGUEIRA, 2010. 50 anos da nossa Brasília – Diário de Pernambuco).

Durante o processo de consolidação de Brasília Teimosa, novas ocupações irregulares foram registradas, como mencionadas anteriormente. Quando o processo de regularização fundiária foi retomado em 2005, lotes que haviam sido regularizados já apresentavam problemas.¹³ Por ser uma área bastante extensa, as ações se dão de maneira gradativa, dificultando a homogeneidade do processo.

¹³ Segundo Tiago Gonçalves Silva, até então gerente de regularização fundiária da Diretoria de Urbanismo na Prefeitura do Recife, em conversa em fevereiro de 2010.

Enquanto isso, na área de Vila Aliança, as ruas que não foram calçadas na época da intervenção, continuam sem calçamento. Moradores afirmam que, na Prefeitura, as ruas constam como já calçadas. Por não ser uma ZEIS, a população da Vila busca suas principais reivindicações através de suas representações no OP.

Em 2008, a população conseguiu, através da Associação dos Moradores das Vilas Maria Lúcia e Aliança (trata-se de uma única associação para as duas vilas), a contemplação de verbas para a construção da praça poliesportiva para a área e melhorias na Praça Arquiteta Maria Lúcia (Ver Figura 27). Em 2010, conseguiram verbas para mais duas reivindicações. Uma, foi a construção de equipamentos com bomba de sucção para a drenagem forçada do canal da Rua Professor José Vicente, pois alaga todo o entorno em períodos chuvosos ou de maré cheia; a outra foi a implantação de cursos profissionalizantes na sede da Associação, com o objetivo de gerar emprego e renda para os moradores associados (LÍDERES COMUNITÁRIOS QUEREM AS OBRAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. Gazeta Nossa, 2010).



Figura 27 – Praça Arquiteta Maria Lúcia, entre as Vilas Aliança e Arqtª. Maria Lúcia.
Fonte: Acervo pessoal, 2010.

No entanto, até à época de coleta de dados e aplicação de entrevistas (outubro de 2010), as obras não haviam sido iniciadas. Além disso, como abordado na subseção anterior, verifica-se, também, no entorno da área, ocupações irregulares em condições bastante precárias que ainda não foram alvos de políticas habitacionais específicas (Ver Figura 28).



Figura 28 – Margens do rio Tejió no entorno de Vila Aliança.
Fonte: Acervo pessoal, 2010.

Embora algumas dificuldades sejam percebidas, há de ressaltar a aparente integração desta Vila com o restante da cidade, uma vez que se situa nas proximidades da Avenida Recife, importante via de ligação entre a Zona Oeste e Zona Sul da cidade, bem como dos grandes equipamentos, como: Universidade Federal de Pernambuco, Hospital Universitário, Hospital Geral de Areias, Aeroporto, Shopping Recife. Porém essa aparente integração será colocada em cheque pela própria população, como poderá ser visto no próximo capítulo.

Já Coronel Fabriciano, mesmo não sendo uma área tão valorizada pelo mercado imobiliário quanto Brasília Teimosa, está localizada numa área bastante servida de linhas de transporte público, serviços como saúde e educação, beneficiando-se dessas facilidades e atraindo outros moradores.

Após 15 anos da efetiva regularização fundiária, diz-se, entre os moradores que, ao contrário das 86 famílias beneficiadas no processo, hoje existem cerca de 100 famílias morando nessa ZEIS. Isso porque têm aparecido casos de divisão de lotes, e verticalização da edificação, em alguns casos para uso compartilhado com outras famílias (Ver Figura 29). O que será mais bem observado no próximo capítulo. Além disso, em suas proximidades, também se encontram novas ocupações irregulares no entorno da linha do metrô. Moradores dizem que já houve cadastro na prefeitura e que essas famílias serão retiradas e indenizadas (Ver Figura 30).



Figura 29 – Rua 18 de novembro, Coronel Fabriciano e a verticalização.
Fonte: Acervo pessoal, 2010.



Figura 30 – Ocupação irregular na outra face da Rua Coronel Fabriciano.
Fonte: Acervo pessoal, 2010.

Através desta observação, podem ser levantadas suposições de que estas áreas, servidas de infraestrutura e serviços básicos a partir de apoio da intervenção, exercem um poder de atração de moradores de outras áreas por se beneficiarem dessa rede existente ou por acreditarem que poderão ser também beneficiados por intervenções no futuro. Além disso, as condições atuais, seja dificuldade financeira, seja comodidade, podem induzir às novas famílias formadas a permanecerem na área, na casa dos próprios pais ou no próprio lote dividido, ou ainda nas proximidades. Essas suposições poderão ser mais bem analisadas no capítulo seguinte.

4.3 CONCLUSÃO

Este capítulo se dispôs a apresentar o histórico, ainda que breve, das áreas objeto de estudos de caso, inserido em um contexto espacial de formação da cidade que as engloba, de evolução urbana, político e social.

A expansão da cidade do Recife, como se viu, guarda relação com os caminhos percorridos pela economia, bem como as condições topográficas do terreno. Primeiramente, a cidade do Recife se baseia numa economia agrária, com isso têm-se as principais estradas de deslocamento das mercadorias, os próprios engenhos ditaram o direcionamento do crescimento da cidade por vários anos; depois vem o desenvolvimento industrial, que atraiu e repeliu diversos usos; em seguida vem o momento pós-industrial, com a indústria indo para a periferia da cidade ou para municípios vizinhos. A cidade expandiu-se então por tentáculos. Somente no último século, com um aumento populacional expressivo, foi que se iniciou o preenchimento dos vazios, contando, para isso, com os numerosos aterros.

Viu-se também que os assentamentos estudados se originaram a partir de uma pressão populacional por moradia, sendo atendidos por formas de abordagens estatais diferentes. O primeiro a se formar, Brasília Teimosa, foi alvo de diversas tentativas de remoções até conseguir se organizar e convencer o poder público que a melhor solução seria mantê-los, conferindo-lhes condições melhores de moradia. O segundo, Vila Aliança, tem sua formação já atrelada à própria intervenção estatal, mas objetivando a atender a uma demanda de moradia de funcionários públicos. E o terceiro a se formar, Coronel Fabriciano, mesmo alvo de disputas de interesses, conseguiram se organizar, transformar sua área em ZEIS e garantir a urbanização e regularização fundiária, sendo o primeiro assentamento a ter todo esse processo concluído.

De um modo geral, observou-se neste capítulo que, do ponto de vista espacial, os assentamentos pobres, originados na periferia da cidade, hoje se localizam no que se pode chamar anel interno ou intermediário do desenvolvimento da cidade e alcançaram acesso a serviços básicos e à dotação mínima de infraestrutura.

Foi possível identificar significativos avanços e conquistas em cada área, melhorias na qualidade de vida dos moradores, a partir desse acesso a serviços básicos e a uma rede de infraestrutura mais adequada. Mas há ainda indicativos de insatisfação com determinadas situações, serviços e/ou acessos, o que se confirmou a partir da aplicação das entrevistas junto aos moradores, bem como a partir da observação do pesquisador.

Além disso, salienta-se como já foi mencionado, que o tempo age sobre as áreas, produzindo diversas transformações socioespaciais, e que rebate no processo de consolidação. Dito isto, seguem-se as análises obtidas a partir das entrevistas aplicadas nas três áreas estudadas.

CAPÍTULO 5- DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: SIMILITUDES E SINGULARIDADES

Semelhanças e diferenças entre as áreas de estudo já foram apontadas no decorrer desta dissertação. No entanto, este capítulo dedica-se a discutir os resultados obtidos a partir da aplicação das entrevistas semiestruturadas, considerando a percepção dos moradores sobre aspectos físicos, sociais e legais da área e da própria casa após a atuação do Estado. Além disso, levantaram-se questões gerais que caracterizaram a origem do morador/entrevistado e, conseqüentemente, da sua ocupação no assentamento estudado. Foram observados, também, o ciclo de vida familiar e o arranjo domiciliar. Com isso, identificam-se as novas ou velhas demandas não atendidas, mesmo após conquistas importantes no âmbito da questão da moradia.

As entrevistas semiestruturadas combinam perguntas fechadas e abertas em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada. Enquanto instrumento de coleta de dados, é bastante adequada para a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, creem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razões a respeito de coisas precedentes (SELTIZ et al., 1967, p. 273 apud GIL, 1994).

Foram planejadas para serem aplicadas junto aos moradores das respectivas áreas, fossem proprietários ou inquilinos, ou tivessem relação de parentesco com os mesmos, desde que maiores de 18 anos. Em razão da diferença entre direitos e deveres que assistem aos proprietários e inquilinos, foram adotados dois tipos de entrevistas.

Ambas foram direcionadas aos moradores de forma aleatória, por acessibilidade do pesquisador aos indivíduos no momento da entrada em campo, sem qualquer identificação anterior de quais unidades habitacionais seriam visitadas. Também não foi determinado, *a priori*, um universo de amostragem. Optou-se por definir o número de sujeitos a partir de inclusão progressiva, interrompida pelo critério da saturação, ou seja, quando as concepções, explicações e sentidos atribuídos pelos sujeitos começa a ter uma regularidade de apresentação (DESLANDES, 2008). No entanto, muitos moradores se negaram a responder às perguntas, principalmente em Vila Aliança, alegando-se, na maioria dos casos, indisponibilidade de tempo para tal.

A aplicação se deu nos meses de junho em Coronel Fabriciano, julho em Brasília Teimosa e outubro em Vila Aliança – área adicionada posteriormente ao início das atividades em campo por considerar a necessidade de uma área que representasse a primeira forma de abordagem de políticas públicas. As visitas se concentraram em dias de semana, ora no turno da manhã, ora à tarde, e pelo menos um sábado em cada área.

Uma vez coletados os dados, esses foram sistematizados para posterior análise dos resultados. Para essa sistematização, fez-se necessária uma análise primária para organização dos dados de maneira que se identificassem categorias, a partir das quais os dados foram codificados para a tabulação no software de análises estatísticas, SPSS (Statistical Package for the Social Science) for Windows.¹⁴

Após as análises estatísticas dos dados, seguiu-se a análise dos resultados, fazendo uma articulação entre os objetivos do estudo, a base teórica adotada e os dados empíricos.

Resguardando as particularidades de cada área – quanto à origem, processo de consolidação e pós-consolidação, como vem sendo demonstrado – os resultados serão apresentados em tabelas e gráficos por tema para as três áreas em paralelo. Com isso, intenciona-se proporcionar uma leitura global e que permita comparações e evitar, assim, que o texto torne-se repetitivo, que o seria, caso fossem apresentados todos os resultados por uma área a cada vez.

5.1 ANÁLISES DOS ESTUDOS DE CASOS

Para iniciar a discussão, traz-se a Tabela 1 com o tempo médio de existência de cada assentamento. É importante ter esse dado elucidado para o acompanhamento das análises que se seguem.

ÁREA	TEMPO MÉDIO DE OCUPAÇÃO
Brasília Teimosa	~64 anos
Vila Aliança	~50 anos
Coronel Fabriciano	~39 anos

Tabela 1 – Tempo médio de existência de cada assentamento.

Quando está se falando de Brasília Teimosa, está se falando de um universo de aproximadamente 5.000 domicílios, uma vez que dados do Censo IBGE (2000) apontavam para 5.168 domicílios, mas nos últimos 11 anos muitas ações de retirada, e também de construção, ocorreram na área. Conta com a segunda maior densidade populacional por bairro do Recife, chegando a 249.10 habitantes/Ha. É a área mais antiga, mas a mais recente ação estatal de grande impacto ocorreu há sete anos.

O universo de Vila Aliança é bem menor, tem aproximadamente 160 domicílios e sua principal intervenção, que coincide com sua origem, já faz 50 anos. Já Coronel Fabriciano, que como foi mencionado, na época de regularização, contava com 86 domicílios. Hoje,

¹⁴ O software permite a criação de banco de dados e análises descritivas, distribuição de frequência, correlações entre variáveis, cruzamento de tabelas, além de testes estatísticos e de verificação de hipóteses e outros usos possíveis.

segundo os moradores, possui em torno de 100 unidades domiciliares. A sua intervenção de maior significado, a regularização fundiária e urbanística, deu-se há 15 anos.

Foram aplicadas, no total, 66 entrevistas semiestruturadas, sendo 30 em Brasília Teimosa, 11 em Vila Aliança e 25 em Coronel Fabriciano, divididas ainda entre proprietários¹⁵ e inquilinos. Vale salientar que, como explicitada na seção sobre a metodologia, na introdução, este trabalho estuda o fenômeno por meio da perspectiva qualitativa, indicado tendências, sem considerar a relevância estatística dos dados. De modo que se entende que o baixo número de casos limita, mas não invalida, as explicações aqui relatadas. Ainda assim, entende-se que os casos levantados foram capazes de fornecer informações relevantes. A distribuição do número de entrevistas realizadas por área, proprietários e inquilinos, e classificadas por sexo, pode ser verificada na Tabela 2, a seguir, sendo N o número de casos obtidos.

ÁREA	NÚMERO DE ENTREVISTADOS								
	PROPRIETÁRIOS			INQUILINOS			TOTAL		
	Masc. N(%)	Fem. N(%)	Total N(%)	Masc. N (%)	Fem. N(%)	Total N(%)	Masc. N (%)	Fem. N(%)	Total N(%)
Brasília Teimosa	2 (6,7)	21 (70,0)	23 (76,7)	3 (10,0)	4 (13,3)	7 (23,3)	5 (16,7)	25 (83,3)	30 (100,0)
Vila Aliança	6 (54,5)	3 (27,3)	9 (81,8)	-	2 (18,2)	2 (18,2)	6 (54,5)	5 (45,5)	11 (100,0)
Cel. Fabriciano	5 (20,0)	17 (68,0)	22 (88,0)	1 (4,0)	2 (8,0)	3 (12,0)	6 (24,0)	19 (76,0)	25 (100,0)
Total	13 (24,1)	41 (75,9)	54 (100,0)	4 (33,3)	8 (66,7)	12 (100,0)	17 (25,75)	49 (74,25)	66 (100,0)

Tabela 2 – Número de entrevistas por área, proprietários e inquilinos, classificados por sexo.

Apenas em Vila Aliança, a maior parte dos entrevistados foi do sexo masculino. Pois, de modo geral, a maioria dos entrevistados foi do sexo feminino, 74,25%, o que se deve principalmente aos horários de visita *in loco*, em que parte dos chefes de família estava trabalhando.

Como as entrevistas aplicadas junto aos inquilinos foram poucas, 12 contra 54 aplicadas junto aos proprietários e, ao mesmo tempo, por representar a existência de um mercado informal comum às três áreas, optou-se por dedicar uma seção sobre essa questão específica. Desse modo, esta seção traz, exclusivamente, os resultados obtidos através das respostas dos proprietários.

Com o intuito de identificar e compreender as demandas da população após as ações estatais, viu-se a necessidade primeira de conhecer quem é essa população que a ocupa hoje e de que forma conseguiu sua moradia, dentre outros elementos.

¹⁵ Este termo utilizado pode estar se referindo tanto a proprietários quanto a ocupantes, uma vez que moradores se declararam proprietários mesmo sem possuir títulos registrados em cartório.

Desse modo, traçou-se uma breve caracterização do perfil social do entrevistado (Ver Tabela 3). Das 54 entrevistas, em 38 delas (70,4% dos casos) o entrevistado era o próprio dono, enquanto os demais eram filhos ou pais, ou detinham algum parentesco. Optou-se por abordar o perfil do entrevistado e não do proprietário, porque, em alguns casos, o proprietário citado pelo entrevistado não mora mais na casa em questão, o que voltará a ser abordado neste capítulo.

Observou-se, assim, que o grau de escolaridade entre os entrevistados, nas três áreas, concentra-se no Ensino Fundamental, com algumas pessoas que alcançaram o Ensino Médio, outras que nunca estudaram e somente um caso, em Vila Aliança, com nível superior. Em geral, o grau de escolaridade dos entrevistados apresenta-se baixo, mas um dado relevante verificado foi que, dentre as crianças em idade escolar das famílias entrevistadas, todas estariam frequentando a escola. O que pode vir a mudar o perfil socioeconômico dessas áreas no futuro, já que a geração entrevistada é de uma época de menos incentivos no âmbito educacional e precisou lutar pela sua sobrevivência através de outros meios.

PERFIL SOCIAL DO ENTREVISTADO	BRASÍLIA TEIMOSA		VILA ALIANÇA		CEL. FABRICIANO	
	N (amostra)	% (amostra)	N (amostra)	% (amostra)	N (amostra)	% (amostra)
Escolaridade						
Ensino Fundamental	15	68,2	5	55,6	15	75,0
Ensino Médio	6	27,3	3	33,3	2	10,0
Ensino Superior	-	-	1	11,1	-	-
Nunca estudou	1	4,3	-	-	3	15,0
Total de casos	22	100,0	9	100,0	20	100,0
Ensino público	20	100,0	9	100,0	15 (17)	88,2 (100,0)
Emprego						
Nunca trabalhou	3	13,6	-	-	3	15,8
Desempregado	6	27,3	1	11,1	4	21,1
Autônomo	5	22,7	-	-	6	31,6
Empregado	3	13,6	3	33,3	4	21,1
Aposentado	4	18,2	4	44,4	1	5,3
Pensionista	1	4,5	1	11,1	1	5,3
Total de casos	22	100,0	9	100,0	19	100,0
Contribui para a renda	12 (23)	52,2 (100,0)	8 (9)	88,9 (100,0)	12 (19)	63,2 (100,0)
Participa de associação comunitária	2 (22)	9,1 (100,0)	2 (9)	22,2 (100,0)	4 (19)	21,1 (100,0)

Tabela 3 – Resumo do perfil social do entrevistado por área.

No quesito emprego, em Brasília Teimosa e em Coronel Fabriciano há uma porcentagem significativa de entrevistados que são autônomos, trabalhando em negócio próprio, como vendedor, cabeleireiro, manicure, lavadeira de roupas, dentre outros, enquanto Vila Aliança é representada essencialmente por aposentados e empregados. Salienta-se que esse último dado relaciona-se com a composição original de Vila Aliança por funcionários públicos estaduais que, pelo tempo, estão se aposentando.

Quando questionados sobre o salário, poucos quiseram compartilhar a informação. Em Brasília Teimosa, 13 de uma amostra de 23, responderam e, desses, 77,7% disseram receber entre 1 a 2 salários mínimos. No caso de Vila Aliança, há grandes disparidades nessa questão, já que foram identificados três casos em que alcançam até 1 salário mínimo, três casos entre 3 a 5 salários mínimos, um caso entre 1 a 2 salários mínimos e até um caso em que o entrevistado recebe um pouco mais de 7 salários mínimos, que se trata de um aposentado da polícia militar.

Em Coronel Fabriciano, apenas 9 da amostra de 22 responderam, sendo o mínimo corresponde a meio salário mínimo mensalmente e o máximo chegando a três salários mínimos mensais. A média foi de 1 a 2 salários mínimos. Desse modo, o percentual que contribui para a renda não é tão elevado e reflete uma maior participação, nesse sentido, do cônjuge.

Por fim, no que se refere à participação comunitária, os percentuais foram bem abaixo do esperado. Brasília Teimosa, símbolo da luta organizada na conquista de vários direitos, foi a que teve o menor percentual dentre os entrevistados, 9,1% (2 de uma amostra de 22) participam de alguma associação comunitária. Seguida por Coronel Fabriciano, com história importante de mobilização, com 21,1%, e Vila Aliança com 22,2%, esta sem um passado marcante de coletivo mobilizado. Os moradores dizem que, a depender do caso, recorrem à associação, como será verificado em discussões posteriores, mas que não têm uma participação mais efetiva e contínua, em muitos casos, por descrédito da entidade.

Quanto ao perfil cronológico, o primeiro ponto levantado refere-se à média de idade do proprietário. Nota-se que, nas três áreas, a média é superior a 50 anos e, em Vila Aliança, é acima dos 65 anos (Ver Tabela 4).

Uma vez que a expectativa de vida na cidade do Recife, de acordo ainda com o Censo Demográfico de 2000, era de 68,6 anos, podendo ter sofrido alguma alteração nos últimos anos,¹⁶ observa-se que em breve essas áreas estarão sendo ocupadas por uma segunda geração formada por descendentes daqueles que vivenciaram o processo, o que remete a uma preocupação sobre a questão de sucessão da propriedade, discutida mais adiante neste capítulo.

¹⁶ Esse dado no Censo de 2010 só foi divulgado na escala estadual. O estado de Pernambuco, por sua vez, obteve a média de expectativa de vida de 69,1 anos.

Quando observada a origem da propriedade através do ano de aquisição do lote, foram identificadas tanto famílias que estão em suas áreas desde a origem da ocupação do assentamento quanto famílias de ocupação bastante recente. De modo que a média de anos em que a família vive no lote corresponde, em cada uma das 3 áreas, a aproximadamente metade do tempo de existência do assentamento.

PERFIL CRONOLÓGICO	BRASÍLIA TEIMOSA		VILA ALIANÇA		CEL. FABRICIANO	
	Amostra	Média	Amostra	Média	Amostra	Média
Idade do proprietário	22	57,41	8	65,88	20	53,80
Anos que a família vive no lote	20	31,0	9	24,22	22	19,0
	Amostra	Ano	Amostra	Ano	Amostra	Ano
Ano de aquisição do lote	18		9		17	
Mínimo		1955		1963		1972
Máximo		2009		2007		2008
Média		1979		1985		1990
Moda		1955*		1980		2000

Tabela 4 – Perfil cronológico da propriedade e do proprietário por área.

* Múltiplas modas existem. O menor número foi considerado, sendo as demais modas 1960, 1980 e 1985.

Diante de uma preocupação de que poderia estar havendo uma renovação no perfil do morador, e que os mais recém-chegados não teriam vivenciado o processo de ocupação, esta informação foi então cruzada com o dado referente à origem do dono antes dessa mudança (Ver Tabelas 5, 6 e 7).

Em Brasília Teimosa, pode-se observar que a maioria da população que tem chegado nos últimos anos vem do próprio assentamento ou bairro da mesma cidade, assim como a maioria da população entrevistada como um todo. Quando investigado, se assentamento ou bairro da mesma cidade, qual seria, do total de 13, 9 vieram da própria Brasília Teimosa, e, dos mais recentes – destacado em cinza – dos 9 que vieram do próprio assentamento ou bairro, 6 eram da própria Brasília Teimosa, indicando que há uma tendência de mobilidade, mas que tem se dado de maneira mais recorrente intra-assentamento. Sobre os demais, 2 vieram do Pina, 1 das proximidades e apenas um de bairro mais distante, do Cordeiro.

Sendo boa parte da mobilidade intra-assentamento, é provável que o perfil do morador não venha sofrendo significativas alterações, mas há de se ressaltar uma tendência à substituição de moradias. Observação esta que pode ser objeto de estudos futuros para confirmação.

Dos que vieram de outra cidade ou estado, vieram de estados do Nordeste, como Paraíba, Alagoas, Rio Grande do Norte e do município de Nazaré da Mata, no estado de Pernambuco. O único caso apontado como outro é de proprietário que nasceu na área, ou seja, já herdou a moradia.

		Onde morava o dono antes de se mudar?				Total
		Assentamento ou bairro da mesma cidade	Outra cidade ou estado	Outro		
Quanto tempo faz que mora neste lote?	0	1	0	0	1	10 (55,56%)
	2 anos	1	0	0	1	
	6 anos	1	0	0	1	
	12 anos	1	0	0	1	
	21 anos	1	0	0	1	
	25 anos	1	1	0	2	
	29 anos	1	0	0	1	
	30 anos	2	0	0	2	
	33 anos	1	0	0	1	
	36 anos	0	1	0	1	
	37 anos	0	1	0	1	
	40 anos	0	0	1	1	8 (44,44%)
	45 anos	1	0	0	1	
	50 anos	1	0	0	1	
	55 anos	1	1	0	2	
		Total	13	4	1	18

Tabela 5 – Tabulação cruzada entre as variáveis – quanto tempo que faz que mora neste lote x onde morava o dono antes de mudar – Brasília Teimosa.

Já em Vila Aliança, os casos das famílias mais recentes na área vêm de outra cidade ou estado, além de bairro da mesma cidade (Ver Tabela 6).

		Onde morava o dono antes de se mudar?			Total
		Assentamento ou bairro da mesma cidade	Outra cidade ou estado		
Quanto tempo faz que mora neste lote?	2	0	1	1	4 (50%)
	4	0	1	1	
	10	1	0	1	
	22	1	0	1	
	30	1	0	1	4 (50%)
	35	1	0	1	
	38	1	0	1	
	47	1	0	1	
	Total	6	2	8	

Tabela 6 – Tabulação cruzada entre as variáveis – quanto tempo que faz que mora neste lote x onde morava o dono antes de mudar – Vila Aliança.

Embora a maioria da população tenha vindo do Recife, os casos da população mais nova vieram de outra cidade ou estado, como Jaboatão dos Guararapes (PE) e Rio de

Janeiro, e das proximidades, como o bairro do Ibura e Vila da SUDENE, no próprio bairro do IPSEP. A população mais antiga veio ou do próprio IPSEP, ou de bairros vizinhos.

Neste caso, pode haver sim uma mudança no perfil do morador, além da tendência à substituição de moradias.

Em Coronel Fabriciano, o período destacado em cinza é o pós-regularização, em que foram identificadas, pelo menos, 11 novas famílias (Ver Tabela 7). Mesmo a maioria delas sendo oriunda de assentamento ou bairro da mesma cidade – 9 casos do total de 11, apenas 1 veio do próprio assentamento. As demais vieram de bairro próximo ou de outras áreas pobres no bairro da Imbiribeira, como o caso da ocupação irregular próxima à linha do metrô, em que algumas famílias foram retiradas do local e indenizadas e, dessas, pelo menos 4 adquiriram o lote em Coronel Fabriciano.

		Onde morava o dono antes de se mudar?			Total
		Assentamento ou bairro da mesma cidade	Outra cidade ou estado		
Quanto tempo faz que mora neste lote?	2 anos	1	0	1	11 (50%)
	3 anos	1	1	2	
	8 anos	1	0	1	
	10 anos	3	0	3	
	12 anos	1	0	1	
	14 anos	1	0	1	
	15 anos	1	1	2	
	20 anos	2	0	2	
	25 anos	0	2	2	
	27 anos	0	1	1	
	29 anos	0	1	1	11 (50%)
	30 anos	2	0	2	
	32 anos	1	0	1	
	36 anos	1	0	1	
	37 anos	1	0	1	
		Total	16	6	22

Tabela 7 – Tabulação cruzada entre as variáveis – quanto tempo que faz que mora neste lote x onde morava o dono antes de mudar – Coronel Fabriciano.

A regularização fundiária exerceu interesse tanto para quem morava em Coronel Fabriciano e queria sair, por motivos diversos e desconhecidos neste estudo, como para quem recebeu dinheiro da indenização e viu, na localidade, o potencial locacional com acesso à infraestrutura e serviços, além de poder pagar pelo preço das casas. No entanto, em princípio, o perfil econômico do novo morador parece ser bastante semelhante ao de moradores antigos, mantendo-se assim a população de renda baixa.

Quanto às famílias mais antigas, que ocuparam a área antes da regularização fundiária e que afirmaram ter vindo de outra cidade e estado, as cidades assinaladas foram do próprio estado de Pernambuco, como: Surubim, Barreiros, Prazeres e Vitória de Santo Antão.

De modo geral, verifica-se que nas três áreas a origem da população é do próprio Recife (Ver Tabela 8), e como foi demonstrado em muitos casos, do próprio assentamento ou de áreas do entorno. A migração, a partir de outros municípios, foi mais comum no início da ocupação, em uma época característica no âmbito nacional de êxodo rural, com auge entre as décadas de 60 e 80. Exceto em Vila Aliança, que se justifica novamente pela sua composição de funcionários do Estado, mas que trabalhavam no próprio Recife e, em sua maioria, oriunda da própria cidade.

ORIGEM DO PROPRIETÁRIO	BRASÍLIA TEIMOSA		VILA ALIANÇA		CEL. FABRICIANO	
	N	%	N	%	N	%
Assentamento ou bairro da mesma cidade	14	70,0	6	75,0	16	72,7
De outra cidade ou estado	5	25,0	2	25,0	6	27,3
Outro	1	5,0	-	-	-	-
Total de casos	20	100,0	8	100,0	22	100,0

Tabela 8 – Sobre a origem do dono.

Diante disso, pela diferença cronológica da aquisição da propriedade, tem-se também uma variedade na forma de aquisição do lote, desde a invasão/ocupação à aquisição através da compra aos primeiros invasores, ou através do que eles identificaram como proprietário anterior do lote. Além dessas formas, foram identificadas aquisições por financiamento estatal, casos de doação e herança (Ver Tabela 9).

ORIGENS DA PROPRIEDADE	BRASÍLIA TEIMOSA		VILA ALIANÇA		CEL. FABRICIANO	
	N	%	N	%	N	%
Forma de aquisição						
Invadiu	4	17,4	1	12,5	6	33,3
Comprou de outros invasores	-	-	-	-	2	11,1
Comprou ao proprietário anterior do lote	9	39,1	5	62,5	8	44,4
Comprou ao proprietário anterior de mais de um lote	1	4,3	-	-	-	-
Financiamento estatal	3	13,0	1	12,5	-	-
Herança	3	13,0	1	12,5	1	5,5
Doação	1	4,3	-	-	-	-
Outro	2	8,6	-	-	1	5,5
Total de casos	23	100,0	8	100,0	18	100,0

Tabela 9 – Formas de aquisição do lote.

Embora tenham sido identificados casos significativos de invasão, inclusive um caso em Vila Aliança, que foi construída pelo poder público, na maioria das situações, nas três áreas, a propriedade foi adquirida através da compra de ditos proprietários anteriores e, em Coronel Fabriciano, 2 famílias afirmaram ter comprado de invasores anteriores.

O caso da herança, que apareceu com pelo menos 1 caso em cada área, já confirma a tendência do início da mudança de geração e a sucessão dos direitos adquiridos, que será enfocado quando da abordagem dos aspectos legais.

Em Brasília Teimosa, a maioria da população – 36,4% (de uma amostra de 23 casos válidos) – adquiriu o lote com um barraco apenas, mas que, assim que tiveram oportunidade, demoliram-no e começaram a reconstruir sua moradia, 31,8% adquiriram apenas o lote, sem qualquer construção, enquanto que 27,3% compraram a casa mais ou menos consolidada e apenas 4,5% compraram a casa já terminada.

Em Vila Aliança, a população adquiriu sua casa de maneira mais ou menos consolidada, como eles classificaram, já que a maioria modificou sua residência, adaptando a sua organização familiar, acrescentando cômodos, quando necessário.

No caso de Coronel Fabriciano, a maioria adquiriu seu lote sem qualquer construção, 38,1%, enquanto 23,8% adquiriram com barraco, 33,3% comprou casa mais ou menos consolidada e apenas 4,8% comprou casa terminada. O que reflete também o período de aquisição do lote, já que no início só havia o terreno “desocupado”, depois alguns barracos que podem ter sido vendidos, anos mais tarde, com construções mais consolidadas.

Dito isto, segue-se a análise das características do lote. É importante conhecer o dimensionamento do lote a fim de melhor compreender a demografia do mesmo, bem como a sua situação legal para análises seguintes (Ver Tabela 10).

Quanto à questão legal, como já colocado nesta dissertação, no capítulo 4, seção 4.2.2, apenas Coronel Fabriciano foi 100% regularizada, o que é confirmado pelos 18 moradores que responderam à questão, embora seja possível perceber novas irregularidades, como desmembramento irregular de lote, como será visto a seguir. Já em Brasília Teimosa, onde o processo ainda não foi concluído, 20% do total de 20 casos válidos disseram já ter sido concluída a regularização do seu lote. No que se refere à escritura, 30% em Brasília Teimosa afirmam possuir, contra 40% em Coronel Fabriciano, no entanto, observou-se que os moradores fazem confusão entre a escritura e o documento de compra e venda, que geralmente é o que eles, de fato, têm.

Em Vila Aliança há um caso interessante: 62,5% do total de 8 casos válidos dizem ter a escritura do lote, os demais afirmam que, mesmo quando quitaram o financiamento da casa, não adquiriram automaticamente a escritura, o que remete à discussão trazida no capítulo 4 sobre o atropelamento de algumas etapas imprescindíveis à legalização durante a construção de muitas vilas habitacionais nas décadas de 1960 e 1970. E, por isso, 3

moradores disseram ter seu lote regularizado, pois procuraram a prefeitura para regularizar sua situação.

CARACTERÍSTICAS DO LOTE	BRASÍLIA TEIMOSA		VILA ALIANÇA		CEL. FABRICIANO	
	N (amostra)	% (amostra)	N (amostra)	% (amostra)	N (amostra)	% (amostra)
Lotes regularizados	5 (20)	20,0 (100,0)	3 (6)	50,0 (100,0)	18	100,0
Lotes com escritura	6 (20)	30,0 (100,0)	5 (8)	62,5 (100,0)	8 (20)	40,0 (100,0)
	Amostra	m ²	Amostra	m ²	Amostra	m ²
Dimensionamento atual do lote	14		9		21	
Mínimo		10		48		21
Máximo		220		160		70
Média		74,47		124,88		65,4
Moda		10*		105*		70
Média de frente		6,1m		7,66m		6,64m

Tabela 10 – Características jurídicas e físicas dos lotes por área.

* Múltiplas modas existem. O menor número foi considerado. Outra moda foi 150 m².

Do total de 14 casos, em Brasília Teimosa, em que foi permitido pelos entrevistados o dimensionamento do lote, a média obtida foi de 74,47m², o lote máximo verificado media 220m², enquanto o menor media apenas 10m², e se referia a um vão único. Em Vila Aliança, a média é maior, em torno de 125m², onde o máximo é de 160m² e o mínimo igual a 48 m², este último que já é alteração do conjunto original que foi entregue, que media em torno de 8m de frente, por 20m de fundo, segundo moradores. Já Coronel Fabriciano, embora apresente alguns casos de desmembramento irregular, a média e a moda são bem próximas das dimensões do lote original, 70 m², sendo 7 m de frente por 10 m de fundo.

Com isso, verificou-se a demografia do lote, observando, inclusive, a densidade domiciliar e a possibilidade de extensão da construção (Ver Tabela 11).

Brasília Teimosa, embora não detenha a maior média de dimensão dos lotes, é a área que tem comportado o maior número de casas num mesmo lote, com uma média de 2,65. Como nem todas as casas estão ocupadas, a média do número de famílias morando num mesmo lote é um pouco menor, 2,48. Nas demais áreas também se identificam compartilhamento de moradias, mas com menor incidência.

Embora se verifique que houve uma diminuição na média de número de pessoas por domicílio em todas as áreas, o adensamento no lote é visível. À exceção de Vila Aliança, em que o decréscimo foi o maior e há apenas um caso de lote compartilhado com outras famílias, nas demais áreas verifica-se maior número de lotes compartilhados, principalmente

em Brasília Teimosa, onde 69,6% dos lotes são compartilhados com pelo menos mais uma moradia, e onde foi observado também o maior decréscimo na média de pessoas por casa, se comparado a Coronel Fabriciano.

Portanto, a aparente diminuição de densidade domiciliar não se sustenta quando se identifica que está ocorrendo subdivisão de lotes e da própria moradia.

DEMOGRAFIA DO LOTE	BRASÍLIA TEIMOSA		VILA ALIANÇA		CEL. FABRICINAO	
	Amostra	Média	Amostra	Média	Amostra	Média
Número de casas independentes no lote	23	2,65	9	1,1	21	1,19
Número de famílias no lote	23	2,48	9	1,1	21	1,33
Número de pessoas por domicílio no início	20	5,6	9	6,44	17	5,65
Número de pessoas por domicílio hoje	23	4,0	9	4,22	21	5,57
	N (amostra)	% (amostra)	N (amostra)	% (amostra)	N (amostra)	% (amostra)
Lotes compartilhados	16 (23)	69,6 (100,0)	1 (9)	11,1 (100,0)	4 (21)	18,2 (100,0)
Possibilidade de extensão						
Vertical	7	33,3	7	77,8	18	90,0
Horizontal	2	9,5	1	11,1	-	-
Vertical e horizontal	-	-	1	11,1	-	-
Nenhuma	12	57,1	-	-	2	10,0
Total de casos	21	100,0	9	100,0	20	100,0

Tabela 11 – Dados relacionados à demografia dos lotes por área.

Em Brasília Teimosa, onde a verticalização é mais significativa, há muitos casos de duplex compartilhados, como eles próprios identificam (Ver Figura 31). Como se pode observar, a diferença das cores entre os andares já é um indicativo de que moram famílias diferentes.

Outro indicativo do adensamento dos lotes é observado a partir da possibilidade de extensão. Brasília Teimosa é a mais verticalizada e, dentre as casas alvos de entrevistas, 57,1% não contam com mais nenhuma possibilidade de extensão (Ver Figura 32). Salienta-se que, nesse caso, está se considerando que já houve total expansão horizontal do lote e a construção de pelo menos mais um pavimento além do térreo, não se prevê a possibilidade de verticalização para mais um andar além desse.



Figura 31 – Lotes compartilhados na Avenida Brasília Formosa, em Brasília Teimosa.

Fonte: Acervo pessoal, 2010.

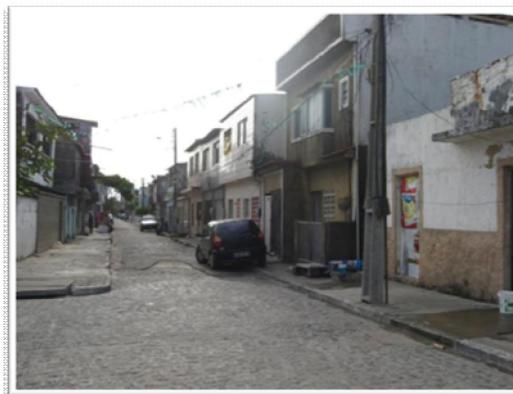


Figura 32 – Rua Arthur Bernardes, em Brasília Teimosa, bastante verticalizada.

Fonte: Acervo pessoal, 2010.

Acrescenta-se, a partir da observação durante a fase de aplicação das entrevistas, que se verificou que a verticalização é mais intensa nas áreas mais próximas à orla marítima de Brasília Teimosa.

Em Vila Aliança, embora já se identifiquem verticalizações, a tipologia do conjunto residencial ainda permite expansão horizontal (em alguns casos) e, principalmente, vertical (Ver Figuras 33 e 34).



Figura 33 – Av. Presidente Kennedy, em Vila Aliança, trecho com alguma verticalização.

Fonte: Acervo pessoal, 2010.



Figura 34 – Av. Presidente Kennedy, em Vila Aliança, trecho com tipologia de casas térreas.

Fonte: Acervo pessoal, 2010.

Em Coronel Fabriciano, dentre as casas entrevistadas, não há mais espaço para expansão horizontal, ao longo dos anos, a população expandiu suas casas até os limites do lote, e através da observação na área, durante o período da pesquisa em campo, confirma-se que a maioria das casas não tem para onde crescer horizontalmente. E embora, dentre os casos pesquisados, indique-se que 90% das casas podem se expandir verticalmente, também durante as visitas *in loco* percebeu-se que na área já há um número significativo de

construções com primeiro andar. No entanto houve dificuldade em se conversar com os moradores dessas casas nos horários visitados, pois estavam fora de casa (Ver Figura 35).



Figura 35 – Rua 18 de dezembro, em Coronel Fabriciano, e a verticalização.
Fonte: Acervo pessoal, 2010.

Reconhecendo-se as características gerais e atuais do lote, focou-se nas características gerais da construção e da composição do domicílio, a fim de melhor compreender sobre o ciclo de vida familiar e o arranjo domiciliar recente.

Com exceção de Coronel Fabriciano, nas demais áreas as casas são ocupadas apenas pela família nuclear, composta por pai, mãe e/ou filhos, podendo não se verificar a presença de um desses, foram 66,7% em Vila Aliança e 87% em Brasília Teimosa. Nesta última, essa porcentagem deve-se à subdivisão de lotes que permite a moradia de cada núcleo familiar em uma residência, mesmo que compartilhando o lote. Em Coronel Fabriciano, a composição família nuclear mais agregado deve-se também à escassez de espaço para outras construções no lote (Ver Tabela 12).

CARACTERÍSTICAS GERAIS DA CASA	BRASÍLIA TEIMOSA		VILA ALIANÇA		CEL. FABRICIANO	
	Amostra	Média	Amostra	Média	Amostra	Média
Número de cômodos na aquisição da casa**	13	4,46	7	6,57	13	4,69
Número de cômodos hoje	22	6,32	9	7,56	21	6,86
Número de dormitórios	22	2,14	9	2,22	21	2,67
Número de banheiros	22	1,27	9	1,44	21	1,1
Densidade	22	1,94	22	1,56	21	2,15

	N (amostra)	% (amostra)	N (amostra)	% (amostra)	N (amostra)	% (amostra)
Casa ocupada por família nuclear	18 (23)	87,0 (100,0)	6 (9)	66,7 (100,0)	9 (21)	42,9 (100,0)
Utiliza parte da casa para negócio	3 (22)	13,6 (100,0)	1 (9)	11,1 (100,0)	5 (21)	23,8 (100,0)

Tabela 12 – Características físicas, sociais e, possivelmente econômicas das casas por área.

** Só foram considerados os casos em que o lote foi adquirido com alguma construção.

Além das mudanças já citadas, verifica-se que o número de cômodos, por exemplo, ao longo do processo de consolidação, aumentou em cerca de dois ambientes em Brasília Teimosa e em Coronel Fabriciano, e quase em um cômodo no caso de Vila Aliança. Isso se deve ao próprio processo de consolidação e de adequação às necessidades da família. Na maioria dos casos o acréscimo corresponde à construção de mais quartos.

Como as casas reconstruídas em Coronel Fabriciano foram do tipo embrião, com dois vãos e banheiro, e espaço no lote que previa a ampliação, a população, aos poucos, foi ampliando suas casas, já que o número de pessoas que lá habitavam demandava por isso.

No caso das residências entregues em Vila Aliança, contavam com dois quartos, mas o dimensionamento também permitia ampliação e, ao longo dos anos, como mencionado, incorporou mais um cômodo, nesse caso, ou um quarto ou mais um banheiro. Essa é a área, inclusive, que apresenta a maior média de banheiros, 1,44. Mas o que é mais relevante é que, diferentemente de décadas atrás, na atualidade, todas as residências têm ao menos um banheiro.

Com isso, tendo o dado do número de pessoas residentes por domicílio e o dado do número de dormitórios, foi possível estabelecer a densidade média. Coronel Fabriciano obteve a maior média, 2,15 pessoas por dormitório, seguida por Brasília Teimosa, com 1,94 e Vila Aliança, com 1,56 pessoas por dormitório.

Esse dado é importante para avaliar as condições da moradia, além do acesso a serviços básicos e rede de infraestrutura, já que, para o IBGE, o número adequado é de até duas pessoas por dormitório. Embora tenha se observado números próximos à média base nas áreas de estudo, Coronel Fabriciano já dá indícios de extrapolação do limite, como não maiores possibilidades de extensão neste assentamento, e a já observada composição domiciliar de família nuclear mais agregado justificam essa tendência.

Por fim, na caracterização geral da casa, observou-se se havia uso da construção para negócios da família. Em Coronel Fabriciano, 23,8% dos entrevistados, utilizam parte da casa para geração de renda para família, frequentemente mercadinhos ou salão de beleza. Esse fato remete à discussão de que a regularização fundiária precisa estar atrelada a um programa de geração de emprego e renda para que as famílias possam se manter.

Em Brasília Teimosa e em Vila Aliança também foram identificados casos semelhantes. Mesmo em menor número, ressalta-se a partir da observação *in loco*, que, pelo menos em Brasília Teimosa, a ocorrência é mais significativa do que os números demonstram a partir das entrevistas aplicadas.

Intencionou-se também conhecer esses mesmos dados demonstrados na Tabela 12, com referência às demais casas compartilhadas no lote, a fim de que fosse possível estabelecer a densidade de número pessoas por lote. No entanto, a maior parte dos entrevistados não se sentiu à vontade em fornecer informações sobre os vizinhos de mesmo lote, inviabilizando qualquer análise nesse sentido.

Passados todos esses anos, desde a origem da área, conquista de acesso aos serviços e à rede de infraestrutura, até os dias recentes, convém questionar quais despesas têm hoje a população com a sua moradia.

Hoje, todas as casas das áreas estudadas, de alguma forma, têm acesso, ao menos, ao abastecimento de água e à energia elétrica, além de terem suas casas mais ou menos consolidadas. Mas como demonstrado na Tabela 13, nem todos pagam pelo serviço.

DESPESAS COM A CASA	BRASÍLIA TEIMOSA		VILA ALIANÇA		CEL. FABRICIANO	
	N (amostra)	% (amostra)	N (amostra)	% (amostra)	N (amostra)	% (amostra)
Pagam água	12 (22)	54,5 (100,0)	9	100,0	20 (21)	95,2 (100,0)
Pagam luz	21 (22)	95,5 (100,0)	9	100,0	21	100,0
Pagam IPTU	7 (20)	35,0 (100,0)	5 (9)	55,6 (100,0)	0 (21)	0,0 (100,0)

Tabela 13 – Despesas básicas de água, luz e IPTU dos moradores por área.

Segundo os moradores entrevistados em Brasília Teimosa e Coronel Fabriciano, por serem declaradas áreas pobres e instituídas ZEIS, a Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA) cobra de todos os moradores uma única taxa de 23 reais para o fornecimento do serviço de abastecimento de água. Somente no caso de Vila Aliança, o serviço é taxado a partir do medidor. Ainda assim, Brasília Teimosa registra a menor porcentagem de moradores que pagam por esse serviço (54,5% de uma amostra de 22 casos válidos). Alguns afirmam que optaram por utilizar poço próprio para uso da sua família. Enquanto que, em Vila Aliança, todos os entrevistados dizem pagar a conta de água e, em Coronel Fabriciano, apenas 1 não está adimplente.

Já o serviço de abastecimento de energia elétrica tem tido quase total adimplência entre os entrevistados e, nos três assentamentos, o serviço é taxado a partir do medidor.

Alguns moradores destacaram a vantagem de se ter medidores individuais, pois, para eles, é uma maneira de individualizar cada casa no lote. Além disso, destacaram que os boletos de cobrança servem de comprovante de residência.

Por fim, o último item levantado de despesa com a casa foi o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). Os moradores de Coronel Fabriciano são isentos de IPTU desde a regularização fundiária da área, em decorrência de um acordo na época do processo, e temem que esse benefício possa vir a ser modificado no futuro. Nas demais áreas estudadas, a prática do pagamento do IPTU não é comum. Em Vila Aliança, 55,6% afirmam pagar anualmente, e em Brasília Teimosa, apenas 35% dizem contribuir com o IPTU.

Um dos princípios do discurso da segunda forma de abordagem de políticas públicas em favor da melhoria qualitativa das áreas já ocupadas ressaltava a importância de dotar as áreas de redes de infraestrutura e conferir acesso aos serviços básicos. Sabe-se que inúmeras áreas na cidade do Recife são ainda carentes dessas melhorias, mas como o foco deste estudo está voltado a áreas que foram alvo de ações de diversas políticas públicas e que foram atendidas nesse sentido, entendeu-se a necessidade e importância de conhecer a qualidade desses serviços a partir da satisfação dos moradores.

Quando questionada a qualidade e regularidade dos serviços, os moradores deveriam classificar em bom, satisfatório ou ruim. Desse modo, os dados foram sintetizados na Tabela 14 a seguir, agrupando os que consideraram o serviço bom ou satisfatório entre o percentual satisfeito com o mesmo.

QUALIDADE DOS SERVIÇOS OFERTADOS	BRASÍLIA TEIMOSA		VILA ALIANÇA		CEL. FABRICIANO	
	N (22)	%(100,0)	N (9)	%(100,0)	N (20)	%(100,0)
Satisfeitos com a água	15	68,2	6	66,6	16	80,0
Satisfeitos com a luz	18	81,8	9	100,0	19	95,0
Satisfeitos com o esgotamento	7	31,8	4	44,4	14	70,0
Satisfeitos com a iluminação pública	12	54,5	4	44,4	19	95,0
Satisfeitos com a drenagem	13	59,1	3	33,3	17	85,0
Satisfeitos com o transporte público	12	54,5	2	22,2	19	95,0
Satisfeitos com a coleta de lixo	21	95,5	9	100,0	20	100,0
Satisfeitos com o policiamento	15	68,1	6	66,6	16	80,0

Tabela 14 – Demonstrativo de satisfação dos moradores com os serviços oferecidos por área.

Além de questionada a qualidade do serviço, foi perguntada à população, caso pudesse solicitar alguns serviços, quais seriam. Os resultados surpreenderam um pouco, pois muitos dos serviços alvos de reclamações não foram solicitados pelos entrevistados na oportunidade colocada.

A área que demonstra maior satisfação com os serviços ofertados é Coronel Fabriciano, onde a porcentagem mais baixa é 70% e se refere ao esgotamento sanitário. O sistema de esgotamento sanitário foi entregue recentemente, em 2009, na forma condominial, em toda a área de Coronel Fabriciano, mas a população de algumas ruas tem se queixado da qualidade do serviço, uma vez que afirma que vem transbordando em algumas ruas. Essa forma condominial traz a ideia do viver em comunidade, e de que todos precisam zelar para o bem viver comum, de modo que um problema em uma das casas traz transtornos para toda a comunidade. Além disso, reclamam que o calçamento realizado após as obras de saneamento não tem suportado o trânsito local de carros e tem quebrado.

Porém, dessas 6 pessoas que se disseram insatisfeitas do total de 22 entrevistadas, apenas 2 solicitaram o serviço, quando perguntada se gostaria de solicitar serviços para sua área.

O serviço de esgotamento volta a ser bastante reclamado também em Vila Aliança e principalmente em Brasília Teimosa. Em Vila Aliança, moradores afirmam que o sistema de esgotamento já foi feito, mas que falta a ligação das casas à rede construída e que eles não têm conhecimento do porquê ainda não o fizeram. Alguns ainda afirmam estar fazendo a ligação por conta própria, o que pode acarretar danos posteriormente, caso a obra não esteja devidamente finalizada (Ver Figura 36).



Figura 36 – Av. Presidente Kennedy, em Vila Aliança, problemas de esgotamento.
Fonte: Acervo pessoal, 2010.

A concessionária COMPESA é a responsável pela instalação da rede coletora na via pública e o proprietário do imóvel deve solicitar a ligação até a sua casa. Já a ligação do

esgoto da residência até a caixa de inspeção é responsabilidade do morador. Para alguns moradores, por mínimo que isso possa parecer, tal responsabilidade pode ser custosa e ser realizada sem a técnica necessária.

Em Brasília Teimosa, o problema em relação à deficiência do sistema de esgotamento parece, de fato, corresponder ao percentual de insatisfação, pois se apresenta mais grave nesta área. A situação foi noticiada no jornal *Diário de Pernambuco*. Na ocasião, o presidente do Conselho dos Moradores, Wilson Lapa, denunciou que, em média, 18 ruas do bairro estariam enfrentando problemas com esgotamento a céu aberto na porta das residências (AMARAL, 2010. Moradores de Brasília Teimosa sofrem com esgotos a céu aberto – Diário de Pernambuco).

Moradores contam que já foram feitas várias denúncias ao Ministério Público, e que algumas obras foram feitas, mas que até então o problema não foi resolvido de forma efetiva. No entanto novamente quando questionada a população quais serviços solicitaria, apenas 7 dos 14 que reclamaram do serviço optaram por solicitar esgotamento sanitário.

Vila Aliança foi a área em que a população entrevistada foi bastante criteriosa na definição da qualidade dos serviços oferecidos. Menos da metade se diz satisfeita com a iluminação pública, drenagem e transporte público, sendo, dentre esses, o acesso a transporte público o mais reclamado.

A população se queixa de poucas opções de linha para a cidade como um todo circulando na área da vila. Além disso, aponta que as linhas que transitam na área não passam com frequência. Mesmo com a relativa proximidade e facilidade de acesso à Avenida Recife, que conta com várias linhas de ônibus que cortam a cidade, a população demonstrou sua vontade de pedir por melhorias: do total de 7 entrevistados que disseram ser ruim a qualidade deste serviço, 5 gostariam de fazer solicitações para que fosse ampliado o acesso para o interior da vila.

Sobre a drenagem, os entrevistados indicam a construção da Avenida Dom Helder Câmara nas proximidades da área de Vila Aliança e a conseqüente diminuição do canal, como o principal motivo dos problemas recentes para escoamento das águas da chuva. Quando o período de chuva coincide com a maré alta, a água que se acumula nas ruas preocupa os moradores, que temem que inunde suas residências.

Nas demais áreas, quando a questão da drenagem foi colocada como não satisfatória, os entrevistados esclareceram que o acúmulo de água escoava rapidamente após o término da chuva não causando maiores transtornos.

A iluminação pública foi também alvo de reclamações em Vila Aliança. Do total de 9 entrevistados, 5 consideram o posteamento insuficiente e reclamam que demoram a ser atendidos quando solicitam técnicos para consertar ou trocar alguma lâmpada.

Dentre os serviços que apresentam maior percentual de satisfação nas três áreas estudadas, destaque para a coleta de lixo, com quase 100% de aprovação, e o abastecimento de energia elétrica. Nas três áreas, a população é quase unânime em destacar a frequência com que é realizada a coleta de lixo, pelo menos três vezes por semana. Ressalta-se que, com os projetos de urbanização, o acesso desse serviço foi facilitado.

Em Brasília Teimosa, assim como verificado em Vila Aliança, mesmo não sendo a maioria da população entrevistada, há uma significativa insatisfação com os serviços de drenagem, iluminação pública e transporte público. Segundo moradores, há apenas duas linhas que circulam no bairro, e em grandes intervalos temporais. Ambas se direcionam ao centro da cidade: uma vai até os bairros de Santo Antônio e São José e a outra vai até a Av. Conde da Boa Vista (Ver Figura 37).



Figura 37 – Parada de ônibus na Rua Dagoberto Pires, em Brasília Teimosa.
Fonte: Acervo pessoal, 2010.

Consultando a página na internet da Grande Recife Consórcio de Transporte, confirma-se que há apenas 2 ônibus da linha 014 Brasília (Conde da Boa vista) e 1 ônibus da linha 018 Brasília Teimosa. O que, como já pontua a população, não atende as suas demandas. Do total de 10 que reclamam do serviço, 6 gostariam de solicitar melhorias no acesso.

Por fim, coloca-se que os serviços de abastecimento de água e policiamento obtiveram praticamente os mesmos percentuais de satisfação nas três áreas. Com reclamações comuns sobre a falta de água constante, problema que era comum a toda a cidade do Recife e vem sendo solucionado, e sobre o policiamento, reclamaram da demora em chegar às ocorrências.

Como se pôde observar, o alcance aos serviços e à infraestrutura já se deu, mas a população demanda ainda por melhor qualidade, regularidade e mais amplo acesso desses serviços oferecidos para que, de fato, tenham condições adequadas de moradia.

Mesmo diante da aparente consolidação, que pode ser apreendida num primeiro olhar, como o objetivo é identificar possíveis demandas por políticas de reconstrução, procurou-se aprofundar essa observação. Questionou-se os moradores sobre sua visão acerca da situação física da sua moradia (Ver Tabela 15). Pediu-se para que eles apontassem se havia problemas e o que planejavam fazer para solucionar.

SITUAÇÃO FÍSICA DA MORADIA	BRASÍLIA TEIMOSA		VILA ALIANÇA		CEL. FABRICIANO	
	N (22)	%	N (9)	%	N (20)	%
Possuem problemas como goteira, umidade, rachadura	17	77,3	1	11,1	11	55,0
Possuem problemas nas instalações	8	36,4	2	22,2	1	5,0
Possuem problemas quanto à forma que está construída	6	27,3	3	33,3	9	45,0

Tabela 15 – Condições físicas das moradias visitadas por área.

Vila Aliança foi a área que apresentou menos problemas físicos na moradia. Com um pouco mais de relevância, alguns moradores se mostraram insatisfeitos com a forma como a casa está construída. Em Brasília Teimosa, 17 dos 22 casos válidos, afirmaram ter problemas como goteira, umidade e/ou rachadura, o que é um percentual bastante elevado (77,3%), e indica a deterioração dos materiais construtivos. Essa questão voltará a ser analisada sob o olhar do pesquisador mais adiante. Além disso, desse total de 17 casos, 6 dizem não planejar fazer nada para melhorar essa questão por impossibilidade financeira.

Em Coronel Fabriciano, já há um indicativo do mesmo problema: 11 de 20 afirmaram ter problemas de goteira, umidade e/ou rachadura. E a tendência é se agravar, pois, dos 11, apenas 5 pensam em reparar o problema, os demais afirmam não ter condições para tal.

Também em Coronel Fabriciano é significativa a insatisfação quanto à forma que está construída a casa, mesmo não sendo a maioria dos casos. As pessoas foram ampliando suas casas, conforme as demandas do arranjo domiciliar, mas hoje consideram que alguns cômodos ficaram apertados com relação a outros.

Além da situação física, foi analisada também a situação jurídica da propriedade (Ver Tabela 16).

As questões legais que incidem sobre essas áreas, no que envolve questões de herança, sucessão e testamento são as mesmas de qualquer outra área. No entanto, nos casos de regularização fundiária, tem-se orientado a colocação do título em nome do

cônjuge feminino ou no nome dos dois cônjuges, pois se acredita que a mulher dificilmente venderia a sua moradia por seu perfil de guerreira em defesa da família.

QUESTÕES LEGAIS	BRASÍLIA TEIMOSA		VILA ALIANÇA		CEL. FABRICIANO	
	N (amostra)	% (amostra)	N (amostra)	% (amostra)	N (amostra)	% (amostra)
Possuem título em nome de apenas um dos cônjuges	9 (10)	90,0 (100,0)	3 (4)	75,0 (100,0)	11 (17)	64,7 (100,0)
Pessoas que aparecem na escritura e ainda são os donos	4 (10)	40,0 (100,0)	4 (5)	80,0 (100,0)	13 (18)	72,2 (100,0)
Dono falecido, mas deu indicações de quem herdaria a moradia	3 (4)	66,7 (100,0)	-	-	5 (7)	71,42 (100,0)
Dono vivo, e tem dado indicações de quem herdará a moradia	6 (13)	46,2 (100,0)	4 (7)	57,1 (100,0)	8 (17)	47,1 (100,0)
Motivo pelo qual acham que as pessoas não fazem testamento						
Não pensam em fazer	2	11,8		-	2	10,5
Não sabem fazer	1	5,9	1	16,7	1	5,3
Algo cultural	2	11,8		-	3	15,8
São pobres e não tem o que deixar	2	11,8	1	16,7	2	10,5
Causa disputa entre familiares	6	35,3	3	50	5	26,3
Deixa a pessoa vulnerável na velhice	1	5,9		-		-
Outro	3	17,6	1	16,7	6	31,6
Total de Casos	17	100,0	6	100,0	19	100,0

Tabela 16 – Dados sobre a propriedade atual e instrumentos que a legitimam por área.

Mesmo assim, como se pôde ver na tabela 16, dentre os que afirmaram ter título de propriedade, a maioria disse que o título está em nome de apenas um dos cônjuges.

Outra situação observada é que a pessoa que aparece na escritura nem sempre continua sendo o dono, na maior parte dos casos, porque já faleceu. Quando questionados porque não mudaram o título ainda, ora afirmam não ter dinheiro para isso, ora afirmam não haver necessidade para tal, haja vista que a casa ficou para herdeiros ou cônjuge vivo.

Assim como na maior parte do país, nenhuma das famílias entrevistadas tem ou fez testamento. Alguns apontam que ao menos tem deixado indicações de quem fica com a casa. A própria legislação brasileira, diferentemente de outros países, termina por influenciar esse posicionamento, uma vez que garante a sucessão legítima, em razão do parentesco, de pelo menos 50% do bem, caso o proprietário tivesse deixado testamento manifestando sua vontade de deixar bens a outros que não parentes.

Perguntados sobre por qual motivo acreditam que as pessoas não fazem testamento, a maioria diz ser porque termina por causar disputas entre os familiares. Alguns dizem ainda que são pobres e não têm o que deixar.

Maria, 73 anos, moradora de Coronel Fabriciano há 32 anos, revela sua preocupação com relação à posse da casa, pois embora ela esteja na área desde a invasão e tenha vivenciado todo o processo de consolidação, o título de posse está em nome do seu filho que faleceu recentemente, e havia acabado de registrar um filho que, segundo ela, não era dele. Ela afirma que, antes de morrer, seu filho teria escrito a próprio punho, por sobre o título de propriedade, seu desejo de que a casa ficasse para a mãe – no caso ela – e seu filho, mas como nada foi registrado em cartório, não tem validade. Nessas circunstâncias, ela teme ser expulsa futuramente pelo herdeiro legítimo (Ver Quadro 5). Apesar disso, na época da visita, sua moradia estava em obra para subdivisão a fim de servir de residência a sua outra filha, irmã do proprietário falecido.

O código civil trata das questões de herança, sucessão e testamento. O artigo 1.784 determina que a herança transmite-se, desde aberta a sucessão, aos herdeiros legítimos e testamentários, e estabelece entre os artigos 1.829 e 1.844 a ordem da sucessão legítima, que deve ser a seguinte:
 1º - descendentes, em concorrência com o cônjuge sobrevivente (obedecendo outras regras);
 2º - ascendentes, em concorrência com o cônjuge sobrevivente;
 3º - cônjuge sobrevivente;
 4º - colaterais (obedecendo a sequência de irmãos, sobrinhos, tios).
 Neste caso, nota-se que, mesmo sem o testamento, pelo menos os herdeiros necessários – definidos no artigo 1.845 como descendentes, ascendentes e cônjuges – são imediatamente reconhecidos.

Quadro 5 – Síntese explicativa sobre herança, sucessão e testamento.

Fonte: Código Civil, 2002.

A dificuldade em estabelecer e manter processos regulares, legais e formais, com relação à moradia, parece ser ainda um dos principais problemas nas áreas, mesmo em Coronel Fabriciano, ZEIS totalmente regularizada. Sabe-se, porém, que essa situação não é característica apenas de áreas pobres, mas se agrava nessas áreas pela fragilidade do acesso de informações e pelas próprias demandas geralmente urgentes.

Ward et al. (2011) propõem que o conceito adotado para a titularidade seja o de *family property*, ou seja, a propriedade seja em nome da família como um todo, o que não é fácil pela constante alteração do ciclo de vida familiar e filhos fora do casamento, e que não deveriam ficar de fora dos direitos da habitação, segundo a legislação brasileira pertinente. Mas facilitaria e garantiria a sucessão de maneira ainda mais segura. Colocam também que, no México, tem-se adotado programas para incentivar a realização do testamento, como: Setembro – mês do testamento; Testamento a baixo custo para a baixa renda mexicana; e Novembro: regularize sua propriedade. Experiências que podem ser adotadas no Brasil.

Mas, mesmo ainda diante de tantos problemas a serem resolvidos, é relevante destacar que essas áreas conquistaram muito “espaço” na discussão de políticas públicas. Como já mencionado, aos poucos foram se consolidando e hoje possuem características que motivam a permanência no local, para além da conquista do direito à moradia.

Optou-se por conhecer as percepções dos moradores atualmente sobre a área e sua casa, após décadas de origem e dos diversos momentos históricos, políticos, econômicos e sociais vivenciados.

Primeiramente identificou-se, junto aos entrevistados, o que mais gostavam em seu assentamento (Ver Gráfico 1).

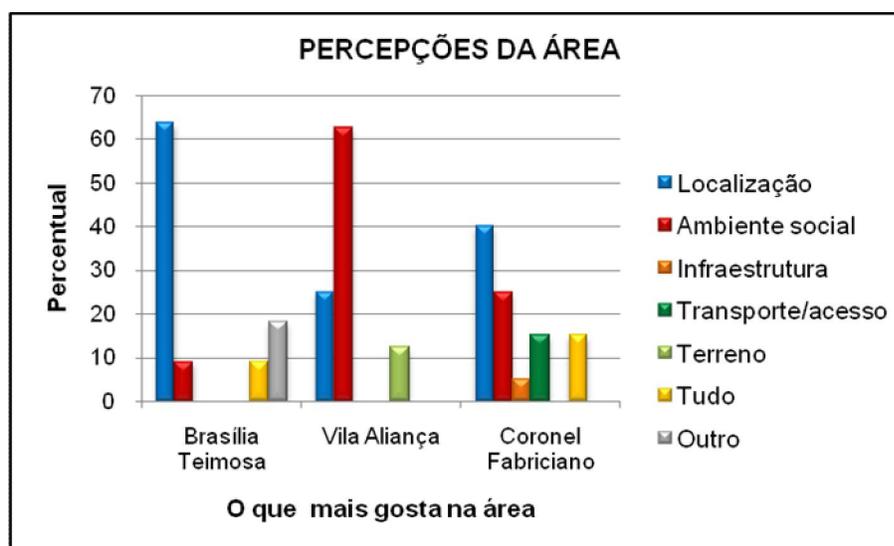


Gráfico 1 – Distribuição em percentual das características positivas de cada área segundo os moradores.

A localização foi o fator mais indicado em Brasília Teimosa e em Coronel Fabriciano, por 63,6% (do total de 22 casos válidos) e 40% (do total de 14) respectivamente. Para os moradores dessas áreas, em que as formas de locomoção são limitadas pelo baixo poder aquisitivo, a vantagem locacional é ainda mais importante que para outros setores de maior renda.

A proximidade com as áreas onde estão as ofertas de emprego através dos serviços é um grande atrativo. Para os moradores de Brasília Teimosa, a proximidade com o bairro do Pina e Boa Viagem proporciona sua absorção em empregos, como: porteiros, vigias, empregadas domésticas, manicures, dentre outros. Em Coronel Fabriciano destacam além da possibilidade de se empregar nos bairros próximo, o bom acesso ao serviço de transporte que permite deslocamento por toda a cidade.

Já em Vila Aliança, embora 25% (do total de 8 casos) tenham destacado a boa localização da área, 62,5% indicam que o mais gostam na área é o bom ambiente social, a

tranquilidade do conjunto habitacional. O bom ambiente social foi também ressaltado por 25% da população entrevistada em Coronel Fabriciano.

Sobre o que menos gostam na área, 68,4% dos entrevistados (de 19 válidos) em Brasília Teimosa apontaram o ambiente social, reclamaram das relações entre vizinhos, barulho e do comportamento de outros moradores. O mesmo ponto foi colocado por 42,9% dos moradores de Coronel Fabriciano (de 14 casos válidos), que destacaram também, em 21,4% dos casos, a infraestrutura da área como algo de que não gostavam (Ver Gráfico 2).

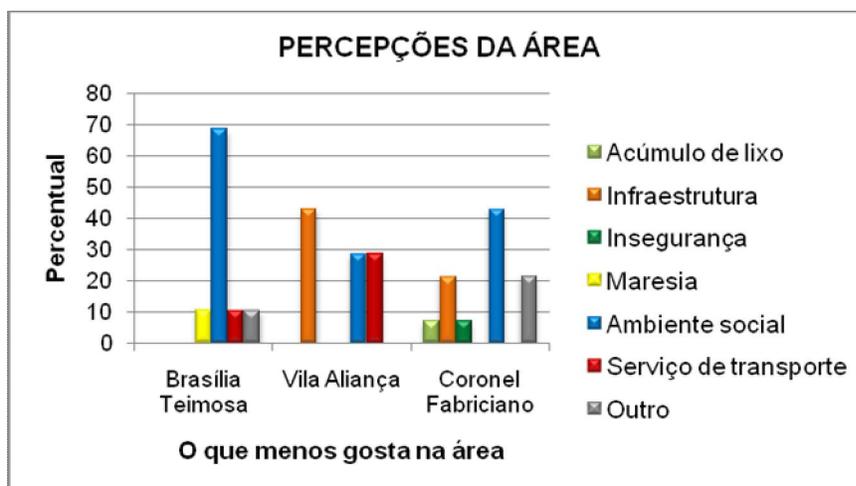


Gráfico 2 – Distribuição em percentual das características negativas de cada área segundo os moradores.

Já em Vila Aliança, a infraestrutura deteriorada é o ponto que mais marca negativamente a área (42,9%, do total de 7, citaram-na) (Ver Figura 38).



Figura 38 – Rua Teresópolis, em Vila Aliança, sem calçamento.
Fonte: Acervo pessoal, 2010.

Os moradores reclamam das vias não pavimentadas, do serviço de esgotamento que não foi entregue, da drenagem, dentre outros já abordados neste capítulo. Além da infraestrutura, foi apontado, por 28,6% dos entrevistados, o serviço de transporte público como ponto negativo do conjunto habitacional, empatando com mais 28,6% que consideram o ambiente social ruim.

Procurou-se também conhecer as percepções com relação à casa, mas por envolver questões mais afetivas, os moradores destacavam gostar mais de um cômodo específico, ou do convívio familiar, ou ainda de móveis, como cama, sofá e, assim, não se conseguiu estabelecer uma análise mais significativa, já que as respostas foram bastante pulverizadas.

Por outro lado, conseguiu-se estabelecer o que os entrevistados menos gostavam na sua casa (Ver Gráfico 3).

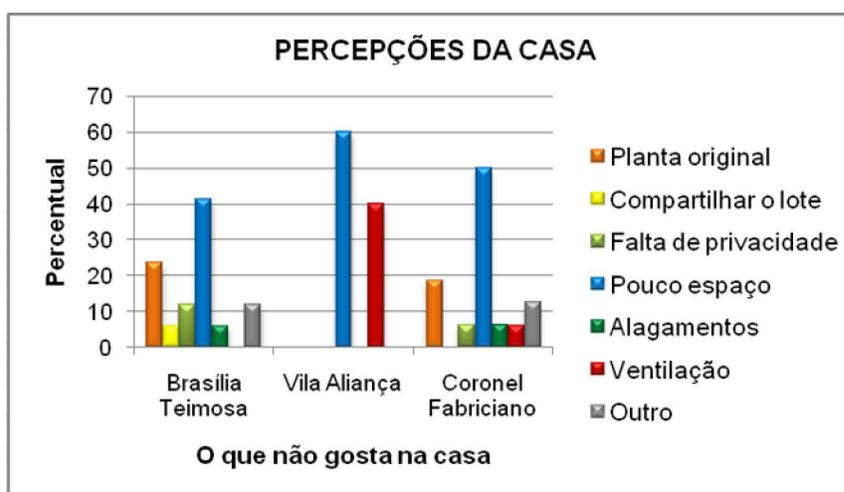


Gráfico 3 – Distribuição em percentual das características negativas da casa segundo os moradores de cada área.

Muitos moradores preferiram não responder, provavelmente ainda pela questão afetiva com a casa, pelo esforço individual que houve para construir e mantê-la.

Mas dentre os que responderam (17 em Brasília Teimosa, 5 em Vila Aliança e 16 em Coronel Fabriciano), nas três áreas, o ponto que se sobressai é o pouco espaço da casa. Mesmo em Vila Aliança, que apresenta a maior média do tamanho dos lotes, 3 dos 5 moradores que responderam acham que têm pouco espaço.

Já em Coronel Fabriciano, a carência de espaço nas casas é visível, já que a maioria das moradias não tem área de serviço, ou pelo menos área descoberta que possibilite estender roupas. Para tanto, os moradores têm adotado as ruas para a colocação de varais (Ver Figura 39).



Figura 39 – Utilização da rua para estender roupas, solução para a ausência de área de serviço nas casas.

Fonte: Acervo pessoal, 2010.

Mesmo identificando problemas e situações insatisfatórias, do ponto de vista dos moradores, percebeu-se que nas três áreas a maioria dos entrevistados pretende permanecer na sua localidade, sendo Brasília Teimosa a que alcança a maior porcentagem da população, seguida por Vila Aliança e Coronel Fabriciano (Ver Tabela 17). A vantagem locacional e a forte especulação imobiliária justificam bem esse resultado.

EXPECTATIVAS	BRASÍLIA TEIMOSA		VILA ALIANÇA		CEL. FABRICIANO	
	N (amostra)	% (amostra)	N (amostra)	% (amostra)	N (amostra)	% (amostra)
Pretendem continuar morando na área	19 (21)	90,5 (100,0)	8 (9)	88,9 (100,0)	16 (19)	84,2 (100,0)
Têm condições de fazer melhorias na casa	9 (21)	42,9 (100,0)	7 (9)	77,8 (100,0)	16 (20)	80,0 (100,0)
Planejam fazer melhorias na casa	9 (21)	42,9 (100,0)	3 (9)	33,3 (100,0)	13 (20)	65,0 (100,0)
Possuem parentes morando em outro estado ou país	14 (21)	66,7 (100,0)	5 (9)	55,6 (100,0)	5 (20)	25,0 (100,0)
Possuem parentes morando em outro estado ou país e que manda dinheiro	1 (14)	7,1 (100,0)	3 (5)	60,0 (100,0)	0 (5)	0,0 (100,0)

Tabela 17 – Dados relacionados às expectativas dos moradores em relação à área e à moradia.

Tomando como base ainda as expectativas da população, investigou-se quem considera que a casa tem condições de receber melhorias. Em Coronel Fabriciano, obteve-se a maior porcentagem, 80% (16 do total de 20 que responderam a esta pergunta) afirmam que sim, embora, desses, 65% de fato dizem planejar fazer melhorias. Dos 7 que dizem não

planejar, 6 afirmam não ter condições financeiras no momento para assumir as prestações decorrentes das melhorias e apenas 1 diz ser porque a casa não precisa. Em Vila Aliança, a diferença entre os que dizem ter condições e os que planejam é ainda maior: 7 do total de 9 acreditam ter condições de fazer melhorias, mas desses apenas 3 pretendem o fazer. Dos demais, 3 dizem que a casa não precisa, 2 dizem não ter poupança para isso e 1 diz que intenciona vender a casa.

Já em Brasília Teimosa o percentual é o mesmo, tanto para os que dizem ter condições quanto para os que planejam, 42,9%. Dos 12 entrevistados, do total de 21 casos válidos, que afirmaram que não planejam e não têm condições de fazer melhorias, apenas 1 justifica que a casa não precisa, 9 dizem não ter condições financeiras satisfatórias para arcar com as despesas e 2 optaram por não responder.

Sobre a questão financeira, observou-se se os moradores contam com apoio financeiro de parentes que moram fora do estado ou do país, mas os resultados não foram muito significativos. Só em Vila Aliança que, dos 5 moradores que possuem parentes fora de Pernambuco, 3 contam com algum tipo de auxílio em dinheiro e que tendem a investir na habitação através de pequenos reparos ou em reformas.

As intenções dos moradores que pensam em realizar melhorias são variadas, abrangem desde pequenos reparos de pintura, troca de telhas, pequenas reformas e até construção de mais um pavimento em busca de mais espaço (Ver Figuras 40 e 41).



Figura 40 – Rua Esdras Farias, em Vila Aliança, com casa em expansão.
Fonte: Acervo pessoal, 2010.



Figura 41 – Rua Dagoberto Pires, em Brasília Teimosa, e o processo de verticalização.
Fonte: Acervo pessoal, 2010.

Sobre outros possíveis apoios, financeiros ou não, através de esferas estatais ou organizações comunitárias para reforma e/ou reparos na casa, a população das três áreas estudadas dizem que não contam com ajuda de ninguém, a não ser deles mesmos e, no máximo, de parentes próximos. No entanto, quando questionados sobre esse mesmo tipo de apoio relacionado às melhorias na área, eles citam o suporte das associações de

moradores e autoridades municipais, a esfera imediatamente reconhecida para atuar no provimento de serviços básicos e infraestrutura da cidade.

Em Brasília Teimosa, 13 do total de 21 casos válidos, dizem pedir ajuda a sua associação, 6 dizem recorrer às autoridades municipais e 2 dizem que eles mesmos buscam resolver os problemas. Em Vila Aliança, do total de 9 casos válidos, 4 pedem auxílio a sua associação de moradores, enquanto 2 solicitam às autoridades municipais e 3 resolvem por conta própria.¹⁷ Por sua vez, em Coronel Fabriciano, a maioria (13 do total de 20) busca as autoridades municipais para alcançar melhorias, 6 recorrem à associação de moradores e apenas 1 diz não contar com a ajuda de ninguém, só dele mesmo. Essa opção em ir direto às autoridades municipais antes da associação corrobora com a revelação de descontentamento de alguns moradores com a composição atual da associação, segundo eles, pouco atuante.

Diante de toda essa expectativa com relação à área e à casa, investigou-se também se está havendo venda de casas nas áreas e quais os valores estão sendo praticados (Ver Tabela 18).

ESTIMATIVA DE VALOR NA ÁREA	BRASÍLIA TEIMOSA		VILA ALIANÇA		CEL. FABRICIANO	
	N (amostra)	% (amostra)	N (amostra)	% (amostra)	N (amostra)	% (amostra)
Conhecem vizinhos que venderam a casa	10 (22)	45,5 (100,0)	3 (9)	33,3 (100,0)	10 (20)	50 (100,0)
	Amostra	R\$	Amostra	R\$	Amostra	R\$
Valor vendido	9		3		7	
Mínimo		10.000,00		65.000,00		15.000,00
Máximo		150.000,00		65.000,00		48.000,00

Tabela 18 – Percepção e estimativa de valor de venda das casas em cada área.

A área com a casa vendida pelo maior valor, de conhecimento dentre os entrevistados, foi em Brasília Teimosa, 150 mil reais, localizada na orla marítima. Quando questionados se poderiam identificar o novo morador (o comprador) para uma possível entrevista, os entrevistados afirmaram que a casa está fechada desde a venda, o que confirma, assim, as notícias que vêm sendo veiculadas sobre a supervalorização dos lotes na área e levanta a suposição de que o novo comprador possa estar fazendo reserva de estoque de terra para especulação ou aguardando modificações na legislação das ZEIS para que possa estabelecer outros tipos de empreendimentos na localidade.

¹⁷ Como foi relatado, por exemplo, que eles estariam fazendo as ligações por conta própria do sistema de esgotamento que vinha sendo executado na área, mas que ainda não foi entregue à população.

Além disso, esse mercado, nessa área, parece estar bem aquecido. Vários moradores comentaram sobre o tema e é possível encontrar cartazes anunciando a venda (Ver Figura 42).



Figura 42 – Cartaz de ‘vende-se casa’, em Brasília Teimosa.
Fonte: Acervo pessoal, 2010.

Mesmo nesse cenário, é também em Brasília Teimosa onde se identifica o menor valor praticado de venda de casa. Como já mencionado, por cobrir uma área bastante extensa, Brasília Teimosa agrega muitas diversidades, a conformação e morfologia observadas nas orlas são diferentes de quando se adentra mais ao território do bairro, sendo lotes menores, com maiores dificuldade de acessos a pessoas, serviços e à infraestrutura.

Em Vila Aliança, dos 9 entrevistados, três disseram ter vizinhos que venderam a casa, mas quando perguntados do valor, percebe-se que se trata do mesmo vizinho que vendeu sua casa a 65 mil reais. Ressalva-se que, em Vila Aliança, os lotes têm tamanhos parecidos e são maiores que em Brasília Teimosa.

Em Coronel Fabriciano, metade dos moradores diz saber de vizinhos que venderam suas casas e os valores variam de 15 mil a 48 mil reais. Segundo novamente Maria, 73 anos e moradora da localidade há 32 anos, houve maior casos de venda em 2007, quando moradores que moravam no entorno da linha do metrô foram indenizados e procuraram casas para comprar em Coronel Fabriciano. Alguns moradores aproveitaram a oferta, venderam e se mudaram, mas a entrevistada não soube dizer para onde.

Quanto ao valor estimado da própria casa, os números subiram um pouco mais. O máximo atingido foi novamente em Brasília Teimosa, 300 mil reais em uma casa de primeiro andar, compartilhada entre familiares. A própria população observa em seu lote um potencial para lucrar uma quantia significativa, o que muito preocupa, pois onde vão morar

caso vendam as suas casas? Mas, pela própria diversidade, também conta com o menor valor, 10 mil reais, que se trata de casa de único vão com banheiro, totalizando aproximadamente 10 m² - observa-se que mesmo neste caso, o m² está valendo 1 mil reais (Ver Tabela 19).

VALOR ESTIMADO DA PRÓPRIA MORADIA	BRASÍLIA TEIMOSA		VILA ALIANÇA		CEL. FABRICIANO	
	Amostra	R\$	Amostra	R\$	Amostra	R\$
Mediana	11	60.000,00	7	80.000,00	14	39.500,00
Média	11	96.363,63	7	72.857,14	14	41.000,00
Mínimo	11	10.000,00	7	20.000,00	14	20.000,00
Máximo	11	300.000,00	7	100.000,00	14	75.000,00

Tabela 19 – Valor de venda estimado da própria moradia por área.

Em Vila Aliança, o maior valor estimado para a própria moradia foi de R\$ 100.000,00 (Cem mil Reais), justificado pelo morador pela reforma recente em que a casa foi forrada com gesso, recebeu pintura, esquadrias de vidro etc.. Nesta localidade, também se observa a maior mediana, embora a maior média seja verificada em Brasília Teimosa.

Já em Coronel Fabriciano, que possui os menores valores, a média é de 41 mil reais, que corrobora o valor cadastrado na URB, segundo a moradora Maria, 73 anos.

Os valores praticados se relacionam, frequentemente, ao que vem sendo observado na área, com alguma valorização, e não estão atrelados aos praticados no mercado formal.

Passadas algumas décadas desde a origem de cada área, o medo de expulsão hoje se tem reduzido. 29,8% dos moradores, nas três áreas, disseram já ter pensado que poderiam ser expulsos, o maior número de casos foi identificado em Brasília Teimosa, 8 do total de 20 – mas desses, 3 disseram ser porque ouviram falar dessa possibilidade, outros justificaram temer a disputa entre familiares e 2 pontuam o grande interesse e pressão do mercado imobiliário. Em Coronel Fabriciano, 5 entrevistados de 20 dizem pensar que podem ser expulsos, ou porque acreditam que a prefeitura pode tomar, já que o terreno pertence a ela, ou por desentendimento entre herdeiros. Por fim, em Vila Aliança, 1, do total de 9, disse ter esse sentimento de que poderia ser expulso, nesse caso pela prefeitura, por ausência da documentação de posse do lote.

Alguns moradores colocaram, inclusive, que não temem ser expulsos, pois teriam direito à indenização pelo tempo de moradia e investimentos na área. Mas em virtude de outras experiências na cidade do Recife, sabe-se que, se houver rumores de retirada das famílias, mesmo que sob indenização, a população envolvida tende a se organizar e lutar pela sua permanência, como aconteceu em Coronel Fabriciano, em Brasília Teimosa, além de outras áreas.

Através do exposto, obteve-se uma visão geral das áreas estudadas a partir do ponto de vista dos moradores, identificando tanto problemas, insatisfações, como também potencialidades de cada área, que geram novas e velhas demandas por parte da população.

No entanto, viu-se a necessidade de conferir o grau de conservação e consolidação das moradias por área, a partir do olhar treinado do pesquisador, sem maiores relações afetivas com cada construção. Desse modo, ao fim da aplicação das entrevistas, solicitou-se aos entrevistados conhecer a casa para que fossem feitas as anotações necessárias. Certamente, alguns recusaram, mas obteve-se número considerado suficiente para seguir com a abordagem, salienta-se que apontando apenas tendências.

Para analisar o grau de consolidação da moradia, foram observados os tipos de materiais empregados na parede, no teto e no piso, assim como o nível de conservação dos mesmos.

Dentre os materiais empregados na parede e no teto, foi constatado nas três áreas que os materiais adotados são os mais adequados à função de vedação e cobertura, respectivamente. Já dentre os empregados no piso, das casas visitadas, somente em Vila Aliança, todas contavam com revestimento em cerâmica ou ladrilho hidráulico. Nas demais áreas, foram identificados materiais como barro batido e cimento (Ver Tabela 20).

MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO	BRASÍLIA TEIMOSA		VILA ALIANÇA		CEL. FABRICIANO	
	N (17)	%	N (9)	%	N (19)	%
Parede						
Papelão, lata, plástico	-	-	-	-	-	-
Lona, barro	-	-	-	-	-	-
Taipa, madeira, tijolos	17	100,0	9	100,0	19	100,0
Teto						
Papelão, lata, plástico	-	-	-	-	-	-
Lona, telhas, pedaços de madeira	-	-	-	-	-	-
Telhas (cerâmica, amianto, metálica)	17	100,0	9	100,0	19	100,0
Piso						
Terra, barro	-	-	-	-	-	-
Barro batido, cimento	6	35,3	0	0	12	63,2
Ladrilho hidráulico, cerâmica	11	64,7	9	100,0	7	36,8

Tabela 20 – Inventário dos materiais construtivos utilizados nas casas visitadas de cada área.

Em Brasília Teimosa, embora um número significativo adote barro batido e cimento para o piso (35,3%), a maioria já utiliza cerâmica ou ladrilho hidráulico (64,7%), enquanto que, em Coronel Fabriciano essa proporção é praticamente inversa, o que denota que desde a entrega das casas, em parte delas não houve maiores investimentos da população

no piso, que permanece com as características originais de quando foram entregues pelo poder público. Mas vale ressaltar que, quando bem conservado, o barro batido e cimento conseguem atender bem os seus propósitos.

Salienta-se que, como foi observado, em nenhuma das áreas foram identificados materiais alternativos na construção, o que sinaliza e se justifica pelo tempo de existência de cada uma e pelas intervenções sofridas. Brasília Teimosa e Coronel Fabriciano, em sua origem, apresentaram materiais precários e não apropriados à função que deveria exercer.

No entanto, apesar da aparente consolidação em face dos materiais, é preciso considerar o nível de conservação dos mesmos. Desse modo, apresenta-se a Tabela 21 a seguir.

CONSERVAÇÃO DOS MATERIAIS		BRASÍLIA TEIMOSA		VILA ALIANÇA		CEL FABRICIANO	
		N (17)	%	N (9)	%	N (19)	%
Parede	Ruim	3	17,6	-	-	1	5,3
	Satisfatório	11	64,7	5	55,6	14	73,7
	Bom	3	17,6	4	44,4	4	21,0
Teto	Ruim	2	11,8	-	-	1	5,3
	Satisfatório	11	64,7	4	44,4	11	57,9
	Bom	4	23,5	5	55,6	7	36,8
Piso	Ruim	1	5,9	-	-	-	-
	Satisfatório	7	41,2	3	33,3	6	31,6
	Bom	9	52,9	6	67,7	13	68,4

Tabela 21 – Inventário do estado de conservação dos materiais construtivos utilizados nas casas visitadas em cada área.

Nesse caso, a comparação volta a ser entre Brasília Teimosa e Coronel Fabriciano mais diretamente, já que ambas tiveram origem irregular. Coronel Fabriciano, de origem mais recente, de menor dimensão territorial e totalmente regularizada, é a que apresenta a melhor conservação dos seus materiais de modo geral, que já se justifica pelas características salientadas, embora tanto da parede quanto do teto, o nível de conservação dos materiais seja satisfatório e não mais, bom.

Em Brasília Teimosa, assim como nas demais áreas, o piso detém os materiais que se encontram em melhor estado de conservação. Por outro lado, os demais materiais empregados na parede e no teto, têm apresentado alguma deterioração, diminuindo o grau de conservação. Enquanto em Vila Aliança, não foi identificado nenhum material com grau de conservação considerado ruim e, em Coronel Fabriciano, apenas 1 caso identificado para materiais da parede e do teto; em Brasília Teimosa, foram observados 3 casas com

materiais da parede em estado de conservação ruim, 2 casas com material do teto ruim e 1 caso em que o material utilizado no piso está em péssimo estado de conservação, com água minando do solo, em determinadas épocas do ano. A degradação observada nos materiais empregados na parede foi de rachaduras significativas aliadas à umidade. Já o grau de conservação das telhas, considerado ruim, deveu-se a problemas de muitas áreas com goteiras, trazendo umidade para as paredes.

Já em Vila Aliança, os materiais que compõem o teto e o piso, em sua maioria, foram considerados bons. A seguir, ver as Figuras 43, 44 e 45, com algumas demonstrações.



Figura 43 – Materiais de construção utilizados nos imóveis da Rua Afrânio em Brasília Teimosa.

Fonte: Acervo pessoal, 2010.



Figura 44 – Materiais de construção utilizados nos imóveis da Av. Presidente Kennedy, em Vila Aliança.

Fonte: Acervo pessoal, 2010.



Figura 45 – Materiais de construção utilizados nos imóveis da Rua 18 de dezembro, em Coronel Fabriciano.

Fonte: Acervo pessoal, 2010.

Identificados os materiais e o nível de conservação, foi estabelecida uma pontuação de 1 a 3 a cada tipo de material empregado, assim como pontuação de 1 a 3 para o nível de conservação dos mesmos. Ao cruzar o material de construção com a conservação, soma-se a pontuação. De modo que, o máximo de pontuação obtida em cada componente, como parede, teto e piso é 6, e o mínimo, 2 (Ver Quadro 6). Com isso, soma-se a pontuação

obtida em cada componente, alcançando, assim, a pontuação total que indicará o nível de consolidação de cada casa.

Materiais de Construção		Conservação		
		[1]Ruim	[2]Satisfatório	[3]Bom
PAREDE	[1] Papelão, lata, plástico	2	3	4
	[2] Lona, barro	3	4	5
	[3] Taipa, madeira, tijolos	4	5	6
TETO	[1] Papelão, lata, plástico	2	3	4
	[2] Lona, telhas, pedaços de madeira	3	4	5
	[3] Telhas (cerâmica, amianto, metálica)	4	5	6
PISO	[1] Terra, barro	2	3	4
	[2] Barro batido, cimento	3	4	5
	[3] Ladrilho hidráulico, cerâmica	4	5	6

Quadro 6 – Critério para pontuação do grau de consolidação, a partir dos materiais de construção e sua conservação.

Assim, as habitações foram divididas em três categorias: 1. Temporárias – que possuem grau de consolidação entre 6 e 14, são as casas que não estão em boas condições, nas quais faltam qualidade e/ou conservação dos materiais utilizados. 2. Transitórias – com grau de consolidação igual a 15 ou 16, são as que adotam materiais de melhor qualidade e estão em bom estado de conservação, mas faltam acabamentos. 3. Permanentes – possuem grau de consolidação igual a 17 ou 18, com os materiais mais adequados à construção e em ótimo estado de conservação, inclusive, com acabamentos. Dito isto, segue-se aos resultados observados nas áreas estudadas (Ver tabela 22).

GRAU DE CONSOLIDAÇÃO	BRASÍLIA TEIMOSA		VILA ALIANÇA		CEL. FABRICIANO	
	N (17)	%	N (9)	%	N (19)	%
Pontuação						
11	1	5,8	-	-	-	-
12	-	-	-	-	1	5,3
14	2	11,8	-	-	1	5,3
Total temporário	3	17,6	-	-	2	10,6
15	10	58,8	3	33,3	10	52,6
16	-	-	1	11,1	1	5,3
Total Transitório	10	58,8	4	44,4	11	57,9
17	2	11,8	1	11,1	5	26,3
18	2	11,8	4	44,1	1	5,3
Total Permanente	4	23,6	5	55,6	6	31,6
	Amostra	Média	Amostra	Média	Amostra	Média
Pontuação	17	15,24	9	16,67	19	15,53

Tabela 22 – Inventário do grau de consolidação das casas visitadas em cada área.

A pontuação mínima alcançada foi igual a 11, verificada em Brasília Teimosa; 12 em Coronel Fabriciano, e em Vila Aliança o mínimo obtido foi igual a 15. Além disso, as três áreas tiveram casas que atingiram a pontuação máxima, ou seja, igual a 18. As médias apontam para um grau de consolidação transitório em Brasília Teimosa e Coronel Fabriciano, e entre transitório e permanente em Vila Aliança.

Após Vila Aliança, que como já vem sendo observado, agrega os materiais mais adequados e em melhor estado de conservação, sem nenhuma casa classificada com grau de consolidação temporário, e a maioria das classificadas com transitórias, a um ponto de serem consideradas permanentes, vem o assentamento Coronel Fabriciano. Embora apresente, dentre as casas visitadas, duas situações significativas de deterioração, com piso em cimento bastante danificado, paredes com rachaduras importantes, do total de 19 moradias, 6 estão em bom estado de conservação, sendo considerada como grau de consolidação permanente e 11 como transitório. Por último vem Brasília Teimosa, com 3 casos de moradias mais deterioradas, dentre as visitadas, contra 10 com grau de consolidação transitório e 4 permanente.

Desse modo, para uma melhor visualização, observa-se, no gráfico, a distribuição em percentual do grau de consolidação das casas por área (Ver Gráfico 4).

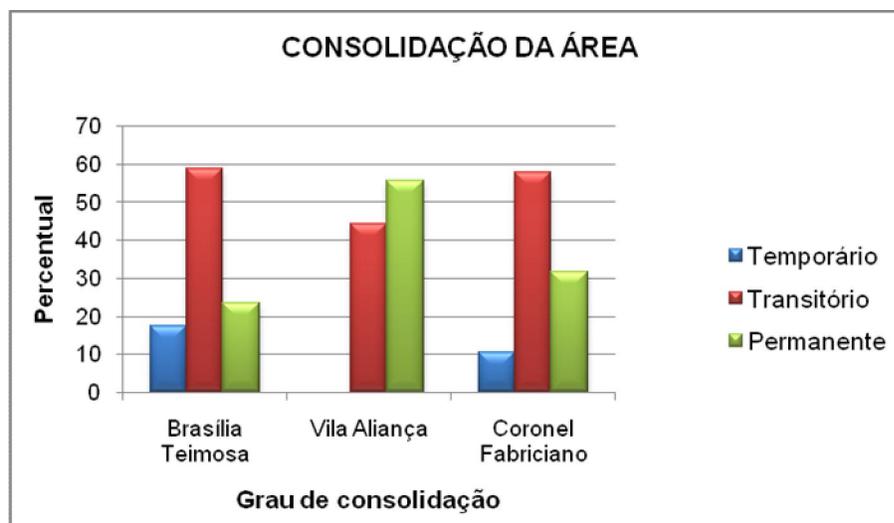


Gráfico 4 – Distribuição em percentual do grau de consolidação das casas por área.

Embora a média do grau de consolidação nas três áreas represente condições satisfatórias de moradia, há de se salientar a tendência à deterioração dos materiais empregados, ainda que adequados à função que exercem. O elevado percentual de grau de consolidação transitório verificado em Brasília Teimosa e Coronel Fabriciano provoca a reflexão de que, em um futuro próximo, essas áreas demandarão por novos investimentos para reconsolidação, uma vez que muitos moradores dizem não ter condições financeiras para realização das melhorias e manutenção necessária, como foi visto nesta seção.

Esta preocupação é ainda maior no que tange Coronel Fabriciano, na medida em que este assentamento recebeu investimentos estatais, inclusive para a construção das próprias moradias. Até mesmo o caso de Vila Aliança requer atenção, pois mesmo em menor grau, já é possível identificar degradação de materiais.

Sabe-se que, independentemente da faixa de renda e da origem da moradia, se formal ou informal, irregular ou regular, a habitação precisa de manutenção, e depois de algum tempo, precisa de reparos mais significativos. O que se ressalta para esta dissertação é que essas áreas têm recebido ou receberam investimentos habitacionais importantes, mas sua população tem encontrado dificuldades em manter essa habitação, seja pelo baixo poder aquisitivo, seja composição familiar que adquiriu mais pessoas.

As Figuras 46, 47 e 48 demonstram o grau de consolidação dessas áreas e revelam, inclusive, a contínua consolidação, em Brasília Teimosa, com a ampliação das moradias.



Figura 46 – Rua Albacora, em Brasília Teimosa, em contínua consolidação.
Fonte: Acervo pessoal, 2010.



Figura 47 – Grau de consolidação na Rua 18 de dezembro, em Coronel Fabriciano.
Fonte: Acervo pessoal, 2010.



Figura 48 – Grau de consolidação das construções na Rua Esdras Farias, em Vila Aliança.
Fonte: Acervo pessoal, 2010.

De Souza (1998) concluiu que as ameaças de despejo ou de remoção, incluindo ameaças pessoais, entre membros familiares, poderiam influenciar na redução do potencial

de reinvestimento pelas famílias, limitando assim o processo de consolidação, mais do que a ausência da garantia de posse através do título.

No entanto, como se observou, atualmente o medo de expulsão nas áreas estudadas é consideravelmente reduzido e, quando existe, decorre do grande interesse pelo mercado imobiliário na área, como Brasília Teimosa, e da preocupação com disputas familiares. Ainda assim, boa parte da população tem a consciência que, em caso de necessidade de remoção, elas deverão ser indenizadas pelo investimento na construção. De modo que, neste caso, a falta de investimentos por parte de algumas famílias relaciona-se a outros fatores, sendo o mais perceptível a falta de poupança por parte dos moradores, uma vez que a renda tem sido empregada para sustento da família.

Essa dificuldade de poupança não é tão recorrente em Vila Aliança, em face da estabilidade financeira sugerida pelo salário fixo do público-alvo da política pública lá adotada. Mas nas outras áreas, supõe-se que a mesma decorre da ausência de programas de geração de emprego e renda nas intervenções empregadas nas respectivas áreas.

Assim, verifica-se uma tendência a uma possível demanda futura de investimentos para recuperação das condições da moradia, ou seja, reconsolidação física da unidade habitacional, justificada pelos seguintes motivos observados através das análises desenvolvidas: uso intensivo da moradia, em decorrência do tempo de ocupação e do número de membros; rearranjo domiciliar, no qual a família nuclear foi acrescida por outros parentes, ou agregados, que quando não compartilham a mesma casa, como foi mais comum em Coronel Fabriciano, compartilham o lote; ausência de apoios para investimentos, além da já citada falta de poupança; e a própria transição demográfica, com envelhecimento da unidade habitacional e dos moradores, havendo troca inclusive de gerações e de interesses.

Deve-se salientar ainda que essas áreas, antes periféricas, hoje mais centrais, principalmente Coronel Fabriciano e Brasília Teimosa, exercem um poder de atração de outros moradores e inclusive de investidores/especuladores, este último principalmente em Brasília Teimosa.

Esses mesmos pontos identificados como causa de possíveis futuras demandas por reconsolidação física da moradia, sejam: adensamento, transição demográfica, uso intensivo, revelam demandas socioespaciais que já podem ser pontuadas com base nas análises desenvolvidas nesta seção. São elas:

- Melhor aproveitamento do espaço, através da verticalização;
- Apoio financeiro, seja através de financiamento, acesso a crédito para melhorias habitacionais;
- Apoio técnico para construção e para posterior regularização da reforma empreendida;

- Ampliação de acesso aos serviços básicos, como esgotamento, drenagem, transporte público;
- Melhoria na qualidade e na regularidade dos serviços fornecidos, tais como abastecimento de água, esgotamento, drenagem, transporte público, dentre outros;
- Apoio para a ligação do esgotamento da rua para as moradias; e
- Mais informações sobre o tratamento de questões legais, como herança, sucessão e testamento, bem como soluções mais práticas para o perfil desta população de baixa renda.

Como é possível observar, as demandas socioespaciais identificadas requerem políticas públicas que ataquem desde questões pontuais, como o apoio para a ligação do esgotamento da rua para as moradias, a questões mais globais, como soluções mais práticas no tratamento de questões jurídicas.

Dito isto, para fechamento deste capítulo, faz-se breve abordagem acerca do mercado informal de aluguel identificado nas três áreas de estudo.

5.2 UM MERCADO INFORMAL DE ALUGUEL

A constatação desse mercado informal de aluguel nas áreas pobres não é recente. Já há uma produção bibliográfica bastante relevante neste sentido. Para citar apenas alguns autores, tem-se Mike Davis, com uma pesquisa envolvendo várias cidades do mundo, Pedro Abramo, com enfoque na cidade do Rio de Janeiro e Norma Lacerda, que toma como base de estudo as áreas pobres do Recife.¹⁸

A locação aparece para os pobres urbanos como uma possibilidade de geração de renda com o seu patrimônio, seja ele formal ou informal, mas frequentemente numa relação que Davis (2006) chama de exploração pelos pobres de pessoas ainda mais pobres.

De acordo com Pasternak Taschner (1995 apud DAVIS, 2006) as próprias melhorias e intervenções realizadas nos assentamentos terminam por consolidar um submercado imobiliário nas áreas pobres, no qual terrenos e casas tornam-se bens de consumo e o preço dispara.

Essas colocações sobre a questão desse mercado de aluguel refletem uma realidade observada nas áreas estudadas nesta dissertação. Tanto nas áreas de origem irregular e que foram alvo de políticas públicas de reconsolidação, como Brasília Teimosa e Coronel

¹⁸ Para maior aprofundamento no assunto, ver: ABRAMO, Pedro (Org.). *Favela e Mercado Informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre: ANTAC; FINEP, 2009 (Coleção Habitar).

Fabriciano quanto na vila financiada pelo poder público para servir a uma população de média a baixa renda, que se consolidaram no tempo e hoje têm uma localização, por assim dizer, privilegiada, em virtude da proximidade de importante rede de serviços da cidade.

Davis (2006), nesse sentido, revela uma preocupação de que os locatários seriam moradores invisíveis e impotentes das áreas pobres, pois faltaria a eles o poder de criar organizações de moradores, e diria até pela própria instabilidade de se manter na área. No entanto, o próprio Davis (2006) aponta que Peter Ward tem outra visão desse tema. Para ele, os locatários teriam mais disposição em se manifestar contra o governo, do que os proprietários que já foram “comprados” durante as sucessivas políticas habitacionais. Nas análises a seguir, pretende-se observar a participação comunitária dos inquilinos nas áreas estudadas.

Salienta-se que a discussão sobre o mercado informal de aluguel não é o foco principal, porém como aparece nas três áreas pós-intervenções estatais, que proporcionaram significativas melhorias, entendeu-se a importância de trazer algumas análises a partir da aplicação de entrevistas junto aos inquilinos.

Desse modo, buscou-se traçar, de maneira geral, o perfil social desse entrevistado que optou pela moradia de aluguel (Ver Tabela 23).

PERFIL SOCIAL DO ENTREVISTADO	INQUILINOS	
	N (amostra)	% (amostra)
Escolaridade		
Ensino Fundamental	8	80,0
Ensino Médio	2	20,0
Total de casos	10	100,0
Emprego		
Desempregado	3	30,0
Autônomo	2	20,0
Empregado	2	20,0
Aposentado	1	10,0
Pensionista	2	20,0
Total de casos	10	100,0
Contribui para a renda	8 (10)	80,0 (100,0)
Participa de associação comunitária	2 (11)	18,2 (100,0)

Tabela 23 – Resumo do perfil social do entrevistado inquilino.

Os inquilinos entrevistados possuem, como maior grau de formação escolar, o Ensino Médio (20%), seguido pelos demais 80% que cursaram até o Ensino Fundamental.

Quanto ao emprego, embora 30% afirmem que se encontram desempregados, 80% dizem contribuir para a renda da família de algum modo. Os índices aqui alcançados se mostram mais deficitários do que os índices apresentados entre os proprietários.

Quando questionados sobre o salário que recebem mensalmente, do total de 12, apenas 7 pessoas responderam (neste caso, ressalta-se que a 4 não se aplica, já que estão desempregados), e dessas 7 pessoas, 57,1% dizem receber até 2 salários mínimos, 14,3% recebem até 3 salários mínimos e 28,6% recebem até 1 salário mínimo.

Não é possível estabelecer, nesse caso, se os inquilinos são mais pobres que os proprietários, em virtude da pequena amostra levantada, mas há uma tendência, já que entre os casos observados a renda não se mostra superior. Com base no grau de escolaridade e no quesito emprego, indica-se tendência a se confirmar que há uma exploração pelos pobres dos mais pobres, já que o pagamento do aluguel configura numa renda extra ao proprietário e indica que ele detém um patrimônio além do que mora.

Observa-se ainda que, assim como a participação de associação comunitária entre os proprietários é baixa, também o é entre inquilinos, ressaltando uma desmobilização da população, que se verifica na cidade do Recife de maneira geral, como colocado no capítulo 2.

Pode estar relacionada também ao tempo de moradia dos entrevistados, pois cerca de 50% dos locatários, do total de 12 casos válidos, moram há menos de 1 ano em sua localidade e talvez isso indique que ainda não há vínculos significativos com o lugar. Em Brasília Teimosa, identificaram-se dois casos de inquilinos que lá habitam há aproximadamente 15 anos, enquanto que em Vila Aliança e em Coronel Fabriciano encontrou-se um caso em cada área com tempo de moradia de seis anos.

Quando questionada a origem do inquilino, 83,3% (do total de 12 casos válidos) disseram ter vindo de assentamento ou bairro da mesma cidade e, em 50% dos casos, a moradia anterior também era alugada. Os motivos que apontaram para justificar a mudança para a nova área foram os mais diversos, mas as respostas indicam muito mais poder de atração da localidade da nova residência, através dos fatores citados, como localização, proximidade do trabalho e/ou possibilidade de emprego.

Destaque para um dos motivos que incitou a atenção, o caso de Denise, 43 anos, moradora da área de Brasília Teimosa como inquilina há sete meses, ela se mudou da casa anterior, que era própria, também em Brasília Teimosa, em virtude de brigas familiares para partilha da herança após o falecimento do pai. Antes ela morava na casa com sua família nuclear, mas após a morte do pai, os irmãos que já não habitavam lá, demonstraram o interesse na parte que lhes cabia.

Com isso, seguiu-se a observação em torno das características e demografia do lote. Dentre os 12 casos entrevistados, obteve-se uma média de 3 casas por lote. Esse resultado

se deve principalmente ao elevado adensamento de lote encontrado em Brasília Teimosa, em que 3 casos eram de 4 casas por lote, um caso com 2 casas, outros com 5 e outro com 7 casas no mesmo lote.

Já em Vila Aliança, dentre os dois casos de aluguéis identificados, um apresenta apenas 1 casa por lote e o outro 2 casas, enquanto que, em Coronel Fabriciano, encontraram-se 2 casos de apenas 1 casa no lote e 1 caso com três casas, sendo que apenas uma era alugada, as demais foram ditas próprias.

Nas entrevistas com inquilinos também houve recusas para visita da casa, de modo que não se puderam dimensionar todos os lotes que foram alvos de entrevistas. Assim, dentre os que responderam ou permitiram a entrada, o lote de maior dimensão localiza-se em Vila Aliança, com 105 m², onde mora apenas 1 família. Este dimensionamento repete-se em Brasília Teimosa, mas servindo de moradia a 5 famílias.

A média do número de famílias por lote, por sua vez, aproxima-se da média do número de casas, mas como algumas estavam desocupadas, a média caiu para 2,58. Já a média do número de pessoas no lote e por moradia não foi elevada, mas observa-se que o adensamento já ultrapassa, mesmo que minimamente, a média de 2 pessoas por dormitório, como indicado pelo IBGE. Entre os inquilinos entrevistados, a média é de 2,14 pessoas por dormitório, no entanto a moda, ou seja, o resultado que mais se repete é igual a 3 (Ver Tabela 24).

Salienta-se que essas médias contêm extremos bastante significativos, já que foram identificados lotes com 15 pessoas (3 famílias num lote de 70m²) e lotes com 2 pessoas (1 família), além de moradias com apenas 1 integrante e outras com 6.

DEMOGRAFIA DO LOTE	INQUILINOS	
	Amostra	Média
Número de casas independentes no lote	12	3
Números de famílias no lote	12	2,58
Número de pessoas no lote	12	7,25
Número de pessoas por domicílio no início	12	3,5
Número de pessoas por domicílio hoje	12	2,14

Tabela 24 – Dados relacionados à demografia dos lotes de inquilinos.

Quanto às características gerais da casa, verifica-se que se compõem basicamente de quarto, sala, cozinha e banheiro, em alguns casos há adição de mais um quarto, ao mesmo tempo em que se identifica a ocorrência de construção de único vão, que servia apenas ao quarto.

Desse modo, a média de número de cômodos, dentre os 12 casos entrevistados, foi de 4,83, com média igual a 1,75 para número de quartos e de 0,92 para banheiros, já que

em um dos casos, em Brasília Teimosa – o mesmo do vão único mencionado acima – o banheiro era compartilhado com outras casas (Ver Tabela 25).

CARACTERÍSTICAS GERAIS DA CASA	INQUILINOS	
	Amostra	Média
Número de cômodos	12	4,83
Número de dormitórios	12	1,75
Número de banheiros	12	0,92
	N (amostra)	% (amostra)
Utiliza parte da casa para negócio	1 (12)	8,3 (100,0)

Tabela 25 – Características físicas e possivelmente econômicas das casas dos inquilinos.

Além das características de composição da casa, procurou-se identificar, se alguma delas era utilizada, mesmo que parcialmente, para negócios da família. Somente uma das casas fazia esse tipo de uso, localizada em Coronel Fabriciano, a qual aproveitava a sala de estar para o funcionamento de um salão de beleza.

Quanto as questões legais e os trâmites formais, observou-se que poucos possuem, ao menos, algum tipo de contrato escrito, apenas 3 do total de 12 entrevistados, sendo 1 em cada área. Nos demais casos o acerto foi feito somente de palavra, o que revela confiança entre dono e inquilino, embora dos 12, apenas 1 tenha parentesco com o dono.

Sabe-se que Brasília Teimosa – a propósito, onde foi identificado o maior número de casos de aluguéis – ainda está em processo de regularização, utilizando-se de instrumentos como Doação e CDRU, enquanto Coronel Fabriciano já está regularizada através também do instrumento de CDRU. Salienta-se que este instrumento não permite o uso para aluguel. Com isso, pode-se concluir que mesmo com contrato escrito, a prática de aluguel nessas áreas é irregular e ilegal. Em Vila Aliança, pela fragilidade da documentação de posse, demonstrada na seção anterior, a prática de aluguel tende a ser também irregular, além de frequentemente informal.

Os valores do aluguel variam de 50,00 a 500,00, sendo o menor praticado em Brasília Teimosa e o maior em Vila Aliança (Ver Tabela 26).

		Quanto custa o aluguel? (R\$)						
		50,00	170,00	200,00	220,00	300,00	350,00	500,00
Área de estudo	Coronel Fabriciano	0	1	0	1	0	1	0
	Brasília Teimosa	1	1	1	0	3	1	0
	Vila Aliança	0	0	0	0	0	1	1
	Total	1	2	1	1	3	3	1

Tabela 26 – Tabulação cruzada entre as variáveis – quanto custa o aluguel x área de estudo.

Como se pode observar, alguns valores praticados se aproximam muito do salário mínimo, o que, cruzando com a renda do entrevistado, implica num peso significativo na cesta de despesas dos moradores. Na maioria dos casos, as famílias ficaram sabendo do aluguel da casa através de amigos e parentes da própria localidade.

Da mesma maneira que se questionou sobre o grau de satisfação dos proprietários sobre os serviços oferecidos, aplicaram-se as mesmas questões aos inquilinos, também com a finalidade de observar se há um posicionamento em concordância com os proprietários.

Os inquilinos, em sua maioria, disseram-se satisfeitos com muitos dos serviços oferecidos, inclusive com o esgotamento e drenagem, o que não aconteceu entre as opiniões dos proprietários. Mas se mostraram bastante insatisfeitos com o serviço de transporte público, com exceção dos inquilinos de Coronel Fabriciano, e ficaram divididos com relação ao policiamento (Ver Tabela 27).

QUALIDADE DOS SERVIÇOS OFERTADOS	INQUILINOS	
	N (Amostra)	% (Amostra)
Satisfeitos com a água	9 (12)	75,0 (100,0)
Satisfeitos com a luz	11 (12)	89,6 (100,0)
Satisfeitos com o esgotamento	8 (11)	72,7 (100,0)
Satisfeitos com a iluminação pública	11 (12)	91,7 (100,0)
Satisfeitos com a drenagem	9 (12)	75 (100,0)
Satisfeitos com o transporte público	4 (11)	36,4 (100,0)
Satisfeitos com a coleta de lixo	12	100,0
Satisfeitos com o policiamento	6 (12)	50 (100,0)

Tabela 27 – Demonstrativo de satisfação dos inquilinos quanto os serviços ofertados.

Essa diferença de opiniões entre inquilinos e proprietários pode sugerir a confirmação da preocupação de Davis (2006), quando afirma que os inquilinos seriam impotentes em relação aos problemas urbanos. Eles se reservaram a reclamar apenas por transporte público, talvez porque os transtornos resultantes de um mau serviço, nesse quesito, rebatam na relação do morador com o restante da cidade, na pontualidade no emprego, por exemplo, e não como os demais serviços que impactam a vida na área.

No que se refere à situação física da moradia, ao contrário do que se supôs, já que se tinha uma ideia pré-concebida de que os proprietários procurariam oferecer ao inquilino melhores condições físicas de moradia, há um percentual considerável de moradias com problemas com goteiras, umidade e/ou rachadura. São 7 do total de 12 casos válidos. Três casas têm problemas com as instalações e, em duas, os entrevistados estão insatisfeitos com a forma que está construída (Ver Tabela 28).

SITUAÇÃO FÍSICA DA MORADIA	INQUILINOS	
	N (12)	%
Possuem problemas como goteira, umidade, rachadura	7	58,3
Possuem problemas nas instalações	3	25
Possuem problemas quanto à forma que está construída	2	16,7

Tabela 28 – Condições físicas das moradias visitadas dos inquilinos.

Dentro desse contexto de satisfação e insatisfação dos moradores com os serviços da área e com a casa em si, investigou-se quais as percepções dos inquilinos em relação à área e à casa. O resultado pode ser mais bem visualizado nos Gráficos 5, 6 e 7, a seguir.



Gráfico 5 – Distribuição em percentual das características positivas das áreas segundo os inquilinos.

Novamente, como ocorreu entre os proprietários, o fator localização é o que mais se destaca como vantagem de morar naquela localidade, 45,5% (do total de 12 casos válidos) escolheram essa opção, 27,3% preferem o bom ambiente social, enquanto 18,2% citam a qualidade do serviço de transporte como o diferencial, neste caso, esse percentual vem de inquilinos de Coronel Fabriciano.

Quanto às impressões negativas, ver Gráfico 6.



Gráfico 6 – Distribuição em percentual das características negativas das áreas segundo os inquilinos.

Esse quesito foi interessante porque, embora tenham sido apontados o mau ambiente social (em 40% do total de 10 que responderam), o serviço de transporte público deficiente em 20% dos casos e a infraestrutura em 10%, 30%, por sua vez optaram por colocar que nada os incomodava na área.

Quanto às percepções em relação à casa, novamente quando questionados sobre o que mais gostavam, apareceram respostas mais subjetivas que não coube hierarquização. No entanto, quanto ao que menos gostam, ressaltaram o pouco espaço, 37,5% de um total de 8 casos válidos, ocorrência de alagamentos em 25%, enquanto a planta original, ventilação e falta de manutenção foi apontada cada uma por 1 entrevistado, totalizando 12,5% cada (Ver Gráfico7).



Gráfico 7 – Distribuição em percentual das características negativas da casa segundo os inquilinos.

Quanto às expectativas futuras, dos 12 inquilinos entrevistados, 10 afirmaram ter planos de adquirir a casa própria e poder enfim “se livrar” do aluguel. Esse desejo, na verdade, é comum a boa parte da sociedade brasileira, ideia vinculada principalmente a partir da Era Vargas, na qual se difunde o pagamento do aluguel como um dinheiro sem retorno, enquanto a casa própria é um investimento em um patrimônio para a vida toda.

Dos outros dois que disseram não ter planos de comprar uma casa, um mora em Coronel Fabriciano, paga 220 reais e não compartilha o lote com mais nenhuma família, e o outro em Brasília Teimosa, paga 50 reais e compartilha o lote com mais 6 famílias. Nesse caso, eles consideram maior vantagem pagar esse valor do que comprar um imóvel.

Por fim, os mesmos critérios observados pelo pesquisador para definição do grau de consolidação dentre as moradias habitadas pelos próprios proprietários, foi também utilizado para as moradias habitadas por inquilinos.

Neste caso, do total de 12 inquilinos, 8 permitiram a entrada na casa para observação dos materiais construtivos empregados e do nível de conservação. Dentre as casas visitadas, os materiais utilizados em 100% dos casos para a parede e teto são os mais adequados a sua função de vedação e cobertura, respectivamente. Já para o piso, 25% adotam materiais primários, sem revestimento, enquanto os outros 75% utilizam cerâmicas ou ladrilho hidráulico, materiais mais apropriados e duráveis (Ver Tabela 29).

MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO	INQUILINOS	
	N (8)	%
Parede		
Papelão, lata, plástico	-	-
Lona, barro	-	-
Taipa, madeira, tijolos	8	100,0
Teto		
Papelão, lata, plástico	-	-
Lona, telhas, pedaços de madeira	-	-
Telhas (cerâmica, amianto, metálica)	8	100,0
Piso		
Terra, barro	-	-
Barro batido, cimento	2	25
Ladrilho hidráulico, cerâmica	6	75

Tabela 29 – Inventário dos materiais construtivos utilizados nas casas visitadas dos inquilinos.

Quanto ao nível de conservação desses materiais empregados, observa-se que a maioria foi classificada como satisfatório para o bom, considerando os três componentes: parede, teto e piso. No entanto, salienta-se que já se percebe alguma deterioração, justificando a concentração na categoria “satisfatório” dos materiais da parede e do teto, e a

indicação de nível de conservação ruim em um caso para o piso e um caso para o teto (Ver Tabela 30).

CONSERVAÇÃO DOS MATERIAIS		INQUILINOS	
		N (8)	%
Parede			
	Ruim	-	-
	Satisfatório	7	87,5
	Bom	1	12,5
Teto			
	Ruim	1	12,5
	Satisfatório	5	62,5
	Bom	2	25,0
Piso			
	Ruim	1	12,5
	Satisfatório	3	37,5
	Bom	4	50,0

Tabela 30 – Inventário do estado de conservação dos materiais construtivos utilizados nas casas visitadas dos inquilinos.

Com isso, foi possível estabelecer o grau de consolidação das moradias dos inquilinos, utilizando-se, para tanto, do mesmo critério apresentado na seção anterior a esta (Ver Tabela 31).

GRAU DE CONSOLIDAÇÃO	INQUILINO	
	N (8)	%
Pontuação		
13	1	12,5
14	1	12,5
Total temporário	2	25
15	3	37,5
16	1	12,5
Total Transitório	4	50,0
17	1	12,5
18	1	12,5
Total Permanente	2	25
	Amostra	Média
Pontuação	8	15,38

Tabela 31 – Inventário do grau de consolidação das casas visitadas dos inquilinos.

De modo que a pontuação total mínima obtida como resultado da soma do material e do nível de conservação foi igual a 13, ficando apenas a 2 pontos para ser classificada com

grau de consolidação transitório. A máxima foi de 18 pontos e a média igual a 15,38, que corresponde à classificação transitória.

Assim, para melhor visualização do resultado do grau de consolidação entre as moradias de inquilinos, apresenta-se o Gráfico 8 a seguir.



Gráfico 8 – Distribuição em percentual do grau de consolidação das casas dos inquilinos.

Do total de 8 casas visitadas, 2 foram classificadas como temporárias, ressaltando que para se tornarem transitórias, bastam alguns reparos nos materiais construtivos; 4 foram classificadas como transitórias e 2 como permanentes.

As 2 casas de Vila Aliança foram identificadas como transitórias. Brasília Teimosa apresenta pelo menos um exemplar de cada categorização e Coronel Fabriciano, possui 1 casa com grau de consolidação temporário, em virtude, principalmente, de condições insatisfatórias do piso acimentado, do qual mina água; além da presença de goteiras e umidade, e outra casa com grau de consolidação transitório (Ver Tabela 30).

		Grau de consolidação			Total N (%)
		Temporário N (%)	Transitório N (%)	Permanente N (%)	
Área de estudo	Coronel Fabriciano	1 (50,0)	1 (50,0)	0	2 (100)
	Brasília Teimosa	1 (25)	1 (25)	2 (50)	4 (100)
	Vila Aliança	0	2 (100)	0	2 (100)
	Total	2 (25,0)	4 (50,0)	2 (25)	8 (100)

Tabela 32 – Tabulação cruzada entre as variáveis – grau de consolidação x área de estudo.

O cenário, nesse sentido, é um pouco melhor do que os das casas habitadas pelos próprios proprietários, mas revela uma mesma questão, a necessidade de melhorias no nível de conservação dos materiais empregados para que o grau de consolidação possa ser permanente.

Diante do exposto, para fins de conclusão desta seção, coloca-se que a própria existência desse mercado informal de aluguel indica uma demanda de parte da população pela modalidade de aluguel, mesmo que em alguns casos por tempo determinado. Essa demanda é orientada, principalmente pelo fator localização, além dos fatores econômicos, laços de vizinhança, proximidade da família, dentre outros. Com isso, entende-se que é cabível incentivar a adoção de políticas públicas que promovam o acesso à moradia mediante o aluguel, o que já é uma prática em países desenvolvidos, onde se destaca a possibilidade de uso de áreas centrais.

5.3 CONCLUSÃO

Assim, à guisa de conclusão deste capítulo, verificou-se que as habitações têm assumido um valor de troca bastante elevado nas áreas estudadas, principalmente em Brasília Teimosa, em que o preço do metro quadrado na orla tem sido superior até à média do metro quadrado do bairro vizinho, Pina. Em Brasília Teimosa, esse valor de troca se dá pela forte influência e pressão do mercado imobiliário. Nas demais áreas, os valores atingem médias bem mais compatíveis com a dimensão do lote, área construída e facilidades do assentamento. Observou-se que, para a fixação dos preços dos seus imóveis, os moradores têm levado em consideração o histórico de preços praticados na mesma rua ou entorno. Esse valor de troca tem se revelado também na utilização de casas para fins de locação, situação que foi percebida nas três áreas, embora pareça ser mais comum em Brasília Teimosa.

E assim como no restante da cidade, assume valor diferenciado nos vários setores do bairro, respeitando a um submercado que se forma no interior de cada área. Por exemplo, em Vila Aliança, nas suas bordas, há um crescimento irregular de moradias que, por sua vez, apresentam valor de troca diferenciado da área mais consolidada. Em Coronel Fabriciano, também ao redor do assentamento consolidado, surgiram novas construções em madeira, a maioria alugada, que apresentam baixos valores, se comparado ao de Coronel Fabriciano. Já Brasília Teimosa, por sua localização com duas orlas, uma marítima e outra fluvial, hoje urbanizadas, é no seu interior que ficam as casas menos consolidadas, com maior dificuldade de acesso e mobilidade e, por isso, com menor valor de troca.

Por outro lado, observou-se também que há uma tendência dos filhos que se casam e constituem nova família, quando conseguem sair da casa dos pais, a morar nas proximidades, na mesma área, ou até na mesma rua. Nas áreas ainda em processo de regularização, os filhos tendem a seguir os exemplos dos pais. Em alguns casos, ocupam

terrenos “livres” – muito difícil atualmente pela escassez de terrenos – ou desmembram lotes na expectativa de alcançar a titularidade um dia.

Percebeu-se ainda, que mesmo com o falecimento do proprietário, os descendentes têm permanecido na localidade, o que denota que, para eles, a habitação tem tido um valor de uso predominante sobre o valor de troca. Os demais proprietários entrevistados afirmam que não pretendem vender a moradia porque elas ficarão para seus filhos, cônjuge ou outro familiar próximo, ressaltando o valor de uso, como patrimônio da família, que a unidade habitacional assume.

Com base no exposto, vê-se que se está diante de pelo menos três estoques habitacionais formados a partir de uma demanda e pressão populacional, mas consolidados através de intervenções estatais, além de investimentos habitacionais da própria população e de outros.

Um, alvo de intervenções galgadas num processo decisório de cima para baixo; os outros dois, com intervenções de uma forma de abordagem mais recente, cujo modelo do processo decisório se dá no sentido contrário, de baixo para cima; e os três, salvo limitações, atendem, pelo menos no básico, e conseguem contribuir com a diminuição do déficit habitacional

No entanto, observou-se que, após alguns anos da fase de intensa intervenção do Estado com políticas de provisão direta de moradias com infraestrutura e de suporte à consolidação do assentamento, as áreas apresentam deterioração em graus diversos, novas demandas relacionadas à geração herdeira do bem habitação, bem como de demandas antigas por mais amplo acesso a serviços e infraestrutura proporcionada a eles.

É evidente que as duas formas de abordagens atenderam a pressões e públicos diferenciados e traduziram-se em ganhos sociais diferentes, uma vez que a conquista pela permanência no lugar e a participação no processo decisório trouxeram outra condição de vida para as populações beneficiadas. Mas ambas responderam a uma demanda habitacional e, após suas principais intervenções, se retiraram do local de ação, o que remete à citação trazida no início desta segunda parte da dissertação: “Seria tolice passar de uma distorção – que as favelas são lugares de crime, doença e desespero – para o oposto: que podem com segurança ser abandonadas a si mesmas” (SEABROOK, 1996:197 apud DAVIS, 2006:79).

Desse modo, seguem-se as considerações finais que trazem uma revisão dos resultados obtidos; as limitações desta pesquisa, alguns apontamentos/diretrizes que venham a contribuir para a discussão de elaboração de políticas públicas e as conclusões gerais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de toda pesquisa desenvolvida, através revisão de literatura, pesquisa de campo, análises, e a partir do apontamento de algumas conclusões, segue-se às considerações finais. Encerra-se, portanto, este estudo, com a revisão dos resultados verificados desde o primeiro capítulo, as limitações identificadas ao longo do processo de cunho metodológico ou outro, as implicações desta pesquisa no campo acadêmico e profissional e as conclusões gerais.

Revisão dos resultados

Esta dissertação partiu do princípio que, passado anos de um período de mais intensa intervenção estatal, orientado por políticas habitacionais em assentamentos de baixa renda, as áreas aparentemente consolidadas e integradas à cidade poderiam estar apresentando problemas de nova ordem, ou ainda, antigos problemas que não haviam sido solucionados com a intervenção. E, por isso, demandariam por novas políticas públicas, com ênfase na habitação.

Para tanto, considerando-se a cidade do Recife como base para os estudos de casos, foi levantada a trajetória das políticas habitacionais, partindo de um cenário global até se alcançar o local, a fim de observar as influências internacionais dentro de determinado contexto, bem como as contribuições e lições deixadas pelas práticas no Recife.

Com isso, verificou-se que a produção nacional de políticas habitacionais é bastante influenciada por um discurso e ideologia que se delineiam na maioria dos países da América Latina, quando não nos demais países em desenvolvimento no mundo. A mudança de postura do Estado nacional, a partir dos anos 1930, porém de maneira mais efetiva a partir da década de 1960, por exemplo, é consonante com as mudanças e agendas adotadas no âmbito internacional. E, principalmente, até a década de 1970, toda a postura nacional foi determinante na produção e execução em nível local, em decorrência de uma política centralizadora que predominava até então.

Salienta-se que essa influência não é unilateral. Da mesma forma que o Brasil “aprende” com as experiências vizinhas, “ensina” com suas práticas e tentativas de adaptações à realidade de um país tão extenso e com tantas particularidades. Desde o processo de descentralização política e econômica, juntamente à redemocratização política, abriram-se espaços para uma maior participação e poder decisório dos municípios. Através disso, dentre outros fatores, revelou-se, como exemplo, a experiência de luta e participação social do Recife, além do seu pioneirismo no país – com o projeto Teimosinho (1979), na

proposição da inversão da política de habitação de interesse social, que substituiu a remoção e construção dos conjuntos residenciais pela urbanização de assentamentos pobres consolidados.

Como se pôde observar nesta pesquisa, o Estado possui participação chave no processo de articulação institucional e de enfrentamento do problema de moradia, através da elaboração de políticas públicas e a partir de uma percepção de que o mercado sozinho não conseguia e nem intencionava atender às demandas das classes de mais baixa renda. Mas, enquanto se definiam e redefiniam políticas públicas capazes de atacar a questão problemática da moradia, as sociedades cresciam a passos cada vez mais largos.

Na América Latina em geral, o crescimento urbano está relacionado, em uma primeira fase, com o desenvolvimento das funções urbanas associadas à economia agrária. Numa segunda fase com o desenvolvimento capitalista industrial e urbano e, na fase recente da pós-industrialização, com o desenvolvimento do capital financeiro e avanço do processo de globalização.

Cada processo de crescimento respondeu de uma determinada forma na morfologia urbana, como foi colocado pelo modelo de expansão de cidades latinoamericanas apresentado no capítulo 4, e como se pôde analisar, mais especificamente, a partir das nucleações da cidade do Recife, também no mesmo capítulo.

De um modo geral, observou-se, a partir dos estudos de casos, que, do ponto de vista espacial, os assentamentos pobres, originados na periferia da cidade, hoje se localizam no que se pode chamar anel interno ou intermediário do desenvolvimento da cidade.

Mesmo identificando que a cidade não se expandiu por anéis concêntricos e sim por setores, em um modelo bem próximo da cidade latinoamericana, conhecido como radioconcêntrico, pode-se dizer que o preenchimento dos raios se deu em anéis, ainda que disformes. E o mais relevante é que as primeiras periferias, hoje consolidadas, estão incorporadas – ressalta-se, fisicamente – à cidade, com acesso a serviços básicos e rede de infraestrutura.

Retomando o primeiro parágrafo desta seção com a preocupação sobre essa aparente integração, considerando as inevitáveis transformações físicas e sociais a que estão sujeitas as sociedades, e que rebatem invariavelmente no espaço territorial, verificou-se, nas três áreas estudadas, a questão da moradia recente através da identificação de quais são as demandas socioespaciais que se impõem hoje.

Não restaram dúvidas que, após as principais ações do Estado, somadas aos esforços individuais e coletivos da população, as áreas foram providas com, pelo menos, os serviços básicos e o mínimo de infraestrutura capaz de melhorar as condições de mobilidade e acessibilidade.

No entanto, foram apontados problemas na qualidade e na regularidade dos serviços oferecidos, principalmente quanto a esgotamento e drenagem, o que a bem da verdade é uma situação bastante delicada em todo o Recife, sejam áreas informais ou formais. Quanto à aparente integração espacial dos assentamentos que receberam intervenções estatais, esta foi colocada à prova quando a população demonstrou insatisfação relativa ao transporte público, com poucas opções de linhas e baixo alcance às várias partes da cidade, além do tempo longo de espera. Embora os assentamentos estejam geograficamente mais centralizados em relação à expansão urbana da cidade, as populações não se sentem tão conectadas à cidade como um todo.

A exceção foi observada em uma das áreas de estudo, Coronel Fabriciano, na qual a população se diz bastante satisfeita com o serviço de transporte, mas é um assentamento muito pequeno em extensão territorial e se beneficia das proximidades com vias de importante ligação do Recife.

Outra questão que se impõe ao período pós-intervenção estatal refere-se à deterioração física das moradias, observada pelo próprio entrevistado quando sinalizava problemas como, goteira, rachadura, umidade, dentre outros, e confirmada pelo pesquisador a partir da metodologia apresentada.

Embora o grau de consolidação nas áreas estudadas apresente-se satisfatório, classificado como transitório, é relevante refletir que a tendência está mais voltada à temporalidade do que à permanência, uma vez que já pôde ser observada a deterioração dos materiais empregados atrelada ao apontamento dos moradores, em sua maioria, de não ter condições financeiras de reinvestir na habitação.

Além disso, observa-se uma tendência à substituição das moradias, não apenas por expulsão branca, identificada ainda que minimamente em Brasília Teimosa, em face de um mercado especulativo e de interesses outros, mas também por migração intra-assentamento. Aliado a isso, tem-se ainda a iminência de uma nova geração que herdará as habitações, uma vez que os proprietários têm idade média em torno de 60 anos e foram observados vários casos de moradias herdadas.

Desse modo, foram tecidas observações sobre o valor que assume esse estoque habitacional produzido e/ou consolidado com apoio estatal. Os casos de venda, troca e o próprio mercado informal de aluguel revelam o valor de troca. Por outro lado, a permanência na habitação dos descendentes, mesmo com o falecimento do proprietário, bem como a intenção de vários proprietários entrevistados em não vender a moradia porque elas ficarão para seus filhos, cônjuges ou outro familiar próximo como patrimônio, ressaltam o seu valor de uso.

No entanto, a questão de sucessão é ainda problemática. Ela se baseia na totalidade dos casos, na garantia da legislação brasileira, através do Código Civil de 2002, da

transmissão de herança por sucessão legítima, obedecendo a uma ordem de herdeiros. Não foi identificado nenhum caso de transmissão de herança por testamento. Parte dos moradores acredita que, por ser pobres, não há necessidade de tal preocupação. Outros consideram que pode gerar disputas entre os familiares.

Outro ponto observado foi de que os descendentes herdeiros não têm mudado a titularidade nos assentamentos regularizados. Novamente acreditam não haver necessidade por serem herdeiros legítimos, porém a atualização do registro facilitaria o controle urbano do poder público, bem como conferiria mais segurança ao atual proprietário e, se necessário, aos seus futuros herdeiros.

Por fim, foi demonstrada a existência de um mercado informal de aluguel comum a essas áreas que receberam intervenções estatais. Essa modalidade de aluguel tanto se revela como uma possibilidade de renda extra para o locador como uma opção de moradia, às vezes única, para o locatário. Embora tenha se percebido que a maioria dos inquilinos entrevistados almeja adquirir a casa própria, salienta-se a pertinência da adoção de políticas públicas que promovam o acesso à moradia mediante o aluguel, modalidade esta utilizada em países desenvolvidos.

Com isso, viu-se que, independentemente da forma de abordagem da política pública, as áreas frequentemente têm sido “abandonadas” após significativas intervenções. Vila Aliança mantém ainda um melhor grau de consolidação se comparada às demais, em virtude principalmente da estabilidade financeira do perfil da população, essencialmente de funcionários públicos estaduais. A garantia do salário fixo ao final do mês tende a assegurar o investimento na habitação.

Por sua vez, a população que se demonstrou mais satisfeita com serviços e infraestrutura ofertada é a de Coronel Fabriciano, regularizada fundiária e urbanisticamente. Essa satisfação relaciona-se à ideia de “batalha” vencida, mas, mesmo assim, questões pontuais de esgotamento, drenagem e desafios legais foram colocadas. Além disso, ressalta-se que se trata de assentamento de extensão territorial bastante reduzida se comparado aos demais, e de excelente localização, que consegue facilmente se beneficiar de uma infraestrutura do entorno, como os corredores de transporte público, sem demandar por atendimento interno à área nesse sentido.

Já Brasília Teimosa encontra-se ainda em processo de regularização, porém, como explicitado anteriormente, mesmo lotes regularizados já apresentam novos problemas que indicam a necessidade de nova regularização.

É a partir desses cenários que se conclui que são significativos os avanços identificados em cada área com apoio da intervenção estatal, principalmente pela formação de um potencial estoque habitacional, mas necessita-se avançar mais, a fim de que a já iniciada deterioração e o aparecimento de irregularidades não venham comprometer a

consolidação, de modo a necessitar de uma (re)regularização fundiária, jurídica e/ou urbanística.

Limitações

Reconhece-se que esta pesquisa, embora tenha proporcionado resultados satisfatórios diante do objetivo pretendido, apresenta algumas limitações e estas merecem ser pontuadas.

A metodologia adotada envolvendo pesquisa qualitativa foi pertinente, possibilitou a exploração dos casos estudados e a extração de algumas conclusões, mas indicou principalmente tendências de acontecimentos e posturas, não tendo peso estatístico que confirme, de maneira mais eficiente, as observações, o que poderá ser alcançado através de combinações com metodologias englobando pesquisas quantitativas, caso seja intencionado em estudos futuros.

Outra dificuldade que cabe ser salientada foi o número significativo de recusas para participação das entrevistas, independentemente de saberem a extensão do modelo adotado e do tempo que levaria. Esta situação leva a refletir sobre o descrédito e/ou desinteresse de parte da população em falar dos seus problemas, haja vista os obstáculos que encontram para enfrentamento e falta de apoio dos diversos interesses públicos e privados em dados momentos.

Implicações

Com os resultados alcançados a partir das revisões de literatura e das análises da pesquisa em campo, espera-se que esta dissertação amplie o debate acadêmico acerca da questão da moradia pós-intervenção estatal e incite maiores discussões acerca do posicionamento a se adotar diante de importantes estoques habitacionais produzidos e consolidados por apoio estatal e investimentos outros da população e do interesse privado.

Almeja-se também que tenha implicações na prática do planejamento urbano, a partir das demandas socioespaciais identificadas ou apontadas como prováveis, com o reconhecimento da necessidade de revisões das políticas públicas habitacionais adotadas e que considerem:

- Previsão de linhas de crédito para aquisição de materiais de construção e/ou melhorias habitacionais;
- Previsão de apoio técnico para reformas;
- A pertinência da promoção do acesso à moradia mediante o aluguel;

- Programas mais efetivos para registro de títulos e transmissão de herança – entende-se que não somente para promover a segurança da população beneficiada, mas também para fins de manutenção do estoque habitacional, principalmente quando as moradias continuam tendo valor de uso; e
- Encorajamento à realização de testamentos de maneira mais simples, em que a expressão do desejo dos herdeiros do bem habitação poderia se dar junto ao momento de registro do título, podendo ser alterado em casos justificados.

Além disso, tem-se a perspectiva de estudos futuros com a análise dos impactos produzidos pelas políticas públicas habitacionais mais recentes, principalmente para os assentamentos consolidados. Uma vez que o foco observado das novas políticas volta a ser a construção de novas habitações, como o Programa Minha Casa Minha Vida, ao mesmo tempo em que alguns instrumentos prometem conferir maior celeridade a processos de regularização, como o usucapião administrativo.

Conclusões

Esta pesquisa confirma o conceito de que a habitação é também um processo social e não uma mercadoria acabada. Os governos têm adotado posturas de uma certa estaticidade diante de uma problemática que se revela tão dinâmica. Em face da constante transformação da sociedade e suas relações, a moradia demanda por manutenção, renovação, reconsolidação, como foi observado nas áreas estudadas. E, através de todo o estudo, permite a síntese das seguintes conclusões:

- As formas de abordagem de políticas públicas, de cima para baixo e de baixo para cima, alcançam públicos diferentes. A primeira frequentemente atende à população de média renda e/ou demanda de grupos profissionais, e a segunda consegue atender a populações de mais baixa renda, mas ambas são responsáveis pela formação de um potencial estoque habitacional que reduz o déficit habitacional no país;
- As duas formas de abordagem, após o momento de mais intensas intervenções, deixam a área se regulando e partem para atuar em novas áreas. Esse afastamento tem permitido o aparecimento de novas irregularidades, resultantes de reformas físicas, problemas na sucessão da titularidade;
- Áreas antes periféricas ao processo de expansão urbana da cidade encontram-se hoje consolidadas e inseridas na malha urbana em anéis intermediários à urbanização da cidade. No entanto, a integração física é

apenas aparente. Parte desses assentamentos nunca nem saíram da informalidade e outros tem retornado à informalidade,

- O fator localização e a dotação de serviços básicos e da mínima infraestrutura têm atraído tanto outros moradores quanto investidores diversos. Observou-se que está havendo uma substituição de moradias, mas muito mais intra-assentamento e com tendência à manutenção do perfil socioeconômico do novo morador. Além disso, verificou-se o aumento do número de unidades habitacionais e a extensão das existentes, traduzindo-se geralmente em novas irregularidades. Da mesma forma que demonstra um atrativo para quem está de fora, é atrativo também para os moradores locais, que veem a possibilidade de lucrar com a venda de casas, mesmo sem maiores garantias de nova moradia adequada, bem como vê a possibilidade de faturamento extra através do aluguel;
- Haja vista as novas irregularidades, ilegalidades e/ou informalidades percebidas, o processo de regularização fundiária e urbanística parece não ter fim. No entanto, apesar disso, conclui-se que é necessário diminuir o estoque de habitações informais, apontando que esses assentamentos necessitam de políticas públicas habitacionais que lidem com questões atuais da moradia, considerando aspectos não tangíveis como sucessão e herança, além de aspectos tangíveis, como acesso a crédito, materiais de construção, entre outros.

Embora se compreenda que ainda há assentamentos, recentes ou não, que demandam pelas primeiras e mais básicas intervenções do Estado, que possibilitem ao menos condições de acessibilidade a sua área, entende-se também que o Estado precisa manter políticas habitacionais voltadas ao pós-intervenção, com a finalidade, inclusive, de não se perder os altos custos dos investimentos em urbanização e regularização.

Entende-se que o momento atual para encaminhamento dessa política de reconsolidação, que venha a ser uma política de acompanhamento pós-intervenção, parece bastante oportuno já que aparentemente caminha-se para uma fase de acomodação da população no tecido urbano, com a diminuição contínua no ritmo de crescimento demográfico.

Por fim, observa-se ainda que a conquista dessas demandas depende também da renovação da mobilização social da população, que notadamente vem se arrefecendo, em virtude, principalmente, das mudanças de posturas políticas recentes e da desvalorização de instrumentos como o PREZEIS.

REFERÊNCIAS

- ABIKO, Alex. *Introdução à gestão habitacional*. São Paulo: EPUSP, 1995. 31p.
- ABRAMO, Pedro. A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 9 (2), 2007. p. 25-54.
- ABRAMO, Pedro. A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. In: *Ensaíos FEE*, v.16, n.2, 1995. p. 510-555.
- ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, Observatório de Políticas Urbanas, 1997.
- ALFONSIN, Betânia. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 195-267.
- ALVES, José E. D. As Características dos domicílios brasileiros entre 1960 e 2000. *Textos para discussão, n. 10*. Rio de Janeiro: Escola nacional de Ciências Estatísticas, 2004. 40p.
- ALVES, Mércia. PREZEIS: a luta social por uma política urbana inclusiva. In: *PREZEIS em Revista*, 2005. p. 4-9.
- ALVES, Paulo Reynaldo M. *Valores do Recife: o valor do solo na evolução da cidade*. Recife: Luci Artes Gráficas Ltda, 2009. 266p.
- AMARAL, Tércio. Moradores de Brasília Teimosa sofrem com esgotos a céu aberto. *Diário de Pernambuco*. Recife, 07 jul. 2010. Disponível em <<http://www.diariodepernambuco.com.br/nota.asp?materia=20100707115436>>. Acesso em: 05 mar. 2010.
- ANDRADE, Luís Aureliano; AZEVEDO, Sérgio. *Habitação e Poder*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1980.
- ANTONINI, Vanessa Lara. Do Desenvolvimento à Governabilidade: a Trajetória do Banco Mundial nos Países em Desenvolvimento. *Revista eletrônica Política e Gestão Educacional*. N.º 4. Unesp. Araraquara. 2007.
- ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. In: *Espaço e Debates*, v.12, n. 31, 1990. p. 21-36.
- ASSESSORIA TÉCNICA DA PRESIDÊNCIA. Desigualdade e pobreza no Brasil metropolitano durante a crise internacional: primeiros resultados. *Comunicado da Presidência nº25*. IPEA: ago., 2009. 8p.
- ATLAS do desenvolvimento Humano no Recife. Recife: Prefeitura da Cidade do Recife, 2005. CD-ROM.

AVILA DE MATOS, Eloiza. O programa "Aliança para o Progresso": o discurso civilizador na imprensa e a educação profissional no Paraná – Brasil. In: *Símposio Internacional Processo Civilizador, 11., 2008, Buenos Aires. Anais...* Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2008. p. 359-367

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto Lucio. (Org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras*. 1 ed. Porto Alegre: ANTAC, 2007, v. , p. 12-41.

BAIRRO PODE DEIXAR DE SER UMA ZEIS. *Diário de Pernambuco*, Recife, 10 jan. 2010. Vida Urbana. Disponível em <http://www.diariodepernambuco.com.br/2010/01/10/urbana8_2.asp>. Acesso em: 05 mar. 2011.

BANCO MUNDIAL. *O que é o Banco Mundial?* Disponível em <www.bancomundial.org.br>. Acesso em 22 jun. 2011.

BITOUN, Jan. *O que revelam os Índices de Desenvolvimento Humano – Atlas Municipal*. 2005.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 173p.

BONDUKI, Nabil. *As origens da habitação social no Brasil*. 4ª ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. 344p.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. In: *Teoria e Debate 82*, mai/jun, 2009.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel; AMARAL, Ângela. *São Paulo: Plano Diretor Estratégico. Cartilha de Formação*. São Paulo: Caixa Econômica Federal, 2003. 87p.

BORSODORF, Axel. Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. In: *EURE (Santiago)*, Santiago, v.29, n.86, mai. 2003. Disponível em <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612003008600002&script=sci_arttext>. Acesso em: 15 mar. 2011.

BORSODORF, Axel; BÄHR, Jürgen; JANOSCHKA, Michael. Die Dynamik stadtstrukturellen Wandels im Modell der lateinamerikanischen Stadt. In: *Geographica Helvetica*. Nº57, 4, 2002. p. 300-310.

BRANDÃO, Amaldo Barbosa. Problemas de teoria e metodologia na questão da habitação. In: *Projeto: arquitetura, planejamento, desenho industrial, construção*. São Paulo, n. 66, ago. 1984. p. 102-108.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 18 mar. 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 24 out. 2009.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.218 de 1º de maio de 1946. Autoriza a instituição da “Fundação da Casa Popular. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946-417087-norma-pe.html>>. Acesso em 11 abr. 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 05 dez. 2010.

BRASIL. Lei Complementar, nº 14, de 08 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm>. Acesso em: 05 dez. 2010.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 24 out. 2009.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10406.htm>>. Acesso em: 16 abr. 2011.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 26 ago. 2010.

BRASIL. Lei nº 6.667 de 3 de julho de 1979. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/103682/lei-6667-79>>. Acesso em: 21 set. 2010.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L0601-1850.htm>>. Acesso em 10 out. 2009.

BUANAFINA, Márcio. *Da qualidade à degradação do ambiente construído – as duas faces no desafio da gestão condominial em conjuntos habitacionais: o estudo de caso do conjunto Ignês Andrezza*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, 2004. 260p.

BURGESS, Rod. Helping some to help themselves. In: MATHÉY, Kosta (ed.) *Beyond Self-help housing*. London; New York: Mansell; München: Profil- Verl, 1991.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. Campinas: Papyrus, 1988.

CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTELLS, Manuel. O espaço de fluxos. In: *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 403-456.

CAVALCANTI, Clóvis. Escolhas autocráticas e vida de horrores: o caso da política habitacional. In: FALCÃO, Joaquim de Arruda (org.). *Conflito de Direito de Propriedade: Invasões Urbanas*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1984. p. 217-230.

CONDEPE/FIDEM. *Ortofotocartas de 1986*. Recife, 1986.

COSTA, Heloísa S. M. A “cidade ilegal” Notas sobre o senso comum e o significado atribuído a ilegalidade. In: BRANDÃO, Carlos Antônio L. (Org.). *As cidades da cidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. 197p.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006. 272p.

DE LA MORA, Luís; VILAÇA, Ana Paula. Mecanismos de gestão política de desenvolvimento urbano da cidade do Recife: identificação de suas sobreposições e lacunas e propostas de compatibilização. In: *3º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico Balanço das experiências de implementação do Estatuto da Cidade RECIFE – 27 a 29 de junho de 2004*.

DENALDI, Rosana. Assentamentos precários: identificação, caracterização e tipos de intervenção. In: SANTA ROSA, Júnia; DENALDI, Rosana. (Org.). *Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, v. 5, p. 2-15.

DE SOUZA, Flávio A. M. Inclusão disputada: acesso à moradia em assentamentos informais em Recife. In: VALENÇA, Márcio e GOMES, Rita (Org.). *Globalização e desigualdades: breves considerações*. Natal: A S Editores, 2002. p. 89-99.

DE SOUZA, Flávio A. M. O futuro dos assentamentos informais: lições a partir da legalização de terras urbanas disputadas em Recife. In: FERNANDES, Edésio e VALENÇA, Márcio (Org.). *Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2004a. p. 131-145.

DE SOUZA, Flávio A. M. *Participation and empowerment in urban housing programmes for the poor. The relevance of international experiences for Brazil*. Dissertação de mestrado. Join Centre for Urban Design, Oxford Brookes University, 1994. 101p.

DE SOUZA, Flávio A. M. *Perceived security of land tenure and low-income housing markets in Recife, Brazil*. Tese de Doutorado, Oxford Brookes University, 1998.

DE SOUZA, Flávio A. M. Um estudo sobre Concessão de Direito Real de Uso em Recife e Porto Alegre: seguridade da posse da terra revisitada. In: *3º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico Balanço das experiências de implementação do Estatuto da Cidade RECIFE – 27 a 29 de junho de 2004b*.

DESLANDES, Suely F. O projeto de pesquisa como exercício científico e artesanato intelectual. In: MINAYO, Maria Cecília S. (Org.). *Pesquisa social – Teoria, método e criatividade*. 27ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 31-60.

DOWBOR, Landislau. *Governabilidade e descentralização*. Prod. Artigos On-line. 1994.

ELMORE, Richard F. Backward mapping: implementation research and policy decisions. In: *Political Science Quarterly*, v. 94, n. 4, 1979. p. 601-616

FALCÃO, Joaquim de Arruda (org.), *Conflito de Direito de Propriedade: Invasões Urbanas*. Rio de Janeiro: Comp. Editora Forense, 1984.

- FARAH, Marta S. F. Público e privado na provisão de habitações nos países centrais. In: *Espaço e Debates*, v. 12, n. 31, 1990. p. 10-20.
- FERNANDES, Antonio Sergio A. Políticas Públicas: Definição evolução e o caso brasileiro na política social. In: DANTAS, Humberto; JUNIOR, José Paulo M. (Orgs.). *Introdução à política brasileira*. São Paulo: Paulus, 2007. 20p.
- FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil: uma introdução. In: Fernandes, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 11-52.
- FERNANDES, Edésio. Os desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados. In: *Revista AU*, São Paulo, nº. 186, set. 2009. p. 66-69.
- FERNANDEZ, João Alberto. *Ciclo de vida familiar e o projeto de empreendimentos multifamiliares*. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil – PPGEC, Universidade Federal de Santa Catarina, 2006. 117p.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. O processo de urbanização brasileira e a função social da propriedade urbana. In: SANTA ROSA, Júnia; DENALDI, Rosana. (Org.). *Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, v. 4, p. 2-30.
- FRIEDRICH, Denise B. *Inclusão social: um desafio para as políticas públicas de regularização fundiária*. Dissertação de mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade de Santa Cruz do Sul, 2007. 174p.
- Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano: instrumentos de planejamento e gestão urbana: Belém, Natal e Recife. IPEA, USP, UFPA, UFPE. Brasília: IPEA, 2001. 248p.
- GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1994. 207p.
- GILBERT, Alan. *The Latin American City*. Latin American Bureau, London, 1994.
- GILBERT, Alan; GUGLER, Josef. *Cities, Poverty and Development: Urbanization in the Third World*. Oxford: University Press, Oxford, 1992. 352p.
- GOHN, Maria da Glória. *O protagonismo da sociedade civil*. São Paulo: Cortez, 2005.
- GOMES, Maria de Fatima C. Habitação e questão social – Análise do Caso Brasileiro. In: *Scripta Nova - Revista Electronica de Geografia y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. IX, nº 194 (26), ago. de 2005.
- GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Lei Complementar nº 10, de 06 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Recife – RMR, e dá outras providências. Disponível em <http://www.portais.pe.gov.br/c/document_library/get_file?folderId=1899&name=lei_comp_10-94.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2010.
- GUIA GEOGRÁFICO – AMÉRICAS. Disponível em <<http://www.guiageo-americas.com/index.htm>>. Acesso em: 14 fev. 2011.

- HÁ 25 ANOS. *Diário de Pernambuco*, Recife, 18 dez. 2010. Diário na História. Disponível em <<http://www.diariodepernambuco.com.br/2010/12/18/historia.asp>>. Acesso em: 23 fev. 2011.
- HAMDÍ, Nabeel. *Housing without houses: participation, flexibility, enablement*. New York: Van Nostrand Reinhold, 1991. 194p.
- HARDOY, Jorge; SATTERTHWAITÉ, David. *Squatter citizen: life in the urban third world*. London: Earthscan Publication Ltd., 1989. 374p.
- HARMS, Hans. Self-help housing in developed and third world countries. In: MATHÉY, Kosta (ed.) *Beyond Self-help housing*. London; New York: Mansell; München: Profil- Verl, 1991.
- HARVEY, David. *Condição pós – moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.
- IBGE. *Censo demográfico de 2000*. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2001.
- IBGE. *Censo demográfico de 2010*. Primeiros resultados. População e domicílios recenseados. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000237.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2011.
- LAHN. *Project Summary: The Rehabilitation of Consolidated Irregular Settlements in Latin American Cities: Towards a "Third Generation" of Public Policy Analysis and Development*.
- LARANGEIRA, Adriana (coord.). *Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária*. Rio de Janeiro: IBAM/Banco Mundial. V. 3, 2002.
- LEAL, Suely Ribeiro. *Fetice da participação popular. Novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife - Brasil*. Recife: Ed. do Autor, 2003.
- LEEDY, Paul. *Practical research: planning and design*. 5th ed. New York: Macmillan Publishing Company, 1993.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo. Ed. Moraes. 1981. 145p.
- LESBAUPIN, Ivo. Poder local X Exclusão social – a experiência das prefeituras democráticas no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- LÍDERES COMUNITÁRIOS QUEREM AS OBRAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. *Gazeta Nossa*, Jaboatão dos Guararapes, Zonal Sul do Recife e Cabo de Santo Agostinho. Segunda quinzena nov. 2010.
- LIMA, Rosa Maria C. *A cidade autoconstruída*. Tese de doutorado – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005. 373p.
- LINDEN, Jan. Back to the roots: key to successful implementation of sites-and-services. In: MATHÉY, Kosta (ed.) *Beyond Self-help housing*. London; New York: Mansell; München: Profil- Verl, 1991.
- LINS, Inaldo. Prefeito entrega novo sistema de esgotamento sanitário em Coronel Fabriciano. Prefeitura do Recife. Saneamento, 17 ago. 2009. Disponível em

<http://www.recife.pe.gov.br/2009/08/17/prefeito_entrega_novo_sistema_de_esgotamento_sanitario_em_coronel_fabriciano_168102.php>. Acesso em: 06 mar. 2011.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LIRA, José Tavares C. A construção discursiva da casa popular no Recife (década de 30). In: *Análise Social*. V. XXIX, nº 127, 1994. p. 733-753.

LOPES JÚNIOR, Wilson. *Centro, periferia e novas centralidades em cidade média: o caso de Bauru – SP*. Tese de doutorado. Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, 2007. 280p.

MARCUSE, Peter. Why conventional self help projects won't work. In: MATHÉY, Kosta (ed.) *Beyond Self-help housing*. London; New York: Mansell; München: Profil- Verl, 1991.

MARICATO, Ermínia. Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César Q.; SANTOS JR. Orlando A. (Orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 309-325.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação SEADE, v.14, n.4, 2000. p. 21-33.

MELO, Marcus André. Estado e Mercado: a construção social da agenda do Estado na esfera da habitação, 1930-1990. In: *IV Encontro Nacional da ANPUR, 1991, Salvador*. Anais do IV Encontro Nacional da ANPUR, 1991. p. 103-111.

MELO, Marcus André. Política de habitação e populismo: a Fundação da Casa Popular 1946-1964. RUA. *Revista de Arquitetura e Urbanismo*, v. 3, 1990. p. 39-62

MELO, Marcus André. Políticas Públicas Urbanas para a Nova Década: uma agenda de questões. In: *Ciclo Painéis sobre o Desenvolvimento Brasileiro*, Seminário BNDES 50 anos, 30 ago. 2002.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Déficit habitacional brasileiro é de 5,6 milhões*. Set. 2010. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/noticias/deficit-habitacional-brasileiro-e-de-5-6-milhoes>>. Acesso em: 08 jan. 2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009* – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010. 40p.

MIRANDA, Livia; MORAES, Demóstenes. *Ainda há lugar para o PREZEIS do Recife?* Disponível em <<http://www.ibdu.org.br/imagens/AindahalugarparaoPREZEIS.pdf>>, 2004.

MOISÉS, José Álvaro. O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais. In: MOISÉS, José Álvaro et al. *Cidade, povo e poder*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1985. p.14-29.

MOURA, Alexandrina Sobreira de. Brasília Teimosa: The Organization of a Low-income Settlement in Recife-PE, Brazil. In: *Applied Economics for Human Scale Development Seminar*, Dag Hammarshjild Foundation, 1986. p. 152-169.

MOURA, Alexandrina Sobreira de. *Terra do Mangue: invasões urbanas no Recife*. Recife: FUNDAJ, Editora Massangana, 1990. 161p.

NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2008. 438p.

NOGUEIRA, Josué. 50 anos da nossa Brasília. *Diário de Pernambuco*, Recife, 18 abr. 2010. Política. Disponível em <http://www.diariodepernambuco.com.br/2010/04/18/politica6_0.asp>. Acesso em: 23 fev. 2011.

OBSERVATÓRIO. *Como anda a Região Metropolitana do Recife*. Recife: Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Sócio-Ambientais (UFPE/FASE), 2006.

OJIMA, Ricardo. *Análise comparativa da dispersão urbana nas aglomerações urbanas brasileiras: elementos teóricos e metodológicos para o planejamento urbano e ambiental*. Tese de doutorado. Programa de Doutorado em Demografia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2007. 166p.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, volume 40, nº 1, 2006, p. 273-88.

PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1966. Disponível em <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/direitos.htm>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

PAGANI, Elaine A. *O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. 284p.

PASSOS, Tânia. O boom de Brasília Teimosa. *Diário de Pernambuco*, Recife, 10 jan. 2010. Vida Urbana. Disponível em <http://www.diariodepernambuco.com.br/2010/01/10/urbana8_0.asp>. Acesso em: 05 mar. 2011.

PASTERNAK TASCHNER, Suzana. A cidade que virou favela. In: VALENÇA, Márcio M. (Org.). *Cidade (I)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008. p. 74-108.

PASTERNAK TASCHNER, Suzana. Changes in the process of self-help housing production in São Paulo. In: MATHÉY, Kosta (ed.) *Beyond Self-help housing*. London; New York: Mansell; München: Profil- Verl, 1991.

PAYNE, Geoffry. *Low-income Housing in the Developing World: The Role of Sites and Services and Squatter Upgrading*, Wiley. Ed. 1984.

PEDRÃO, F. C. . A economia da produção social de moradia. *RUA. Revista de Arquitetura e Urbanismo*, Salvador, v. 2, p. 19-35, 1989.

PEREIRA, Henrique. *Criar ilhas de sanidade: Os Estados Unidos e a Aliança para o Progresso no Brasil*. Tese de Doutorado. Doutorado em História, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP, 2005.

PONTUAL, Virgínia. Tempos do Recife: representações culturais e configurações urbanísticas. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 21, n. 42, 2001. p. 417-434.

PREFEITURA DO RECIFE. SEPLAN. *Carta da nucleação Centro*. 3ª Ed. Recife: CONDEPE/FIDEM, 2003. Escala 1:20.000.

PREFEITURA DO RECIFE. SEPLAN. *Carta da nucleação Norte*. 2ª Ed. Recife: CONDEPE/FIDEM, 2003. Escala 1:20.000

PREFEITURA DO RECIFE. SEPLAN. *Carta da nucleação Oeste*. 2ª Ed. Recife: CONDEPE/FIDEM, 2003. Escala 1:20.000.

PREFEITURA DO RECIFE. Lei nº 14.511 de 17 de janeiro de 1983. Define diretrizes para uso e ocupação do solo. Recife, 1983.

PREFEITURA DO RECIFE. Lei nº 16.113 de 06 de novembro de 1995. Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS e dá outras providências.

PREFEITURA DO RECIFE. Lei nº 16.293 de 04 de fevereiro de 1997. Dispõe sobre as Regiões Político-administrativas do Recife e da outras providências. Disponível em <http://www.recife.pe.gov.br/2007/07/19/leis_municipais_145101.php>. Acesso em 22 fev. 2011.

PREFEITURA DO RECIFE. Lei nº 16.719 de 30 de novembro de 2001. Cria a área de Reestruturação Urbana – ARU, composta pelos bairros Derby, Espinheiro, Graças, Aflitos, Jaqueira, Parnamirim, Santana, Casa Forte, Poço da Panela, Apipucos e parte do bairro Tamarineira, estabelece as condições de uso e ocupação do solo nessa Área. Disponível em <http://www.recife.pe.gov.br/2007/07/19/leis_municipais_145101.php>. Acesso em 29 out. 2010.

PREFEITURA DO RECIFE. Lei nº 17.511 de 30 de dezembro de 2008. Promove a revisão do Plano Diretor do Município do Recife.

PREFEITURA DO RECIFE. Regiões Político-administrativas do Recife: aspectos gerais. Recife, 2001. 33p.

PREFEITURA DO RECIFE. União repassa à Prefeitura posse da terra de Brasília Teimosa. *Boletim Diário*. 09 mar. 2006. Disponível em <<http://noticias.recife.pe.gov.br/index.php?GrupoCodigo=15&UltAnt=20413&DatAnt=09/03/2006&GrupoCodigoMateria=15>>. Acesso em: 22 fev. 2011.

RABONI, André. CEHAB entrega hoje relatório ao MPPE sobre irregularidades no conjunto habitacional Brasília Teimosa. *Blog Acerto de Contas*. 22 nov. 2007. Disponível em <<http://acertodecontas.blog.br/atualidades/cehab-entrega-hoje-relatorio-ao-mppe-sobre-irregularidades-no-conjunto-habitacional-brasilgia-teimosa/>>. Acesso em: 05 mar. 2011.

RELATÓRIOS DA LIGA SOCIAL CONTRA O MOCAMBO, julho/1941 a julho/1942. Recife: Imprensa Oficial, 1942.

RIBEIRO, Luiz César de Q. A habitação nas cidades inacabadas. In: *Com Ciência – Revista eletrônica de jornalismo científico*. Nº 88, jun. 2007. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/comciencial?section=8&edicao=25&id=288>>. Acesso em: 29 ago. 2010.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. *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. 352p.

- RIBEIRO, Ricardo. *A Aliança para o Progresso e as relações Brasil – EUA*. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2006.
- RICCITELLI, Antônio. *Função social da propriedade*. In: Lopes Pinto, Nagasse – advogados. Disponível em: <<http://www.lopespinto.com.br/adv/publier4.0/texto.asp?id=374>>. Acesso em: 02 set. 2010.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo: Contexto, 1988. 72p.
- ROLNIK, Raquel et al. *Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. Belo horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. 224p.
- SANTOS, Agnaldo; SERAFIM, Lizandra; PONTUAL, Pedro. Os movimentos sociais e sua relação com os canais institucionais. In: *Observatório dos Direitos do Cidadão/Equipe de Participação Cidadã*. Instituto Pólis, Setembro de 2008.
- SANTOS, Cláudio Hamilton M. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*. Brasília: IPEA, julho de 1999.
- SAULE Jr, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004.
- SAULE Jr, Nelson. Formas de proteção do direito à moradia e de combate aos despejos forçados no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 101-126.
- SILVA, Oswaldo P. *Histórias do Pina*. Recife: Fundação de Cultura Cidade do Recife, 2008. 54p.
- SILVA, Tiago G. *A mediação dos direitos na utilização do contrato de Concessão de Direito Real de Uso – A regularização das ZEIS do Recife*. Dissertação de mestrado – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, 2009. 168p.
- SILVA, Tiago Gonçalves. *Regularização Fundiária de assentamento urbano em área pública através da Concessão de Direito Real de Uso – O caso de Coronel Fabriciano*. Instituto Pólis, 2005.
- SILVER, Irving R.; SMITH, Lawrence B. Housing needs of the poor: a reinterpretation. In: REEB, D. J.; KIRK Jr, J. T. *Housing the poor*. London: Praeger Publisher, 1973. p. 18-28.
- SINGER, Paul. Apresentação. In: BONDUKI, Nabil. *As origens da habitação social no Brasil*. 4. Ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. p. 8- 9.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: *Sociologias* nº 16. Jun. - dez, 2006. p. 20-45.
- SOUZA, Marcelo L. de. *Mudar a cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2002. 556 p.
- SOUZA, Maria Ângela A. *Avanço e arrefecimento do processo de regularização fundiária dos assentamentos populares do Recife*. Disponível em:

<<http://www.ibdu.org.br/imagens/AVANCOEARREFECIMENTODOPROCESSO.pdf>>, 2004. Acesso em: 26 mai. 2009.

SOUZA, Maria Ângela A. *Habitação: bem ou direito? As condições de acesso a habitação popular analisadas a luz da atuação da COHAB-PE na RMR*. Dissertação de mestrado – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, 1990. 187p.

SOUZA, Maria Ângela A. Política Habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife. In: CARDOSO, Adauto Lúcio. (Org.). *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*. Porto Alegre: ANTAC, 2007. p. 114-149.

SPOSITO, Maria Encarnação. Novas formas comerciais e redefinição da centralidade intra-urbana. In: SPOSITO, Maria Encarnação (Org.). *Textos e contextos para a leitura geográfica de uma cidade média*. Presidente Prudente: [s.n], 2001. p. 235-253.

STAURENGHI, Rosangela. *Regularização Fundiária de Assentamentos Informais*. Novembro, 2003.

TAVARES, Luiz Cláudio A. A questão da habitação social: desafios e perspectivas. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 361, 3 jul. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5396>>. Acesso em: 12 out. 2010.

TURNER, John. *Housing by people: towards autonomy in building environments*. New York: Pantheon Books, 1977.

UNITED NATIONS. *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements, 1996*. Oxford University Press, 1996.

VALLADARES, Lícia P. *A invenção da favela: do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 204p.

VIEGAS, Waldyr. *Fundamentos lógicos da metodologia científica*. 3ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007. 242p.

VIZIA, Bruno de. Entrevista Anna Tibaijuka – “As cidades tem vários futuros possíveis”. In: *Revista Desafios do Desenvolvimento IPEA*. O urbano em perspectiva. Ano 7, nº 59, jan-mar. 2010. p. 10-17.

WARD, Peter. Hacia una segunda etapa de la regularización de los títulos de propiedad en México. (O, visto de otra manera) “¿Ay mamá, por qué moriste sin dejar un testamento? ¡Ya hay que hacer la regularización de nuevo!” In Alfonso Iracheta (ed). *Segundo Congreso Sobre Suelo Urbano y Regularización*, El Colegio Mexiquense, 2008.

WARD, Peter et al. Self-help housing policies for second generation inheritance and succession of “The House that Mum & Dad Built”. In: *Habitat International. A Journal for the study of Human Settlements*. Vol. 35. Jul.2011. p. 467-485.

WARD, Peter. The Rehabilitation of Consolidated Irregular Settlements in Latin American Cities: Towards a Third Generation of Public Policy Housing Analysis and Development. In: *Coping with Informality and Illegality in Human Settlements in Developing Cities*, ESFIN-AERUS International Workshop Leuven and Brussels, Belgium, 23-26 May 2001.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 212p.

Referência/fonte das figuras da capa

Obedecendo a ordem de cima para baixo:

1. Mocambos em Santo Amaro, Recife/PE. Fonte: Museu da cidade do Recife, s/d.
2. Palafitas em Brasília Teimosa sobre a bacia do Pina. Fonte: *Blog Acerto de Contas*. Disponível em <<http://acertodecontas.blog.br/politica/deficit-de-80-mil-casas-e-desafio-para-futuro-prefeito/>>. Acesso em: 05 abr. 2011.
3. Precária unidade habitacional em Brasília Teimosa na Orla Marítima. Fonte: Geraldo Guimarães para o *Jornal do Comercio*, s/d. Disponível em <<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?p=62803387>>. Acesso em: 05 abr. 2011.
4. Ocupação consolidada em Brasília Teimosa, vista da bacia do Pina. Fonte: Autor desconhecido, s/d. Disponível em <<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=737956&page=6>>. Acesso em: 05 abr. 2011.
5. Brasília Teimosa pós-intervenção estatal. Fonte: Acervo pessoal, 2010.

APÊNDICE A – Entrevista para o proprietário

APRESENTAÇÃO

Bom dia/Boa tarde. Meu nome é..... Somos pesquisadores da Universidade Federal de Pernambuco e estamos entrevistando alguns dos proprietários nesta área.

O Sr. (a) ou algum parente da sua família é dono desta casa?

<input type="checkbox"/> Sim, sou eu ou meu esposo (a)	<i>Continuar com a apresentação abaixo</i>
<input type="checkbox"/> Sim, meu pai/mãe/cunhado <i>(escrever relação)</i> .	Posso falar com algum deles?
<input type="checkbox"/> Não, estamos alugando	Poderia proporcionar-me alguma das informações? <i>Passar ao questionário "aluguel"</i>
<input type="checkbox"/> Não, o dono não mora aqui	<i>Agradecer e despedir-se</i>

Própria Alugada

Nome do entrevistado..... Idade.....
 Relação com o dono.....

Data..... Hora..... Código do Questionário:

Área de estudo:..... Endereço:.....

Quanto tempo faz que você está morando neste lote?

A pesquisa somente tem fins acadêmicos, toda a informação que o Sr. (a) fornecer para nós será tratada confidencialmente. Sua identidade não será usada junto com o endereço da sua residência. Ficaremos gratos se aceitar responder este questionário que levará aproximadamente 40 minutos. Sua participação é completamente voluntária. Se em algum outro momento o Sr.(a) se sentir incomodado/a e preferir não responder alguma outra pergunta, por favor, informe para a gente e continuaremos com a seguinte. Podemos continuar com a entrevista?

A. ORIGENS: PROPRIEDADE

A.1. Nome do dono..... Idade..... Estado Civil.....

a. Quando compraram o lote já eram casados a. Sim b. Não

A.2. Compraram unicamente o lote ou já havia alguma construção?

- a. Lote sem construção
- b. Casa/casinha, mas a derrubamos
- c. Casa mais ou menos consolidada 1.Quantos quartos?..... 2. Área construída:.....m² *(aproximadamente)*
- d. Casa terminada
- e. Não sabe

A.3. Em que ano COMPRARAM esta propriedade?.....

A.4. Em que ano se MUDARAM para esta propriedade?.....

A.5. Comprou a quem essa propriedade?

VENDEDOR	NOME
a. Invasores	
b. Proprietário anterior do lote	
c. Proprietário anterior mais de um lote	
d. Imobiliária (empresa)	
e. Loteador	
f. Outro; especificar	

A.6. Onde morava o dono antes de se mudar para aqui?

- a. Assentamento ou bairro da mesma cidade:
- b. Cidade e estado:
- c. Outro, especificar:

A.7. Quantos metros mede o lote?

a. ORIGINAL			b. HOJE EM DIA		
1. Total (m2)	2. Frente (m)	3. Fundo (m)	1. Total (m2)	2. Frente (m)	3. Fundo (m)

Se houve mudanças no tamanho do lote, explicar: *(subdividiu-se entre os parentes, vendeu-se uma parte, comprou-se outra parte, etc.)*

.....

- A.8. Quanto custou o lote? a..... b. Lote e casa? c. Permuta (especificar).....
 a. Preço Fixo? b. Negociado?
- A.9. Como pagaram pelo seu lote ou lote e casa?
 a. Dinheiro b. Parcelas 1.Quantas? 2. Quando?
- A.10. Quando se mudaram, quantos cômodos tinha a casa (ou casas)?..... *(abaixo, indicar o número)*
 a. Quartos b.Cozinhas c. Sala de jantar d. Quintal e. Latrina f. Fossa Séptica
 g.Banheiros h. Outro, especificar:

B. SOBRE O TÍTULO ORIGINAL

- B.1 Compraram a propriedade (lote ou casa) com escritura?
 a. Não *Passar para a seção C*
 b. Sim 1. Quanto pagou pela escritura? 2. Quanto pagou pela transferência de titularidade?
- B.2. As escrituras estavam em nome de quem antes do Sr.(a) comprar o lote/casa? (escrever o nome do antigo dono)

- B.3. O antigo dono e o dono atual eram parentes?
 a. Pai
 b. Mãe
 c. Filho
 d. Irmão
 e. Outra, especificar:
 f. Nenhuma
 g. Não sabe
- B.4. Mudaram o título para o nome do novo dono (no nome do proprietário atual)?
 a. Sim
 b. Não, continua sendo no nome do antigo dono *Passar para seção D*
- B.5. Mudaram o título somente para o nome do novo dono?
 a. Sim
 b. Não 1.Para os nomes dos cônjuges 2.Outro,especificar: *Passar para seção D*
- B.6. Quando mudaram o título para o nome do novo dono?
 a. Imediatamente
 b. Um pouco depois (1-2 anos)
 c. Bem depois, 3 ou mais anos
 d. No momento que foi feito a regularização
 e. Não lembra/não sabe

C. A REGULARIZAÇÃO

- C.1. Vocês fizeram a regularização do lote?
 a. Sim *Continuar* b. Não *Passar para a seção L*
- C.2. Em que ano seu lote foi regularizado?
 a. Ano:..... b. Não sabe
- C.3. A escritura foi colocada no nome de quem? *(escrever o nome completo)*
 a. Sr/Sra:..... b. Não sabe
- C.4. O nome das escrituras foi mudado quando foram regularizadas?
 a. Sim Explicar:
 b. Não *Passar para C3*
 c. Não sabe
- C.5. Quanto pagou pela regularização?
 a. Quantidade: R\$.....
 b. Não sabe
- C.6. Teve que pagar algo mais?
 a. Sim 1. Quanto? R\$..... 2. Qual foi o ano? 3. Especifique:.....
 b. Não
 c. Não sabe

D. ORGANIZAÇÃO DA MORADIA E DA FAMÍLIA

ANTES: Considerando aqueles que primeiro chegaram nesta propriedade

D.1. Pode me informar o número de pessoas que se mudaram para cá no início?

AGORA: Com relação àqueles que moram aqui hoje em dia

D.2. Quantas casas independentes têm no lote (*embora seja somente uma família*)?

D.3. No total, quantas famílias moram neste lote?

D.4. Quem mora aqui? (*fazer a mesma pergunta para cada uma das casas. Indicar relação e o parentesco*)

CASA	a. FAMÍLIA NUCLEAR <i>(casa, mãe ou pai, com filhos)</i>	b. FAMÍLIA <i>(Nuclear + outros parentes)</i>	c. FAMÍLIA <i>(Outros parentes)</i>
1			
2			
3			
4			

D.5. Você pode me dar algumas informações das famílias que moram aqui? *Começar pelas perguntas que as famílias estão respondendo; depois continuar com o dono, etc.*

CASA	Relação com o dono (mãe, filho, avó, nenhuma) (dono = dono)	Quantas pessoas contribuem com as despesas da casa?	O que ele faz? <u>Salário</u> Trabalho remunerado do chefe da família	O que ela faz? <u>Salário</u> Trabalho remunerado da chefe de família	Número de integrantes	Que parte do lote? Planta baixa = PB Primeiro andar = 1A Segundo andar = 2A	Indicar: Na Frente = F Altras = A O LOTE TODO = FA	Número de cômodos	Sala = S Jantar = J Cozinha K Sala de Jantar = SJ Sala de Jantar Cozinha CK	Número de banheiros	Número de quartos (Todos, sem incluir)	Número de quintais	Tem porta principal?
1													
2													
3													
4													

Casa	Indivíduos	Idade	Escolaridade	Ensino Público	Emprego	Salário	Contribui para a renda	Participação comunitária
			[1] Creche [2] Educ. Infantil [3] Ens. Fund. [4] Ens. Médio [5] Ens. Superior [6] Iltrado [7] Fora da escola [8] Nunca estudou	[0] Não [1] Sim	[1] Nunca trabalhou [2] Desempregado [3] Autônomo [4] Empregado [5] Aposentado [6] Pensionista [7] Aux. Governo	Se (3) ou (4) qual? [1] Por dia [2] Por semana [3] Por mês [4] Quinzenal	[0] Não [1] Sim	[1] Associação comunitária [2] Organização religiosa [3] nenhuma
1	1.							
	2.							
	3.							
	4.							
2	1.							
	2.							
	3.							
	4.							
3	1.							
	2.							
	3.							
	4.							

D.5.1. Possui outros filhos, que não moram aqui?

a. Sim Quantos? Onde moram?

b. Não

D.6. Todos os quartos têm janelas que dão para um espaço aberto?

- a. Sim
 b. Não

Especificar:.....

D. 7. Alguma parte da casa é usada, referente ao lote, como negócio ou para outra atividade econômica?

- a. Sim

1. Qual (é) a parte (s) da casa que é usada, e para que? *(ver quadro abaixo)*

PARTE DA CASA (local, varanda, sala)	ATIVIDADE

- b. Não

D.8. Para que usa o quintal? O terraço? O oitão?

	Explicar <i>(tipo de revestimento do piso)</i>	ATIVIDADES / USOS (Lavar, estender a roupa, plantas, galinhas, porcos, etc.)
a. Quintal		
b. Terraço		
c. Oitão		

D.9. E agora, eu gostaria de fazer algumas perguntas a respeito de sua casa aqui na área.

	[1] sim [0] não	Compartilhado? [1] sim [0] não	Individual? [1] sim [0] não	Para quem?
a. Paga IPTU?				
b. Paga água?				
c. Tem medidor de água?				
d. Paga luz?				
e. Tem medidor de luz?				

D.10. Quais destes serviços são fornecidos e/ou solicitados pelo(a) Sr(a)?

Serviços	[1] Fornecido	[2] Qualidade	[3] Comentários	[4] Solicitado	[5] Prioridade
	1. Não 2. Compartilhado 3. Individual	1. Ruim 2. Satisfatória 3. Boa			
a. Água					
b. Luz					
c. Esgotamento					
d. Chafariz					
e. Iluminação Pública					
f. Drenagem					
g. Telefone Público					
h. Coleta de lixo					
i. Transp. Público					
j. Policiamento					
k. Creche					
l. Outro					

E. SITUAÇÃO FÍSICA DA MORADIA

E. 1. Tem problemas FÍSICOS na sua casa, por exemplo goteiras, umidade, rachaduras?

- a. Sim

1. Quais? 2. Ações para resolvê-los

- b. Não

E. 2. Tem problemas com as INSTALAÇÕES da SUA casa, por exemplo, com o abastecimento de água e ou eletricidade?

- a. Sim

1. Quais? 2. Ações para resolvê-los

- b. Não

E.3. Tem problemas com a FORMA em que está construída SUA casa, por exemplo, tem que atravessar um quarto para chegar ao banheiro, o corredor é muito estreito?

- a. Sim

1. Quais? 2. Ações para resolvê-los

- b. Não

E.4. O Sr. sabe se em outras casas do lote há problemas FÍSICOS por exemplo: goteiras, umidade, rachaduras?

a. Sim

1. Quais?	2. Ações para resolvê-los

b. Não

E.5. O Sr. sabe se em outras casas do lote há problemas com as INSTALAÇÕES, por exemplo com o abastecimento de água ou eletricidade?

a. Sim

1. Quais?	2. Ações para resolvê-los

b. Não

E.6. O Sr. Sabe se em outras casas do lote há problemas com a FORMA que estão construídas, por exemplo ter que atravessar um quarto para chegar ao banheiro, o corredor é muito estreito?

a. Sim

1. Quais?	2. Ações para resolvê-los

b. Não

F. SOBRE A PROPRIEDADE ATUAL E POSSÍVEL PROPRIEDADE COMPARTILHADA

F.1. A pessoa que aparece na escritura do lote continua sendo o dono atualmente?

a. Sim

Continua morando aqui neste lote?

1. Sim *(ir para F.4.)*

2. Não, por que?

b. Não

Por que?

1. Fez uma mudança ou a passou para alguém *(especificar para quem foi e indicar o parentesco F.2 ver quadro seguinte)*

2. Já faleceu

3. Outro motivo, especificar:

F.2.a Então, quem é o dono (mesmo que seu nome não esteja nas escrituras)?

.....

F.2.b. Você pode esclarecer a relação do dono com a pessoa que está cadastrada na escritura?

.....

F.3. Por que não mudaram o nome das escrituras pelo nome do novo dono?

a. Porque seu conjugue ainda está vivo que é o (a) dono (a) com ou sem no nome no título

b. Porque – já pertence aos herdeiros – e são família e não vemos necessidade

c. Por preguiça

c. Porque é muito caro. Sabe quanto? R\$

d. Não há acordo entre os herdeiros

e. Estamos tramitando para mudar o nome do título. Qual será o nome do novo título?

E qual é a relação com o dono?

f. Outra razão, especificar:

g. Não sabe

F.4. O título de propriedade está somente no nome de um dos cônjuges, ou dos dois?

a. Um

b. Dois

c. Outro

d. Não sabe

F.5. O título de propriedade está no nome dos outros membros da família?

a. Sim

Quem? Nomes:

b. Não

F.5.a. A propriedade desta casa e lote é compartilhada com outros membros da família mesmo sem o título? *(fazer anotações de todas as pessoas que não fazem parte da sociedade e da relação entre eles)*

a. Não

Passar para a seção G

b. Não sabe

c. Sim

Quem? (Nomes)	Relação / parentesco

G. SUCESSÃO, TESTAMENTO E HERANÇAS

Proprietário com escrituras no seu nome: FALECIDO. Se ainda vive, passar para a pergunta G.2.

G.1. Quando faleceu o Sr/Sra.....tinha testamento onde informava quem herdava a propriedade?

- a. Sim *Passar para a pergunta G.1.1*
 b. Não *Passar para a pergunta G.1.2*
 c. Não sabe

G.1.1. Se tinha testamento

- a. Quem herdou o lote e as casas? Especifique:
 Sim
 Não, explique:
- c. Não sabe os detalhes

G.1.2. NÃO tinha Testamento

Mesmo que não tenha feito o testamento, deixou dito para quem o deixava? *(Por exemplo, dividi-lo entre os filhos ou para um filho ou para seu/sua conjuge)*

- a. Não deixou indicações
 b. Sim, descrever

Proprietário com escrituras no seu nome: VIVO

G.2. O proprietário tem um testamento para designar para quem vai deixar a propriedade?

- a. Não Tem dado indicações para quem vai deixar a propriedade? *(Por exemplo, deixa-la para seu/sua conjuge, para um filho ou dividi-lo entre vários filhos)*
 1. Não tem feito nada
 2. Sim, descrever.....

b. Sim

1. Sim, tem um testamento formal.

Para quem vai deixar o lote e as casas? Vai deixar o lote e as casas? Descrever em detalhes:

2. Sim, tem testamento, mas não sabe ou não está disposto a divulgar os detalhes

G.3. Por que o Sr. pensa que a maioria das pessoas não faz testamento?

<input type="checkbox"/>	a. Não pensam em fazê-lo	
<input type="checkbox"/>	b. Não sabem como fazê-lo	Explicar:
<input type="checkbox"/>	c. É algo cultural <i>(Por exemplo: não gostamos de pensar nessa questão, cremos que somos eternos, pensamos que jogamos o dinheiro fora)</i>	Explicar:
<input type="checkbox"/>	d. Somos pobres – não temos muito para deixar	
<input type="checkbox"/>	e. Causa problemas com os filhos ou com outros membros da família	
<input type="checkbox"/>	f. Deixa a pessoa vulnerável na velhice <i>(Por exemplo: Os herdeiros podem tirar a pessoa da sua própria casa)</i>	
<input type="checkbox"/>	g. Outro	Explicar:
<input type="checkbox"/>	h. Não é certo, as pessoas no Brasil não fazem isso	Explicar:

H. PERCEPÇÕES: ÁREA E ESTIMAÇÃO DE PREÇO DA PROPRIEDADE

H.1. No último ano *(12 meses)* outros vizinhos e proprietários de moradias vizinhas ou muito próximas desta rua têm vendido suas casas? *(vizinhos da frente, ao lado, ou logo atrás)*

- a. Sim
 b. Não *Passar para H.3*

H.2. O Sr. sabe o valor que eles venderam a sua casa?

- a. Sim 1. Valor próximo: R\$
 b. Não sabe

H.3. Quanto considera que vale a sua casa hoje? *(Quanto você acha que vão lhe pagar pela sua casa se você decidir vendê-la?)*

- a. Valor aproximado: R\$.....
 b. Não sabe

H.4. No documento IPTU, Qual é o valor cadastral que aparece no total? *(e dividido se souberem)*

- a. Total: R\$..... 1. Lote: R\$..... 2. Construção: R\$.....
 b. Não tem Boleto
 c. Não sabe

H.5. Quanto paga pelo IPTU?

- a. Valor próximo: R\$..... Indique se é: 1. Anual..... 2. Mensal..... 3. Bimestral.....
 b. Não paga
 c. Não sabe

H.6. ÁREA *(Não ler as listas)*

H.6.1. O que o Sr. gosta mais desta área?

	Gosta mais	EXPLICAR
<input type="checkbox"/>	a. Boa localização	
<input type="checkbox"/>	b. Bom transporte / acesso	
<input type="checkbox"/>	c. Bom nível de infra-estrutura e boa manutenção	
<input type="checkbox"/>	d. Bom ambiente social	
<input type="checkbox"/>	e. Outro, especificar:	

H.6.2. O que o Sr. menos gosta desta área?

	Gosta menos	EXPLICAR
<input type="checkbox"/>	a. Localização ruim	
<input type="checkbox"/>	b. Mau serviço de transporte	
<input type="checkbox"/>	c. Infraestrutura deteriorada	
<input type="checkbox"/>	d. Mau ambiente social	
<input type="checkbox"/>	e. Outro, especificar:	

H.7. CASA *(Não ler as listas)*

H.7.1. O que você gosta mais desta casa?

	Gosta mais de	EXPLICAR
<input type="checkbox"/>	a. Muito espaço	
<input type="checkbox"/>	b. Da forma que foi desenhada	
<input type="checkbox"/>	c. Vantagens de compartilhar com outras famílias (por exemplo estar perto e conviver, compartilhar, assumir custos)	
<input type="checkbox"/>	d. Outro, especificar:	

H.7.2. O que você gosta menos desta casa?

	Gosta menos de	EXPLICAR
<input type="checkbox"/>	a. Pouco espaço	
<input type="checkbox"/>	b. A casa está muito mal construída	
<input type="checkbox"/>	c. Falta de privacidade	
<input type="checkbox"/>	d. Desvantagens de compartilhar com outras famílias (por exemplo: pouca independência, pouca privacidade, custos altos, crianças que brigam)	
<input type="checkbox"/>	e. Temos problemas de alagamentos	
<input type="checkbox"/>	f. Outro, especificar:	

H.8. APOIOS PARA MELHORIAS E RENOVAÇÕES

H.8.1. Para quem vocês pedem apoio com o intuito de conseguir melhorias na área (conserto de ruas, etc.)?

- a. Autoridades municipais
 b. Autoridades estatais ou federais
 c. Polícia
 d. Igreja
 e. Organizações (ONGs)
 f. Ninguém – nós mesmos
 g. Outro (especificar).
 Qual?
 Quais?

H.8.2. E para fazer uma reforma da casa?

- a. Autoridades municipais
 b. Autoridades estatais ou federais
 c. Polícia
 d. Igreja
 e. Organizações (ONGs)
 f. Ninguém – nós mesmos
 g. Outro (especificar).
 Qual?
 Quais?

H.9. Nos últimos 10 anos, algum dos parentes próximos (do dono) moram ou tem morado no exterior? Ou fora do Estado?

- a. Sim (por exemplo, filhos, filhas irmãos/irmãs) Onde?
- b. Não *Passar para H.10*

H.9.1. Recebe, ou tem recebido dinheiro dos familiares que moram no exterior?

a. Sim

Quem (relação com o dono)	País	Atualmente (De maneira regular, às vezes ou quase nunca)	No passado (indicar Quando)	No passado (De maneira regular, às vezes ou quase nunca)	Quanto?

- b. Não *Passar para H.10*

H.9.2. Usou dinheiro para investir diretamente na melhoria das características deste lote?

a. Sim

No que gastou?	Quanto?	Quando?	Terminou a obra?

- b. Não

H.9.3. Atualmente, está planejando fazer algumas melhorias na propriedade?

a. Sim

O que?	Quanto?	Quando?	Vai pagar com dinheiro?

- b. Não Por que?

H.10. E agora, essas perguntas são sobre pedidos de empréstimos que o(a) Sr(a) já fez.

a. Já tomou algum empréstimo?	[1] Sim [0] Não <i>Se não, passar para H.10.n</i>
b. A quem?	
c. Quanto?	
d. Para pagar em quanto tempo?	
e. Usou o dinheiro pra que?	
f. Já quitou?	[1] Sim [0] Não
g. Quando tempo falta para acabar?	
h. Quanto paga por mês?	
i. Precisou usar alguma coisa como garantia?	[1] Sim [0] Não
j. O que?	
k. Tem alguma ajuda pra pagar?	[1] Sim [0] Não
l. De quem?	
m. Se precisar novamente, pedirá empréstimo?	[1] Sim [0] Não
n. Usaria sua casa como garantia para o empréstimo?	[1] Sim [0] Não
o. Por que?	

H.11. O(a) Sr(a) é dono(a) deste terreno?

- a. Sim
- b. Não

H.12. E desta casa?

- a. Sim
- b. Não

H.13. O(a) Sr(a) venderia este terreno?

- a. Sim Por que?
- b. Não Por que?

H.14. E esta casa?

- a. Sim Por que?
- b. Não Por que?

H.15. Fora esta, o(a) Sr(a) tem outra casa nesta área, ou em outra parte da cidade?

- a. Sim Quando conseguiu? Como?
- b. Não

H. 16. Algumas pessoas dizem que as casas são construídas para durar mais quando as pessoas têm escritura de posse da terra. O que o(a) Sr(a) pensa disto?

.....

.....

.....

H.17. O(a) Sr(a) já pensou que poderia ser expulso(a)?

- a. Sim Por quê?.....
- b. Não Por quê?.....

H.18. O(a) Sr(a) acha que pode melhorar as condições de sua casa? (Por que o(a) Sr(a) diz isso?)

- a. Sim Por quê?.....
- b. Não Por quê?.....

H.19. Atualmente, você ou outra pessoa que morada nesta casa está planejando fazer algumas melhorias na propriedade?

a. Sim

O que?	Quanto?	Quando?	Vai pagar com dinheiro?

b. Não Por que?

H.20. Você ou outra pessoa que mora nesta casa já fez alguma das seguintes melhorias?

[1] Materiais	Quando?	[2] Puxada na casa	Quando?	[3] Serviços	Quando?	[4] Nada
1. Parede		1.		1. Água		
2. Telhado		2.		2. Luz		
3. Piso		3.		3. Esgoto		

H.21. O(a) Sr(a) pretende continuar morando aqui?

- a. Sim Por quanto tempo?..... Por quê?.....
- b. Não Por quê?.....

H.22. Possibilidade de extensão da unidade:

- Horizontal Vertical Nenhuma

H.23. Desenho da casa

	Comentários:

Muito obrigado. Com isto temos finalizado a pesquisa. A informação que você tem proporcionado para nós, tem sido de muita ajuda. Muito obrigado pelo seu tempo. Como tenho dito desde o início, a informação que você tem dado para gente é confidencial e não será relacionada com seu lote e com a sua moradia particular.

FOLHA PARA O ENTREVISTADOR

A seguinte seção deve ser preenchida pelo entrevistador depois de ter ido embora.

QUALIDADE DA MORADIA E FACHADA	DISPOSIÇÃO DO ENTREVISTADO E QUALIDADE DA ENTREVISTA
Qualidade muito boa <i>(Terminada, consolidada e bem conservada, com acabamentos sem problemas. Não precisa de intervenção)</i>	Entrevista fácil e boa <i>(A pessoa entrevistada é receptiva, respondeu abertamente e sem suspeita, disposta e interessada)</i>
Qualidade média <i>(Terminada e consolidada, mas precisa de pintura, melhorar acabamentos, etc. Sem problemas ou só com problemas leves. Se beneficiará com leves melhorias)</i>	Um pouco difícil, mas foi uma entrevista <i>(A pessoa entrevistada é um pouco reservada e cautelosa, MAS com pouca desconfiança)</i>
Qualidade em más condições <i>(Falta ainda consolidação e faltam muitos acabamentos: materiais provisionais e/ou deteriorados. Problemas graves de estrutura física. Precisa de intervenção e reforma)</i>	Difícil e respondeu insatisfeito <i>(Levou mais tempo e esforço do que o esperado para convencer o entrevistado a responder o questionário. Ficou muito desconfiado ao longo de toda a entrevista)</i>
Outros comentários ou pontos de vista sobre a qualidade da moradia e do seu ambiente.	Difícil e com problemas com a informação obtida <i>(As respostas não são muito confiáveis, deu trabalho para entender as perguntas, agressivo) Especificar:</i>

Detalhamento da qualidade da moradia e da fachada

E agora, quais destes são os materiais da parede da casa?

1. Materiais de Construção	2. Conservação			Observação:
	Não-satisfatório	Satisfatório	Bom	
[1] Papelão, lata, plástico				
[2] Lona, barro				
[3] Taipa, madeira, tijolos				

E quais destes são os materiais encontrados no teto da casa?

1. Materiais de Construção	2. Conservação			Observação:
	Não-satisfatório	Satisfatório	Bom	
[1] Papelão, lata, plástico				
[2] Lona, telhas, pedaços de madeira				
[3] Telhas (cerâmica, amianto, metálica)				

E os materiais do piso?

1. Materiais de Construção	2. Conservação			Observação:
	Não-satisfatório	Satisfatório	Bom	
[1] Terra, barro				
[2] Barro batido, cimento				
[3] Ladrilho hidráulico, cerâmica				

MUITO IMPORTANTE

1. Você acredita que teríamos uma boa resposta se voltássemos para casa para fazer outra série de entrevistas com vários membros desta família?

Definitivamente sim voltaria	Por que sim?
Possivelmente sim voltaria	
Definitivamente não	Por que não?

2. Acredita que seja bom analisar com mais detalhes a sua situação? *(pela forma que foi construído o lote e pela forma que foi dividido entre a família, porque há atividades habitacionais e comerciais, porque há problemas estruturais sérios, porque existem ou não problemas com os títulos de propriedade, já que houve herança, não houve problemas jurídicos, porque as pessoas são amáveis e abertas para mostrar a casa e os documentos)*

É um caso muito interessante, definitivamente tem que voltar	Por quê?
Possivelmente, eleger entre outros casos interessantes	
Definitivamente não	Por que não?

NOME DO ENTREVISTADOR:

APÊNDICE B – Entrevista para o inquilino

APRESENTAÇÃO

Data..... Hora..... Código do Questionário:

Área de estudo:..... Endereço:.....

Nome do entrevistado..... Idade.....

Relação com o dono.....

Quanto tempo faz que você está morando neste lote?

Endereço:.....

A pesquisa somente tem fins acadêmicos, toda a informação que o Sr. (a) fornecer para nós será tratada confidencialmente. Sua identidade não será usada junto com o endereço da sua residência. Ficaremos gratos se aceitar responder este questionário que levará aproximadamente 40 minutos. Sua participação é completamente voluntária. Se em algum outro momento o Sr.(a) se sentir incomodado/a e preferir não responder alguma outra pergunta, por favor, informe para a gente e continuaremos com a seguinte. Podemos continuar com a entrevista?

A. DADOS GERAIS

A.1. Quantos metros mede o lote?

1. Total (m2)	2. Frente (m)	3. Fundo (m)
---------------	---------------	--------------

A.2. Quantas casas independentes têm no lote *(se só uma casa passar para A.5?)*

A.3. Todas as casas são alugadas? Quem aluga? São parentes seus ou do dono?

Casa	a. Todas as casas são alugadas?		b. São parentes seus?		c. São parentes do dono?	
	1. Sim	2. Não	1. Sim	2. Não	1. Sim	2. Não
1	1.1	1.2	1.1	1.2	1.1	1.2
2	2.1	2.2	2.1	2.2	2.1	2.2
3	3.1	3.2	3.1	3.2	3.1	3.2
4	4.1	4.2	4.1	4.2	4.1	4.2

A.4. Todas as casas são alugadas ao mesmo dono?

a. Sim

b. Não *Especificar*.....

a. Não sabe

A.5. No total, quantas famílias moram neste lote?

A.6. No total, quantas pessoas moram neste lote?

A.7. Quanto tempo faz que o Sr (a) mora aqui?

A.8. Onde morava antes de se mudar para aqui?

a. Assentamento ou bairro da mesma cidade:

b. Cidade e estado:

c. Outro, especificar:

A.9. Lá também era alugado?

a. Sim Durante quanto tempo?.....

b. Não Explicar:.....

A.10. Porque se mudaram para aqui?

A.11. Como soube que alugavam aqui?

A.12. Quantas pessoas vivem em sua casa, começando pelo Sr (a)?

Pessoa	Relação de parentesco com o chefe de família	Idade	Em que trabalha	Salário	Contribui para a renda	Escolaridade	Participação Comunitária
1							
2							
3							
4							
5							
6							

A.13. Todos os serviços (banheiro, chuveiro, pia, etc) estão dentro de casa?

a. Sim *Passar para A.15*

b. Não

A.14. São compartilhados? Quais?

a. Banheiro		b. Chuveiro		c. Lavanderia		d. Outros	
1. Sim	2. Não	1. Sim	2. Não	1. Sim	2. Não	1. Sim	2. Não

A.15. Que cômodos tem a sua casa?

	Quartos	Cozinha	Sala de estar	Copa	Sala de jantar	Banheiro	Fossa Séptica	Latrina	Quintal	Total
Quantidade										

A.16. Quanto custa o aluguel? (mensal)

A.17. Negociaram o valor?

a. Sim b. Não

A.18. Quem cobra o aluguel?

<input type="checkbox"/>	a. O dono
<input type="checkbox"/>	b. Um representante do dono
<input type="checkbox"/>	c. Um dos inquilinos recolhem os aluguéis
<input type="checkbox"/>	d. Outro, especificar.....

A.19. Que tipo de acordo fizeram?

<input type="checkbox"/>	a. Contrato escrito
<input type="checkbox"/>	b. De palavra

A.20. Que condições lhe pediram para alugar?

<input type="checkbox"/>	a. Nada
<input type="checkbox"/>	b. Um mês de depósito
<input type="checkbox"/>	c. Referências
<input type="checkbox"/>	d. Aval
<input type="checkbox"/>	e. Outro, especificar

A.21. Tem planos de comprar uma propriedade?

<input type="checkbox"/>	a. Já tive	Onde?
<input type="checkbox"/>	b. Sim	Que tipo de propriedade?
<input type="checkbox"/>	c. Não	1. Lote 2. Casa

B. ATIVIDADES ECONÔMICAS DO LOTE

B.1. Alguma parte da casa é usada, referente ao lote, como negócio ou para outra atividade econômica?

a. Sim

1. Qual (é) a parte (s) da casa que é usada, e para que? *(ver quadro abaixo)*

PARTE DA CASA (local, varanda, sala)	ATIVIDADE

b. Não

B.2. Alguns dos seus vizinhos usam alguma parte da casa, como negócio ou para outra atividade econômica?

a. Sim

1. Qual (é) a parte (s) da casa que é usada, e para que? *(ver quadro abaixo)*

PARTE DA CASA (local, varanda, sala)	ATIVIDADE

b. Não

B.3. O Sr (a) usa alguma parte das outras casas, como negócio ou para outra atividade econômica?

a. Sim

1. Qual (é) a parte (s) da casa que é usada, e para que? *(ver quadro abaixo)*

PARTE DA CASA (local, varanda, sala)	ATIVIDADE

b. Não

B.4. Para que o Sr (a) ou seu vizinho usa o quintal? O terraço? O oitão?

	Explicar <i>(tipo de revestimento do piso)</i>	ATIVIDADES / USOS (Lavar, estender a roupa, plantas, galinhas, porcos, etc.)
a. Quintal		
b. Terraço		
c. Oitão		

C. SITUAÇÃO DA CASA E DA ÁREA

C. 1. Tem problemas FÍSICOS na sua casa, por exemplo goteiras, umidade, rachaduras?

a. Sim

1. Quais?	2. Ações para resolvê-los

b. Não

C. 2. Tem problemas com as INSTALAÇÕES da SUA casa, por exemplo, com o abastecimento de água e ou eletricidade?

a. Sim

1. Quais?	2. Ações para resolvê-los

b. Não

C.3. Tem problemas com a FORMA em que está construída SUA casa, por exemplo, tem que atravessar um quarto para chegar ao banheiro, o corredor é muito estreito?

a. Sim

1. Quais?	2. Ações para resolvê-los

b. Não

C.4. O que você gosta mais desta casa? *(Não ler as listas)*

Gosta mais de	EXPLICAR
a. Muito espaço	
b. Da forma que foi desenhada	
c. Vantagens de compartilhar com outras famílias (por exemplo estar perto e conviver, compartilhar, assumir custos)	
d. Outro, especificar:	

C.5. O que você gosta menos desta casa? *(Não ler as listas)*

Gosta menos de	EXPLICAR
a. Pouco espaço	
b. A casa está muito mau construída	
c. Falta de privacidade	
d. Desvantagens de compartilhar com outras famílias (por exemplo: pouca independência, pouca privacidade, custos altos, crianças que brigam)	
e. Temos problemas de alagamentos	
f. Outro, especificar:	

C.6. Quem paga o IPTU?

a. Dono b. Inquilino

C.7. Quanto paga pelo IPTU?

a. Valor próximo: R\$. Indique se é: 1. Anual..... 2. Mensal..... 3. Bimestral.....
 b. Não paga
 c. Não sabe

C.8. O que o Sr. gosta mais desta área? *(Não ler as listas)*

Gosta mais	EXPLICAR
a. Boa localização	
b. Bom transporte / acesso	
c. Bom nível de infra-estrutura e boa manutenção	
d. Bom ambiente social	
e. Outro, especificar:	

C.9. O que o Sr. menos gosta desta área? *(Não ler as listas)*

Gosta menos	EXPLICAR
a. Localização ruim	
b. Mau serviço de transporte	
c. Infraestrutura deteriorada	
d. Mau ambiente social	
e. Outro, especificar:	

FOLHA PARA O ENTREVISTADOR

A seguinte seção deve ser preenchida pelo entrevistador depois de ter ido embora.

QUALIDADE DA MORADIA E FACHADA	DISPOSIÇÃO DO ENTREVISTADO E QUALIDADE DA ENTREVISTA
Qualidade muito boa <i>(Terminada, consolidada e bem conservada, com acabamentos sem problemas. Não precisa de intervenção)</i>	Entrevista fácil e boa <i>(A pessoa entrevistada é receptiva, respondeu abertamente e sem suspeita, disposta e interessada)</i>
Qualidade média <i>(Terminada e consolidada, mas precisa de pintura, melhorar acabamentos, etc. Sem problemas ou só com problemas leves. Se beneficiará com leves melhorias)</i>	Um pouco difícil, mas foi uma entrevista <i>(A pessoa entrevistada é um pouco reservada e cautelosa, MAS com pouca desconfiança)</i>
Qualidade em más condições <i>(Falta ainda consolidação e faltam muitos acabamentos; materiais provisionais e/ou deteriorados. Problemas graves de estrutura física. Precisa de intervenção e reforma)</i>	Difícil e respondeu insatisfeito <i>(Levou mais tempo e esforço do que o esperado para convencer o entrevistado a responder o questionário. Ficou muito desconfiado ao longo de toda a entrevista)</i>
Outros comentários ou pontos de vista sobre a qualidade da moradia e do seu ambiente.	Difícil e com problemas com a informação obtida <i>(As respostas não são muito confiáveis; deu trabalho para entender as perguntas, agressivo) Especificar:</i>

Detalhamento da qualidade da moradia e da fachada

E agora, quais destes são os materiais da parede da casa?

1. Materiais de Construção	2. Conservação			Observação:
	Não-satisfatório	Satisfatório	Bom	
[1] Papelão, lata, plástico				
[2] Lona, barro				
[3] Taipa, madeira, tijolos				

E quais destes são os materiais encontrados no teto da casa?

1. Materiais de Construção	2. Conservação			Observação:
	Não-satisfatório	Satisfatório	Bom	
[1] Papelão, lata, plástico				
[2] Lona, telhas, pedaços de madeira				
[3] Telhas (cerâmica, amianto, metálica)				

E os materiais do piso?

1. Materiais de Construção	2. Conservação			Observação:
	Não-satisfatório	Satisfatório	Bom	
[1] Terra, barro				
[2] Barro batido, cimento				
[3] Ladrilho hidráulico, cerâmica				

MUITO IMPORTANTE

1. Você acredita que teríamos uma boa resposta se voltássemos para casa para fazer outra série de entrevistas com vários membros desta família?

Definitivamente sim voltaria	Por que sim?
Possivelmente sim voltaria	
Definitivamente não	Por que não?

2. Acredita que seja bom analisar com mais detalhes a sua situação? *(pela forma que foi construído o lote e pela forma que foi dividido entre a família, porque há atividades habitacionais e comerciais, porque há problemas estruturais sérios, porque existem ou não problemas com os títulos de propriedade, já que houve herança, não houve problemas jurídicos, porque as pessoas são amáveis e abertas para mostrar a casa e os documentos)*

É um caso muito interessante, definitivamente tem que voltar	Por quê?
Possivelmente, elege entre outros casos interessantes	
Definitivamente não	Por que não?

NOME DO ENTREVISTADOR: