

HABITAÇÃO POPULAR E “DE INTERESSE SOCIAL” NO RECIFE: DA LIGA SOCIAL CONTRA O MOCAMBO À PERSISTÊNCIA NA PASSAGEM PARA OS GRANDES CONJUNTOS HABITACIONAIS

HABITACIÓN POPULAR E “DE INTERÉS SOCIAL” EN RECIFE: DE LA LIGA SOCIAL CONTRA EL MOCAMBO HACIA EL INFLEXIBLE PASO PARA LOS GRANDES CONJUNTOS HABITACIONALES

Manuela Maria Pereira do NASCIMENTO¹
Diana Carolina Gómez BAUTISTA²

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo principal discutir a efetividade das políticas habitacionais na melhoria do acesso à moradia digna, para pessoas que estão à margem de processos decisórios e em situação de insegurança quanto à permanência em seus territórios. E levando em conta a continuidade da prática de realocação desses grupos, com seus antecedentes desde 1930, também teve o objetivo de realizar o mapeamento de conjuntos habitacionais construídos por meio de políticas de habitação de interesse social na cidade do Recife, entre o período de 2001 e 2016, a fim de dar início à geração e sistematização de informações que deem maior visibilidade ao processo, territórios e pessoas que compõem o universo do “interesse social”. Para tanto, foram feitas pesquisa bibliográfica, documental e de dados secundários, análise de material cartográfico e o geoprocessamento das informações sobre os conjuntos. Observou-se que a satisfação do “interesse social” foi relegada a um segundo plano nas políticas habitacionais. Isto decorre de condicionantes que não evoluem positivamente, são negligenciadas ou permanecem sob outras formas, tais como o higienismo, o clientelismo, os controles social e territorial, a distribuição desigual de benefícios e os desígnios do capital privado.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Assentamentos Precários. Habitação. Recife.

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo principal discutir la efectividad de las políticas habitacionales para mejorar el acceso a una vivienda digna para las personas que se encuentran al margen de los procesos decisivos y en situación de inseguridad en lo que concierne a la permanencia en sus territorios. Teniendo en cuenta la continuidad de la práctica de reubicación de estos grupos, con sus antecedentes desde 1930, se realizó el mapeamiento de los *Conjuntos habitacionales* construidos a través de las políticas de vivienda convencionales en la ciudad de Recife, entre el período de 1930 y 2016, con el fin de iniciar la generación y sistematización de la información para dar mayor visibilidad al proceso, a los territorios y a las personas que componen el universo de “interés social”. Por lo anterior, se realizó revisión de bibliografía, documentos y de datos secundarios, análisis de material cartográfico y geoprosesamiento de información sobre los conjuntos. Se observó que la satisfacción de “interés social” fue relegada a un segundo plano

¹ Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Pernambuco, UFPE. Membro do Grupo de pesquisa Movimentos Sociais e Espaço Urbano – MSEU. E-mail: manuelanascimento@yahoo.com.br.

² Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Pernambuco, UFPE. Membro do Grupo de pesquisa Movimentos Sociais e Espaço Urbano – MSEU. E-mail: dianacaro.gomez@gmail.com.

en las políticas de vivienda. Esto se deduce de condiciones que no evolucionan de manera positiva, son descuidados o permanecen bajo otras formas, tales como higienismo, el clientelismo, el control social y territorial, la distribución desigual de los beneficios y propósitos de capital privado.

Palabras clave: Políticas Públicas. Asentamientos Precarios. Habitación. Recife.

1. INTRODUÇÃO

No município do Recife, territórios vividos por populações com pouca influência nos processos decisórios interferentes na produção do espaço, anteriormente denominados de *mocambos*, hoje são classificados como *comunidades de interesse social*³. Ao longo do tempo, com a variação das formas de concepção e gestão dos espaços nas cidades, alteram-se frequentemente essas classificações e assim, tecnicamente, nos planos e estudos governamentais ou acadêmicos, têm-se os loteamentos irregulares em áreas pobres, aglomerados subnormais, assentamentos precários, Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), dentre outras denominações.

Mesmo numa tentativa de refletir as alterações nas dinâmicas socioespaciais ou afinar-se a instrumentos mais qualitativos da legislação urbanística, essas denominações por vezes não traduzem certas subjetividades e práticas associadas ao modo de vida daqueles que ali habitam. Entretanto, é desta forma, que becos, cortiços, favelas, altos, morros, inferninhos, palafitas, barracos, beiras de canal, malocas, bocadas, quebradas, vilas, periferias, “invasões”, ocupações etc., vem compondo o universo do “interesse social”.

Nessa passagem do tempo e diversamente no espaço, encontram-se termos marcados por estigmas e preconceitos, mas também elementos do sítio natural ou de afetividade com o lugar, nomes de santos, datas representativas ou até mesmo nomes de novelas da televisão. Também, o reconhecimento do lugar, acha-se por diversos nomes carregados de histórias de resistência ou de pessoas que lutaram por direitos de uma forma geral.

Independentemente da origem ou propósito destas qualificações, estes lugares da cidade têm em comum o fato de conviverem, em maior ou menor intensidade, com a insegurança quanto ao seu local de moradia. A insegurança de permanência não se apresenta de forma isolada, pois sempre está acompanhada de condições deficitárias no que diz respeito às características ambientais (com a falta de saneamento protagonizando as carências), à prestação insuficiente de serviços públicos essenciais, a condições de empregabilidade, a pouca infraestrutura urbana e obviamente, à falta de garantia da posse da terra. Diante dos fatores que

³ Termo alusivo ao conteúdo da recente publicação denominada “Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de interesse social do Recife” (RECIFE, 2016).

influem no tratamento desses territórios vividos, utilizaremos a denominação assentamentos precários⁴, pois esta parece representar melhor a complexidade dessas condições.

Santos (2009) quando discute “O que é pobreza?” e pontua as limitações de uma possível definição, trata da importância da relativização deste conceito, a fim de que ele vá além de séries estatísticas que retratam o acesso a bens materiais. O autor traz dois pontos a serem destacados no contexto desta pesquisa: primeiro que a pobreza representa uma questão política e locacional, onde aí estão embutidos os pontos mais relevantes em que pesam os efeitos da desigualdade social e, com o reforço da perspectiva colocada por Buchanan, traz a pobreza como um modo de vida, no qual além do estado de privação material, encontra-se “um conjunto complexo e duradouro de relações e instituições sociais, econômicas, culturais e políticas criadas para encontrar segurança dentro de uma situação insegura”⁵.

De acordo com Cavalcanti et al. (2016, p. 308), “Nos estudos mais específicos para a RM [Região Metropolitana] do Recife, encontram-se diferentes denominações quando há referência a assentamentos precários: assentamento de baixa renda (1979), assentamentos populares (1988), áreas de pobreza (2000) e áreas pobres (2002).”⁶, sendo que nesses estudos, não foram incluídos os conjuntos habitacionais em condições precárias, apresentando assim o surgimento de mais uma tipologia/ denominação, fruto de possíveis irregularidades na ação política do Estado, os *conjuntos habitacionais degradados*.

Inserindo-se nessa perspectiva político-locacional, as autoras ainda apresentam um quadro de diversidades no que diz respeito às tipologias e especificidades desses assentamentos, além de levantarem uma série de desafios para a gestão pública: o acúmulo de órgãos governamentais para diagnosticar o problema da precariedade das condições de vida dos recifenses, baixa efetividade na promoção de políticas públicas de regularização urbanística e fundiária, desigualdade no acesso às oportunidades habitacionais promovidas pelo Estado, investimentos limitados e uso de soluções pontuais e emergências para tratar da grande demanda por regularizações urbanísticas e fundiárias, além de um “processo de urbanização, excludente e concentrado, balizado pela concentração no núcleo metropolitano e pela sua concomitante expansão para áreas cada vez mais periféricas” (CAVALCANTI et al., 2016, p. 360).

⁴ Cavalcanti et al. (2016) em um estudo detalhado de diversas toponímias sobre o tema, trazem uma definição desses assentamentos precários como sendo áreas com as seguintes características: carência de infraestrutura básica, não dispõem ou dispõem precariamente de esgotamento sanitário, drenagem, pavimentação e obras de contenção de encostas; não possuem ou se encontram em processo de regularização fundiária incompleto; e são ocupadas por considerável número de habitantes com renda inferior a três salários mínimos, que vivem em habitações de baixo padrão construtivo. Eles, geralmente, ocupam áreas de alagados e mangues, beiras de rio, morros, áreas *non aedificandi* e logradouros públicos (leito de rua ou praças).

⁵ BUCHANAN, 1972, p. 225 *apud* SANTOS, 2009, p. 19.

⁶ Os anos correspondem aos levantamentos de áreas pobres realizados por parte do poder público.

Nesse contexto, a realocação de populações, tem sido uma prática constante. Mas seria esse o “interesse social”? Observando-se apenas as considerações acima, fica claro que não é uma resposta simples, mas vale a busca por evidências que identifiquem se a habitação de interesse social tem correspondido às reais necessidades das pessoas que passam por esse misto de condições de privação, insegurança e deficiências ou irregularidades na gestão pública. Destarte, trazer à reflexão se este termo é apenas mais um adjetivo que ajuda a nomear, dentre as tantas denominações, um grupo de “interesse” para quem tem objetivos outros, externos ao “social” (vivido) nestes territórios.

Com os projetos de natureza urbanística, empresarial ou “ecológica”⁷ dos grupos que têm maior poder de decisão emergindo constantemente, e imaginando a cidade do Recife como um grande quebra-cabeça marcado pela heterogeneidade espacial, a solução em uma primeira vista sempre se traduz no desfazimento das formas que foram consolidando-se a partir dos processos de ocupação. Negligenciando esses processos, historicamente determinados pelo baixo poder aquisitivo, possibilidades de conseguir uma ocupação ou “posição social” para se localizar na cidade, reformula-se o quebra-cabeça, movendo suas peças como se fosse fácil encaixá-las em outro lugar.

A prática de realocação de pessoas na cidade do Recife não é só uma problemática do século passado, convém ressaltar que nos últimos quinze anos foram mobilizadas pelo menos 7.701 famílias⁸, considerando o levantamento de conjuntos habitacionais construídos pelo poder público por meio da administração estadual e municipal, com a maior parte dos recursos oriundos do Governo Federal. Dentre as unidades, apenas 603 (três conjuntos habitacionais) foram construídas em processos de produção social do habitat, envolvendo o Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST) e o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) (ALENCAR e SÁ, 2011), demonstrando-se aí o papel do Estado como principal provedor e protagonista na gestão das políticas habitacionais, as quais se configuram como um importante instrumento no controle social e territorial das cidades.

⁷ As aspas servem para caracterizar projetos de intervenções que se utilizam do discurso ecológico de recuperação do verde na cidade, mas carrega subliminarmente a condição que os espaços não serão acessíveis a qualquer pessoa ou grupo, em especial daqueles que não tem as condições econômicas para gozar e/ou aproveitar do espaço. Também não há de se considerar ecológica ou ambiental/ sustentável, qualquer intervenção que não esteja totalmente de acordo com a satisfação dos direitos sociais ou ambientais de todos os envolvidos. Em todos os casos, muitas vezes também se aplica o termo “utilidade pública” de forma superficial.

⁸ Total de unidades habitacionais resultante do levantamento realizado nesta pesquisa, no qual foram identificados e mapeados 61 conjuntos habitacionais, entre 2001 e 2016. Devido à dificuldade de checagem das informações nos órgãos que construíram os conjuntos, existe a possibilidade de algum conjunto não ter sido contabilizado, apesar do esforço para reunir e checar as informações em diversas fontes. Também foram considerados conjuntos, os aglomerados de unidades habitacionais em um terreno contínuo, que foram inauguradas em um só momento ou por etapas.

É oportuno destacar que mesmo com uma desaceleração ou alterações em programas de habitação de interesse social, considerando as mudanças na gestão do país ou crises econômicas, a provisão habitacional por parte do poder público nunca cessa. Esta provisão é imperativa não só pelas demandas por melhor saneamento ou “qualidade de vida”, mas pelo contexto gerado em uma cidade de território diminuto a ser ocupado. Recife, assim como outras capitais brasileiras, é alvo de grandes projetos imobiliários por parte do setor privado, o qual vem articulando a tomada de espaços para atender seus propósitos e interesses, independentemente do destino de populações em diversos estados de vulnerabilidade que habitam porções estratégicas da cidade, cabendo ao Estado resolver tais destinações.

Partindo desse quadro, estabeleceram-se os seguintes objetivos: a) Discutir a efetividade das políticas habitacionais para pessoas que estão à margem de processos decisórios e em situação de insegurança quanto à permanência em seus territórios, a partir da evolução de seus antecedentes e determinantes na cidade do Recife; b) Mapear conjuntos habitacionais construídos por meio das políticas de habitação de interesse social na cidade do Recife, entre 2001 e 2016, a fim de iniciar a geração e sistematização de informações que deem maior visibilidade ao processo, territórios e pessoas que compõem o universo do “interesse social”.

Sem desconsiderar a complementaridade do processo em análise com o contexto histórico de ocupação da cidade, na contemplação do primeiro objetivo, considerou-se o período a partir da década de 1930, marcado pela crise política e econômica com o golpe que implantou o *Estado Novo*, passando por importantes políticas de habitação popular sob o controle do Banco Nacional de Habitação, até o início da gestão do Ministério das Cidades, criado em 2003. No segundo objetivo, considerou-se o período de 2001 até 2016, acompanhando o momento onde se iniciaram mudanças nos programas habitacionais e a passagem de gestão em nível municipal, pelo qual se seguiram os novos moldes dos programas de habitação de interesse social, que viriam a ser alavancados com a mudança de gestão do Governo Federal em 2003.

2. METODOLOGIA

Foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, além do geoprocessamento das informações coletadas e de dados secundários. A pesquisa bibliográfica e documental foi realizada nas bibliotecas e departamentos da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), na Biblioteca Conselheiro Souza Barros (Agência Condepe/Fidem), além de portais na Internet, tais como o Banco de Teses e Dissertações da Capes, a Biblioteca Eletrônica Scielo, diversos periódicos científicos, matérias de jornais digitais e páginas dos Governos Federal, Estadual e

Municipal. Paralelamente, foram realizadas consultas a funcionários da Prefeitura da Cidade do Recife (PCR) e a observação direta em campo.

Para a análise espacial do processo no contexto recente, foi gerada uma base vetorial com a localização, informações gerais e a delimitação dos conjuntos e elementos do seu entorno. Também foram analisadas fotografias aéreas cedidas pela PCR e pela Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco - Condepe/ Fidem. Além disso, para finalização da etapa de geoprocessamento, foram observadas imagens de satélite referentes ao ano de 2016, obtidas por meio do aplicativo Google Earth PRO. Estas imagens de satélite mais recentes serviram de base para a identificação e localização dos conjuntos habitacionais.

3. O “INTERESSE SOCIAL” NO CONTEXTO DA PROVISÃO HABITACIONAL POR PARTE DO PODER PÚBLICO

3.1 A importância estratégica do setor habitacional: Higienismo, clientelismo, controle social e territorial

O final do século XIX foi um momento decisivo no Brasil, uma vez que o sistema agrário tradicional deu uma freada e vieram as transformações da velha nobreza colonial ou senhores agrários que se transportavam ao mundo citadino, abrindo novos horizontes e dando início ao surgimento de uma nova composição social num novo terreno, “os centros urbanos”. Para Holanda (1995), esta transição foi um processo demorado no Brasil e se desenvolveu durante várias décadas com a debilitação da área rural, e com cada mudança trazendo consigo novos elementos, novas formas de organização e uma procura constante de identidade. Ainda para o autor,

[...] o desaparecimento do velho engenho, engolido pela usina moderna, a queda de prestígio do antigo sistema agrário e a ascensão de um novo tipo de senhores de empresas concebidas à maneira de estabelecimentos industriais urbanos indicam bem claramente em que rumo se faz essa evolução (HOLANDA, 1995, p. 176).

Assim, com a crise das atividades agroexportadoras, se dá a transição para as atividades industriais, gerando mudanças nas cidades que também eram incrementadas por uma conjuntura formada pela Primeira Guerra Mundial, a falência da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929, além da acumulação e centralização do capital decorrente das atividades industriais. Esses fatores incidiram na reorganização econômica e espacial da cidade, reforçando o processo de concentração urbana que explode com a crise habitacional a partir de 1930, no Estado Novo (GONÇALVES, 1985).

Cabe abordar, antes de tratar especificamente da implantação de programas habitacionais, que nas políticas públicas no Brasil, de acordo com Cunha e Coelho (2008), há uma ampla variedade de atores não-estatais que exercem influência crescente em sua formulação, e esta característica, pode ser observada fortemente nas políticas habitacionais. Porém, mesmo considerando que o Estado é influenciado, ressalta-se que do ponto de vista do controle, ele ainda “[...] é capaz de definir as linhas de atuação dos atores não-estatais, ao decidir sobre programas e linhas de financiamento, legitimar ações e criar condições favoráveis para a implementação de projetos” (CUNHA E COELHO, 2008, p. 67).

Em termos gerais, Souza (2009) comenta que o processo de urbanização brasileiro alia modernização e crescimento com as realidades de exclusão social, que podem ser expressas pelas condições de ilegalidade na produção de moradias e das cidades, além de compor o grave quadro de desigualdades socioeconômicas. Afirma ainda, que as condições de acesso à moradia no Brasil se processam em grande medida às margens do mercado formal e não pela via do livre mercado ou das políticas públicas para o setor, decorrendo daí a grande quantidade de assentamentos precários. Assim, a intervenção do Estado na questão habitacional decorre da incompatibilidade entre o custo da habitação e a capacidade de pagamento de quem necessita viver nas cidades (SOUZA, 2009).

Considerando o início da provisão de habitações em nível nacional, com destaques para a cidade do Recife, vejamos algumas características, ações e efeitos dessa intervenção estatal, também destinada a resolver a questão dos assentamentos precários e, posteriormente, de como ela repercutiu na efetivação das políticas pelos atores não-estatais, mas continua garantido o papel central do Estado na sua articulação e uso político. Anteriormente a estes dois momentos, vale destacar as políticas higienistas que ocorreram localmente para retirar “o lado feio” das cidades.

Levando em conta que só após a Revolução de 1930, o Governo Brasileiro passa a utilizar as políticas sociais como forma de aumentar sua legitimidade, para Azevedo (1988, p. 189),

[...] não é de se espantar que, até 1930, a parca legislação e as medidas governamentais concernentes à habitação popular não considerassem a melhoria das condições de residência das classes de baixa renda como seu principal objetivo. A preocupação básica das autoridades era com o perigo que as favelas, cortiços e bairros populares poderiam representar no futuro, em termos de “contaminação”, para a parte ‘sã’ da cidade. Tratava-se, na ética dominante, de isolar ao máximo e de se evitar o crescimento destes focos de enfermidades e doenças sociais (prostituição, marginalidade, criminalidade, etc.).

A ideologia higienista e/ou sanitarista foi um pensamento cuja raiz data nos finais do século XVIII nas principais cidades, devido às péssimas condições sanitárias decorrentes da revolução industrial e do crescimento acelerado das cidades europeias, pensamento que

posteriormente foi adotado nas cidades brasileiras (URTEAGA, 1980; CHASLES, 2016). Assim, no Brasil do final do século XIX, marcado pelo crescimento populacional e a intensa urbanização informal, gerou-se a proliferação de moradias precárias. Os também conhecidos como “mocambos insalubres” eram atendidos pelo poder público através das chamadas *políticas de saúde e habitacionais*, de cunho higienista, que se materializaram na expulsão da população pobre das áreas precárias como uma forma de *limpar a cidade das suas mazelas, dos seus miasmas*. Nas políticas sociais com base nos argumentos do discurso médico-higienista, às intervenções públicas que modificavam a estrutura do espaço urbano e a vida de inúmeras pessoas, cabia mais a alcunha do “combate”, para fazer desaparecer tais formas de moradia.

Dentre as políticas médico-higienistas de habitação empreendidas em Recife, encontra-se a Liga Social contra o Mocambo (LSCM), criada em 1939, pelo Interventor Federal Agamenon Magalhães, que mesmo após 1930 ainda expressava esse ideário.

O mocambo era o resquício do passado, do atrasado, não combinava em nada com a proposta de tornar o Recife uma cidade moderna, bonita e higiênica. O mocambo incomodava a cidade, ofuscava-a, revelava suas misérias e contradições. Nas décadas de 1930 e 1940 era quase unanimidade no Recife: o mocambo era um problema! Era o que expunha a pobreza da cidade e sua severa desigualdade social, sua defasagem habitacional, era o que envergonhava, era o ‘feio’ e deixava a cidade ‘feia’, era o não civilizado, o atrasado, o que deveria ser retirado. (CAVALCANTI, 2015, p. 217).

Naquele modelo de intervenção, suprimia-se o contexto que acompanhava a edificação dos mocambos, os quais expressavam as condições de trabalho para uma grande parcela da população na época, já que seus moradores eram, em sua grande maioria, trabalhadores. Também refletiam a busca por trabalho de muitas famílias que migravam das cidades do interior do estado ou a situação de populações que ainda remanesciam das “senzalas”. A esse respeito, Zarias e Brito (2014) colocam a situação dessas populações que protagonizaram a ocupação de muitas áreas, em um tempo no qual o controle urbano era quase inexistente.

Diante da carência de qualquer tipo de plano urbanístico e do caráter ainda elitista do Estado, à população de baixa renda coube desenvolver estratégias informais para atender à própria demanda por moradia. Ocuparam, assim, áreas desvalorizadas pelas leis do mercado e pela produção formal do espaço urbano que, no caso do Recife, cidade situada entre o oceano e rios, corresponde, em sua maioria, às áreas de alagados. [...] A formação de assentamentos a partir da iniciativa popular de ocupação ou invasão de lotes urbanos se apresenta como elemento estruturante do histórico da ocupação espacial do Recife. (ZARIAS e BRITO, 2014, p. 138)

E nessas áreas habitava uma parcela muito significativa da população recifense, tal como nos dias de hoje. Nas *comunidades de interesse social* foram contabilizados 53,2% dos domicílios da cidade do Recife (RECIFE, 2016). No recenseamento realizado em 1913, das 37.735 habitações recenseadas, 16.347 unidades, ou 43,3%, foram classificadas como mocambos; em 1923, das 39.026 habitações, 51,1% foram consideradas deficientes e receberam a rubrica de

mocambos (LIRA, 1994). Souza, Bitoun e Miranda (2009), levando em conta os Censos do IBGE e levantamentos de áreas pobres, mostram que esses percentuais permanecem e seguem com certa equivalência: em 1940, 63,7%; em 1960, 58,9%; em 1980, 42,0%; em 1991, 54,3% e em 2000, 50,9% de domicílios em áreas pobres.

Dessa fase de “combate aos mocambos” em diante, é possível delimitar quatro momentos distintos na política habitacional brasileira: o primeiro, que vai de 1946 a 1964, sob a gerência da Fundação da Casa Popular; o segundo, de 1964 a 1986, sob a gerência do Banco Nacional de Habitação (BNH); o terceiro, de 1986 a 2003, sob a gerência da Caixa Econômica Federal e; de 2003 até o momento atual, sob a gerência do Ministério das Cidades e suas Secretarias Nacionais de Habitação, de Saneamento, de Mobilidade Urbana e de Acessibilidade e Programas Urbanos.

O primeiro momento foi marcado pelo clientelismo e tornou-se uma estratégia política limitada por barganhas político-eleitorais. De acordo com Rubin e Bolfe (2014), o projeto fracassou em virtude da desorganização e desinteresse dos grupos que seriam os mais beneficiados, em articular-se com o governo para a formulação de uma política social e, além disso, contava com muito poucos recursos de origem orçamentária. A Fundação Casa popular construiu 143 conjuntos habitacionais e um total de 16.964 casas, da sua fundação até os anos de 1960, em Recife, foram 588 casas e um conjunto habitacional (AZEVEDO e ANDRADE, 2011).

Melo (1990) traz uma consideração interessante quanto à implantação destas moradias no Recife, revelando o já marcante caráter reivindicatório por espaços existentes na cidade e o caráter pacificador dos programas habitacionais populares. O autor verificou que “a construção de um conjunto em Recife é autorizada por um conselheiro porque, de outra forma ‘ensejariamos a proliferação de ‘idéias exóticas’ que avassalam as sociedades necessitadas de que Recife é talvez o centro mais ameaçador na nossa terra’ (FCP, Anais... 76’2 sessão, 11/5/46)”. (MELO, 1990, p. 52).

Percebe-se aí, claramente a desvirtuação de objetivos “de interesse social” que estariam naturalmente embutidos no programa, e que nesse caso, receberam as vestes do controle social. Apesar de ser considerada uma iniciativa fracassada, é a partir daí que se inicia uma estratégia do Estado em nível nacional, que viria a perdurar com a inserção de novos fatores (principalmente o aumento gradual dos atores não-estatais representantes das empresas privadas no setor imobiliário), mas mantendo seus vieses eleitorais e de controle social e territorial. No Recife, levando em conta os movimentos de resistência e o protagonismo na viabilização das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), por exemplo, vê-se que a “preocupação” era pertinente, mas obviamente não foi suficiente para resolver a demanda crescente por habitações e a constante geração de conflitos pelos espaços da cidade.

Este papel acentuado dos atores não-estatais com a predominância de interesses privados, encontrou um espaço considerável para aumentar a legitimação de seus propósitos com a construção das vilas operárias, as quais tiveram um papel importante na solução habitacional dos empregados. Na década de 1940, devido ao quadro social, político e econômico desfavorável, além de fatores como o crescimento populacional na área urbana, acompanhado do aumento da oferta de mão de obra e dos valores do solo urbano, os empresários freiam o processo de autoconstrução de habitações, mas então, nesse contexto, o Estado passou a agir mais ativamente na oferta de habitações populares (LEITÃO, 1987).

Nesta perspectiva, tanto o I.P.S.E.P. [Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco] quanto a L.S.C.M. [Liga Social Contra o Mocambo] contribuíram pouco para a erradicação dos mocambos e para a melhoria das condições de reprodução do trabalhador urbano. Todavia, influíram bastante no fornecimento das condições propícias a reprodução do capital no setor imobiliário na cidade do Recife - ao fornecer infra-estrutura, implantar equipamentos urbanos, construir na periferia - contribuindo: para que terrenos fossem valorizados; para o incremento da construção civil e para a limpeza de espaços urbanos propícios à rentabilidade do capital. (LEITÃO, 1987, p. 135).

Em termos quantitativos, além das já mencionadas casas construídas pela Fundação Casa Popular (FCP), no Recife até o ano de 1961, também o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco (IPSEP) construiu seis conjuntos habitacionais com um total de 1200 casas e o Serviço Social Contra o Mocambo (SSCM) construiu 15 conjuntos, totalizando 5000 unidades habitacionais. (LEITÃO, 1987, p. 68)

Na Figura 01, observa-se que apesar de quantitativamente, as unidades habitacionais construídas pelo SSCM corresponderem a praticamente metade do total de moradias com 50%, deve-se resguardar a diferença na forma de provisão, levando em conta que este tipo de habitações corresponde mais efetivamente à satisfação das demandas de famílias com as piores condições de vida, ou classificadas como habitantes em assentamentos precários. Como será visto mais adiante, apesar do quantitativo maior em relação à aquisição de habitações por famílias em condições de enquadrar-se nos financiamentos, a iniciativa não teve os efeitos na diminuição (ou até na idealizada “extinção”) destas áreas, as quais só aumentaram com o passar do tempo.

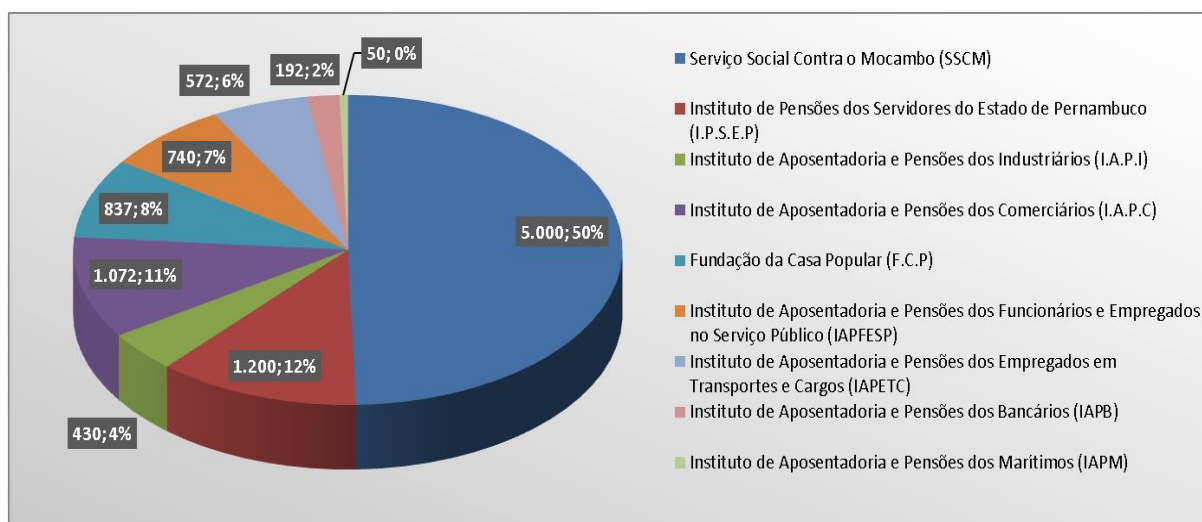


Figura 01. Unidades habitacionais construídas até 1961 por intermédio de órgãos oficiais no Município de Recife.

Fonte: Organização das autoras (2016), a partir dos dados disponíveis em BEZERRA (1965).⁹

A criação da Fundação Casa Popular ocorreu em 1º de maio de 1946, logo após o fim da chamada Era Vargas (1930 a 1945). Este fato marca o estágio final de um processo que tem suas origens neste período, quando o Estado brasileiro abandona a postura de delegar a construção, comercialização, financiamento e locação às livres forças do mercado, passando a intervir fortemente na produção e gestão do setor habitacional (BONDUKI, 1994).

Evidencia-se neste sentido, o caráter político e estratégico que permeia o controle da provisão de habitações pelo Estado, fazendo deste aspecto um tema essencial nas campanhas eleitorais e governos até então. Ao mesmo tempo em que se torna um forte elemento de barganha, a política habitacional também reforça a posição de centralidade do Estado na construção do espaço, podendo este ser responsabilizado pelos fatos e consequências de suas formas de intervenção.

Assim, nas análises sobre estas políticas, o Estado mostrou-se um “agente ativo do processo de segregação territorial, estruturação e consolidação do mercado imobiliário privado, aprofundamento da concentração da renda e, portanto, da desigualdade social.” (MARICATO, 2009, p. 35).

O Banco Nacional da Habitação (BNH) foi criado em 1964, momento em que foram instituídos o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. O BNH também era o órgão

⁹ Segundo observações do autor: 1. Não foram incluídos os empréstimos isolados, geralmente concedidos aos associados de melhores condições salariais; 2. os totais referem-se a casas construídas em vilas, mesmo que alguns tipos de casas não possam ser admitidos hoje, como genuinamente populares. É o caso do IPSEP; 3. A Vila da Rua Amélia e os edifícios de apartamentos do IAPB, IAPC, IAPI localizados na cidade, não foram incluídos (BEZERRA, 1965, p. 50).

central, normativo e financiador do Sistema Financeiro de Saneamento. Em 16 de dezembro de 1964, sancionou-se a Lei nº 4.591, que dispõe sobre o Condomínio em Edificações e as Incorporações Imobiliárias, considerada fundamental para a estruturação de um mercado imobiliário e habitacional regulamentado e disciplinando para constituir sob a forma de condomínios, o que de fato passou a ser a maneira mais utilizada de produção de habitações nos espaços urbanos (ROYER, 2009).

De acordo com Melo (1990a), no período de 1964 a 1984, foram construídas na Região Metropolitana do Recife (RMR), 142.392 unidades habitacionais, incluindo-se aí, os Grandes Conjuntos Habitacionais. Os conjuntos, tal como foi destacado anteriormente, tornaram-se o principal modelo para provisão de moradias. No Recife, foram responsáveis pela ocupação de grandes espaços periféricos situados do extremo oeste a sudoeste do território municipal e expandindo-se para o município de Jaboatão dos Guararapes, destacando-se o grande número de unidades no Curado – Conjuntos Curado I, II e III (1979) e Curado IV (1986); e também nos limites com Jaboatão dos Guararapes, foram construídas as Unidades Residenciais (UR), principalmente no bairro Cohab e uma no bairro da Várzea. Os grandes conjuntos também acompanharam a ocupação dos arredores de eixos viários, sendo o exemplo mais expressivo é o caso do Condomínio Residencial Ignêz Andreazza na Avenida Recife, concluído em 1983, com 30 hectares de área e 2.464 apartamentos distribuídos em 176 prédios.

Com a criação do BNH, instituiu-se um modelo de política habitacional aliado a mecanismos de concessão de crédito, compondo o complexo Sistema Financeiro de Habitação. Neste período já se tinha em vista a criação da Política Nacional de Habitação Popular, por meio de mecanismos de correção monetária e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Estes mecanismos ainda permanecem nas atuais formas de provisão.

Neste momento, é importante observar que ocorre o início de uma acentuação nas demandas socioambientais nos novos espaços construídos, devido a um desequilíbrio na relação entre a provisão da habitação e a ausência das políticas públicas para implantação de serviços de saneamento e infraestrutura urbana, sejam antecedentes ou subsequentes às obras. Tem-se aí também, um modelo de gestão habitacional que conformou grande parte das áreas de expansão metropolitana do país, caracterizadas por áreas de concentração de habitações distantes das sedes municipais e cercadas por “vazios” territoriais.

Tanto no Recife como em outras cidades, ocorreu a construção de um expressivo número de habitações¹⁰, principalmente se comparado à iniciativa anterior (a FCP). Contudo, além destas

¹⁰ De acordo com AZEVEDO e ANDRADE (2011), foram 1.004.884 unidades em Conjuntos Cohabs ou residências construídas diretamente pelo BNH para população de baixa renda. Considerando o SFH como um todo, incluídas essas unidades do BNH, foram 2.873.883 de unidades financiadas desde sua criação até 31 de dezembro de 1980.

deficiências na implantação de infraestruturas e serviços necessários para os grandes volumes de pessoas que obtinham facilidades para adquirir a moradia, abrindo mão de estar em uma posição melhor localizada e urbanizada das cidades, ocorreu a supressão da vegetação e outros elementos do sítio natural de forma indiscriminada e, apesar dos subsídios oferecidos, a política não atingiu satisfatoriamente as camadas com as piores condições de renda.

Fagnani (2016, p. 192) destaca que nesse período,

[...] no setor habitacional, a política constitui-se em um dos exemplos clássicos do limitado caráter redistributivo da política social durante o regime autoritário, uma vez que menos de 5% das aplicações do SFH realizadas entre 1964-84 foram destinadas a famílias com renda de até três salários mínimos mensais. Na verdade, apenas em sua fase inicial (1964/67) tentou-se dar alguma prioridade às ‘massas órfãs’, lembradas por Sandra Cavalcante, primeira presidente do Banco Nacional da Habitação (BNH). Contudo, já nessa época, acabou para os pobres o sonho da casa própria.

Considerando os altos índices de endividamento verificados nos desdobramentos dos financiamentos, além da retomada de imóveis inadimplentes para leilão, temos mais fatores para aumentar a fragilidade da ação política no Estado no sentido de satisfazer os reais “interesses sociais”. Da crise subsequente ao fechamento do BNH até o período da gestão que se iniciou com a criação do Ministério das Cidades, verificou-se uma diminuição considerável na provisão de habitações pelo Governo Federal e, conseqüentemente, nos estados e municípios.

Esta crise no setor habitacional, verificada a partir dos anos de 1970, teve como impacto um declínio na produção de habitações e perdurou até os anos noventa. Com o fechamento do BNH em 1986, passou-se o controle do Sistema Financeiro de Habitação para a Caixa Econômica Federal, medida que facilitou a manipulação de investimentos no setor habitacional, mas não garantiu a manutenção dos programas. Quanto a este aspecto, Azevedo (2007) afirma a partir da análise dos dados da CEF, que em 1987 o primeiro ano após a extinção do BNH, as Companhias Habitacionais (COHAB) financiaram 113.389 casas populares, e durante o primeiro semestre de 1988, o número caiu drasticamente para 30.646 unidades.

Estes efeitos podem ser observados na RMR, a partir dos dados apresentados por Neves (2006)¹¹, que contabilizou as unidades habitacionais construídas por gestão do Governo do Estado de Pernambuco de 1966 a 2006, onde se vê a notória influência dos anos de maior

¹¹ Neves (2006) diferencia as iniciativas de provisão habitacional em convencionais ou alternativas, assim como Souza (1990). Os programas convencionais são aqueles de caráter mais empresarial, realizados por meio das COHABs, que fiscalizam as obras realizadas por uma empresa privada e liberam as parcelas do financiamento oriundo do SFH, de acordo com o andamento das construções (SOUZA, 1990). Foram classificados como programas alternativos no âmbito do SFH, aqueles com maior espaço para negociações, com formas alternativas de construção cooperativa e maior grau de envolvimento e participação dos usuários/ beneficiários no processo, onde também havia um maior envolvimento dos poderes em nível local (Governos Estadual e Municipal) (Ibid.). Utilizamos os dados apenas para os programas convencionais, uma vez que observamos a predominância de conjuntos construídos nestes moldes entre o período de 2001 a 2016, e ainda não levantamos dados sobre os programas alternativos recentes.

atuação do BNH e SFH. Na Figura 02, observa-se a ascendência e declínio na produção de habitações pelo Governo do Estado neste período, que adentra nos anos 2000. Quanto a este avanço no início do século XXI, vale destacar que a partir dessa década, o governo municipal assume um maior protagonismo na provisão habitacional, pois passa a receber uma maior parcela de recursos do Governo Federal, que a partir de 2001 aumenta a descentralização de seus convênios e repasses para o nível das municipalidades.

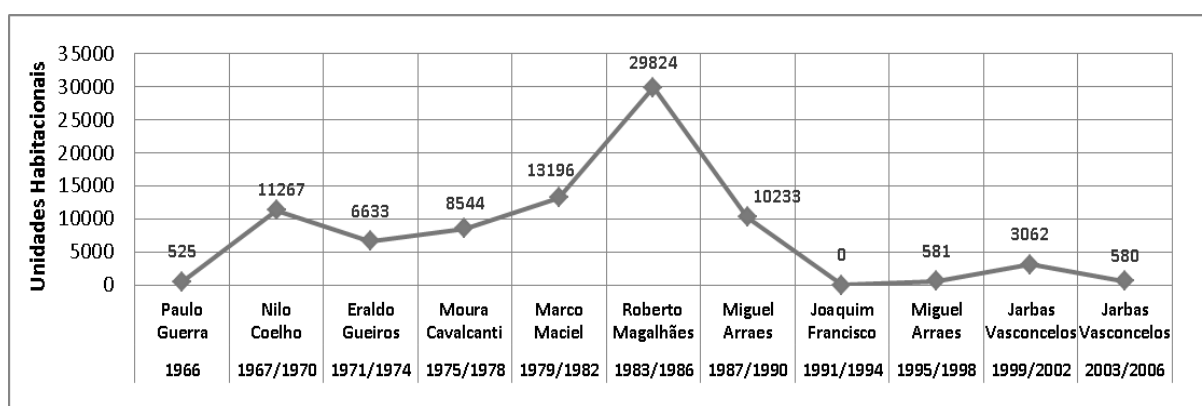


Figura 02. Unidades habitacionais construídas na RMR pela COHAB-PE / EMHAPE / CEHAB¹², no âmbito de programas convencionais para a provisão de moradias.

Fonte: Organização das autoras (2016), a partir dos dados disponíveis em NEVES (2006).

No intervalo após a extinção do BNH até a criação do Ministério das Cidades, a Caixa Econômica Federal formulou diversos programas habitacionais que seriam implantados no contexto de crise do SFH. Entretanto, devido ao esgotamento da política nacional de habitação popular, “decisões políticas equivocadas e marcadas por suspeitas de corrupção, como uma liberação de contratos acima da capacidade do FGTS no governo Collor em 1990, levou a uma paralisação total dos financiamentos com recursos do FGTS entre 1991 e 1995” (BONDUKI, 2008, p. 76). Ainda na Figura 02 acima, pode-se verificar inclusive, que não houve a construção de nenhuma unidade neste período.

Para Azevedo (2007), esta fase foi marcada pela dependência da resolução de questões complexas do ponto vista urbano e habitacional, por uma instituição (a CEF), que embora considerada uma agência financeira de vocação social (mesmo contendo os paradigmas de um banco comercial), tinha esses aspectos como objetivos setoriais. Tornou-se assim muito difícil a realização de programas alternativos para concessão de moradias que exigissem alto grau de

¹² A COHAB - Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco, funcionou de 1965 até 1999, quando em 1999, é substituída pela EMHAPE - Empresa de Melhoramentos Habitacionais de Pernambuco, que havia sido criada em 1979, e esta, em 2003 passa a se chamar CEHAB - Companhia Estadual de Habitação. Atualmente, a CEHAB é vinculada à Secretaria de Habitação de Pernambuco, que foi constituída em 2015 e, desde 2007, passou a chamar-se Companhia Estadual de Habitação e Obras.

subsídios, bem como o envolvimento institucional dos agentes envolvidos e o desenvolvimento de pesquisas (AZEVEDO, 2007).

Nesta lacuna de intervenção do Estado e levando-se em conta que a maioria das facilidades para obter a casa própria até então, tratava-se de financiamentos não acessíveis para muitas famílias, os assentamentos precários vão ocupando uma área sempre ascendente no território, juntamente com o aumento na demanda por melhores condições de habitabilidade. Observa-se nos levantamentos realizados em Recife (Figura 03), mesmo com ressalvas sobre as diferenças na metodologia aplicada¹³, que tanto as políticas para redução do déficit habitacional como para urbanização, não conseguem acompanhar o surgimento de mais áreas com esse perfil e a consolidação da precariedade nos espaços existentes.

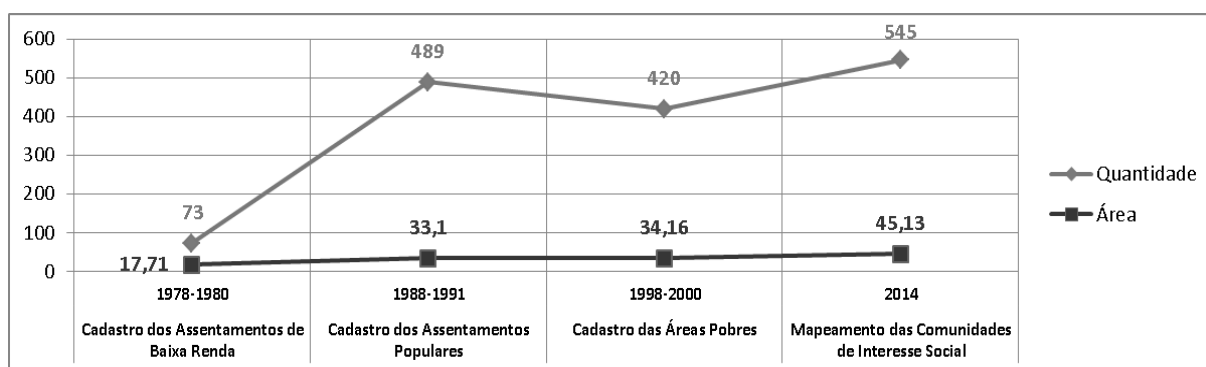


Figura 03. Evolução da área e quantidade de assentamentos precários na cidade do Recife, contabilizados nos levantamentos realizados pelos governos estadual e municipal.

Fonte: Organização das autoras (2016), a partir dos dados disponíveis em RECIFE (2016).

Mas diante dessas ausências, também frutificam as emergências, no sentido proposto por Souza Santos (2007), que tomam forma por meio dos movimentos sociais na luta pela moradia e terra urbana. Em análise da evolução dos movimentos sociais em prol do direito à moradia e direito à cidade no Recife, Alencar e Sá (2011) pontuam que apesar da diluição desses movimentos¹⁴, que tiveram muita força nos anos oitenta – momento que culminou na implantação das ZEIS e do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) – foram eles que alavancaram outras formas de deliberação da política habitacional. A influência desses movimentos vem trazendo seus efeitos até os dias de hoje, pois a criação de novos instrumentos e programas habitacionais voltados especificamente para a população mais

¹³ “O decréscimo de população e da taxa de crescimento populacional correspondente ao período 1990-2000 e explica-se pela adoção de metodologias distintas no critério de identificação das áreas pobres, o que resultou em redução destas áreas, que, em 1990, foram contabilizadas como 489 e, em 2000, ficaram reduzidas a 421” (CAVALCANTI et al., 2016, p. 318). Entretanto, observa-se que mesmo assim houve um acréscimo na área. No levantamento de 2014, considerando as especificidades locais, estas 545 áreas englobam 2.573 subdivisões (RECIFE, 2016).

¹⁴ Principalmente pela criação de outros canais de participação como o programa Prefeitura nos Bairros e o Orçamento Participativo.

pobre foi conectando uma série de mudanças entre os dois últimos períodos observados, apresentando-se como uma fase de transição nas formas de aplicação das políticas públicas e na abrangência das ações.

Logo, é possível afirmar que a partir da década de 1980, houve avanços na questão da moradia marcados pela atuação de movimentos sociais, que emergiram da crise entre o aumento ordinário do déficit habitacional e dos assentamentos precários, e a desestruturação ou efeitos negativos dos programas habitacionais realizados até então. Esses fatos influenciaram na criação de instrumentos e programas voltados para beneficiar as camadas mais pobres das cidades, reforçando as “emergências” diante das “ausências”.

Nesta perspectiva, ocorreram alterações na política habitacional subsequentes a mudanças na legislação, a exemplo da própria Constituição Federal, que em 1988 proclamou o direito à moradia, sob uma tendência de descentralização administrativa nas políticas habitacionais, aproximando-as mais das realidades locais, e da Lei de Uso do Solo do Recife de 1983, que com a instituição das ZEIS, proporcionou tratamento específico para algumas áreas, garantindo maior direito à permanência.

Esse tratamento específico viria a ser reforçado pelo Estado em nível federal a partir dos instrumentos de gestão que se iniciaram em 2003. Temos aí principalmente os Programas de Urbanização de Assentamentos Precários e o Programa de Aceleração do Crescimento, com suas obras de infraestrutura, urbanização e saneamento que englobam a construção de habitações, além do Programa de Habitação de Interesse Social, com as devidas ressalvas para os baixos investimentos nessa forma de provisão com relação à Habitação de Mercado, alavancada pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

Assim, a “limpeza” de áreas “feias”, foi passando a ser negociada mais criteriosamente, por meio da emergência de fatores que demonstram que os assentamentos precários, habitações em áreas de “utilidade pública” ou que são alvo de recuperação ambiental, necessitam de melhores condições de habitabilidade, e não de processos de realocação carregados de supressões de direitos.

3.2 Os avanços de reformulação e a distribuição dos benefícios diante dos imperativos do capital privado

Voltando ao panorama em nível nacional, em 12 de fevereiro de 2001, por meio da Lei nº 10.188, é instituído o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), com a finalidade de atender à necessidade de moradia da população de baixa renda sob a forma de arrendamento residencial como opção de compra. De acordo com Souza (2007), o programa é destinado a

famílias com até seis salários mínimos, mas só se torna viável àquelas com renda acima de três salários. Em 2004, a gestão do programa passou ao Ministério das Cidades, e à CEF, coube a sua operacionalização, e assim como outros programas ainda vigentes na política habitacional foi perdendo espaço para o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Chega-se então, à quarta fase da política nacional de habitação no Brasil, com a criação do Ministério das Cidades em 2003. Tem-se neste momento, um notável progresso no que diz respeito à criação de uma nova estrutura institucional para tratar da provisão de habitações tanto em áreas urbanas, como rurais. Além da criação das Secretarias Nacionais de Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos, em 2004, instalou-se o Conselho Nacional de Habitação e em 2005, instituiu-se a Política Nacional de Habitação de Interesse Social, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Neste momento, o Governo Federal também apresentou a Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) em 2007 e, em 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida. De acordo com o balanço do PMCMV, realizado em 2011 sobre os seus dois primeiros anos de existência, em comparação com os recursos destinados ao FNHIS tem-se: em 2009, R\$ 14,1 bilhões para o PMCMV e R\$ 47 milhões para o FNHIS; em 2010, respectivamente, R\$ 8,7 bilhões e R\$ 49 milhões. Quanto à política de concessão de subsídios por meio do PMCMV, Souza (2009, p.144) constatou que,

Do subsídio público disponibilizado pelo Programa Minha Casa Minha Vida, com recursos da União e do FGTS, 97% são destinados à oferta e à produção direta por construtoras privadas, enquanto apenas 3% ficam reservados a entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais, para a produção de habitação urbana e rural por autogestão. Estes números são uma evidência contrária ao primeiro tópico exposto na PNH.

Ao observarmos as despesas do Governo Federal, em gastos diretos ou por transferência de recursos, acentua-se a discrepância entre as duas formas de provisão. Enquanto os financiamentos do PMCMV, desde seu surgimento já acumulam a contratação de investimentos que chegam a 309,6 bilhões de reais¹⁵, os gastos com ações de habitação de interesse social, em um período maior, desde 2004, foi de R\$ 2.903.657.236,12. Percebe-se também, uma elevação das transferências até 2009 e após esse ano, um expressivo declínio (Tabela 01).

¹⁵ De acordo com o último balanço realizado em 2016.
Disponível em: <http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/5454bd0c87a6ed2e3fb86ee141246093.pdf>.

Tabela 01. Brasil - Despesas do Governo Federal com a Habitação de Interesse Social (HIS), por transferência de recursos ou gastos diretos entre 2004 a 2016.

Anos	(1) Transferência de Recursos para HIS (R\$)	Transferência de Recursos - Total (R\$)	% do total	(2) Gastos Diretos na HIS (R\$)	Gastos Diretos - Total (R\$)	% do total
2016*	5.788.455,93	245.560.817.929,61	0,002357	238.313,00	1.186.547.607.471,31	0,000020
2015	10.975.735,75	339.744.080.701,61	0,003231	1.690.787,54	1.906.706.918.048,62	0,000089
2014	12.545.044,38	332.672.681.739,68	0,003771	915.043,84	1.860.961.397.464,20	0,000049
2013	31.013.290,51	300.885.547.120,27	0,010307	0,00	1.466.525.734.735,77	0,000000
2012	86.135.276,34	299.878.708.104,98	0,028723	0,00	1.395.266.065.163,62	0,000000
2011	106.133.469,97	271.460.729.042,01	0,039097	3.535.699,18	1.286.987.980.853,56	0,000275
2010	140.523.977,59	232.587.288.530,76	0,060418	1.579.860,28	1.044.954.183.925,74	0,000151
2009	242.251.790,24	209.364.793.984,53	0,115708	334.708.305,40	931.122.144.673,70	0,035947
2008	149.577.413,70	203.766.062.325,61	0,073406	627.013.967,12	938.780.222.770,44	0,066790
2007	85.882.295,94	165.034.755.952,71	0,052039	289.096.729,61	937.826.907.236,56	0,030826
2006	46.045.301,89	144.827.545.210,56	0,031793	289.096.729,61	937.826.907.236,56	0,030826
2005	29.051.656,08	120.460.267.670,41	0,024117	218.649.754,14	890.544.947.226,17	0,024552
2004	23.002.630,38	105.818.249.263,80	0,021738	168.205.707,70	732.430.151.665,43	0,022965
Totais	968.926.338,70	2.972.061.527.576,54	0,032601	1.934.730.897,42	15.516.481.168.471,70	0,012469
(1) + (2) = R\$ 2.903.657.236,12					*Até 02 de novembro de 2016.	

Fonte: Organização das autoras (2016), a partir dos dados disponíveis no Portal da Transparência do Governo Federal.

Mesmo considerando que também ocorre a construção de habitações para populações realocadas em intervenções de urbanização de assentamentos precários, realizadas pelo PAC, é muito difícil chegar a valores próximos aos do PMCMV. Estas habitações inseridas nas obras de urbanização têm seus valores difíceis de mensurar exatamente no Portal da Transparência, uma vez que lá se encontram apenas os valores totais dos convênios. Diante disso, verifica-se a necessidade de “garimpar” quanto foi destinado à habitação de interesse social em cada convênio, tornando a informação acessível apenas com acesso direto aos documentos ou consultas a funcionários nos órgãos executores.

Estes números evidenciam uma contradição latente com relação às considerações iniciais feitas na breve análise da trajetória da política nacional de habitação, disponível na PNH (BRASIL, 2004). A política atual continua funcionando sob o mesmo padrão que considera sem êxito nas políticas anteriores¹⁶, por meio do equacionamento imediatista do problema da moradia para a população de baixa renda, posto como uma resposta emergencial ao enfrentamento da dívida social acumulada no país.

Maricato (2005) levantou a tese de que PNH estruturou-se obviamente para ampliar o mercado privado, antes restrito ao segmento de luxo, que passaria então a atender a classe

¹⁶ Principalmente pela baixa qualidade em padrões construtivos e o posicionamento das habitações nas terras mais baratas, sem acesso a infraestruturas de saneamento básico, transporte coletivo, equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura. Há de se fazer ressalvas também sobre qual população de baixa renda ela está tratando ou abrange mais eficazmente nesse “pacto”: a que tem muito pouca possibilidade de pagar por uma moradia digna (a mais carente) ou aquela que consegue enquadrar-se em um financiamento, tendo ou não êxito no pagamento de prestações (a maioria que se beneficiou ou se beneficia na história da política habitacional brasileira).

média (por meio da modalidade de habitação de mercado) e também a receber os recursos financeiros sob a gestão federal, destinados à provisão de habitações para as faixas de renda abaixo de cinco salários mínimos. Onze anos após essa constatação, observa-se que o PMCMV tornou-se extremamente eficiente no cumprimento do primeiro aspecto desta tese. O segundo aspecto, obviamente, pelo volume de recursos alocados na HIS em comparação ao PMCMV ainda não foi atendido, mesmo inserindo-se aí a eficiência de outros programas governamentais como o PAC e PAR, além de outros repasses para projetos e programas alternativos dos governos estaduais e municipais.

Aragão (2012) e Cardoso (2011) relatam as diferenças quanto à promoção pública ou privada na implantação da política habitacional, considerando que no segundo caso, todo bônus relativo à produção, se converte em lucro para as empresas. Afirmam também, que a financeirização da produção imobiliária fundamentada no capital privado, diminui a busca de soluções descentralizadas, com maior envolvimento de cooperativas e associações. Na promoção pública, ocorreria uma maior possibilidade de diversificar a produção das habitações e diminuir a necessidade de adequação aos modelos construtivos impostos, proporcionando soluções mais adequadas às demandas habitacionais específicas por região ou características da população.

Vejamos alguns resultados da financeirização da produção imobiliária nas políticas públicas de habitação de interesse social em Recife. Primeiramente, é importante colocar a associação entre distribuição espacial dos conjuntos mais recentes e a evolução dos programas, como fruto do corriqueiro mecanismo que foi consolidando-se com o tempo: De um lado, uma *população* a ser deslocada de uma área de interesse (1 - por causa de condições insalubres; 2 - para realização de intervenções urbanísticas - “de utilidade pública”; 3 - por motivos nitidamente voltados à satisfação de interesses do capital empresarial privado; 4 - por razões “ecológicas”) ou então, mas em menor escala, que perdeu suas casas, por exemplo, por enchentes ou deslizamentos e encontrava-se em abrigos ou recebendo auxílio moradia. Do outro, o *Estado*, responsável por negociar e financiar a remoção e realocação, por meio da construção de conjuntos habitacionais, sendo estes erigidos a partir da terceirização da construção realizada por uma *empresa privada*.

Quanto à distribuição espacial das intervenções (Figura 04), observa-se que a maioria dos conjuntos encontra-se em aglomerados na zona oeste (relativamente ao “centro” da cidade que se encontra no extremo leste), e na zona norte (levando em conta a mancha urbana mais adensada do território, representada de uma maneira geral pela presença das vias e logradouros) ocupando prioritariamente as áreas de menor interesse para empreendimentos imobiliários do setor privado.

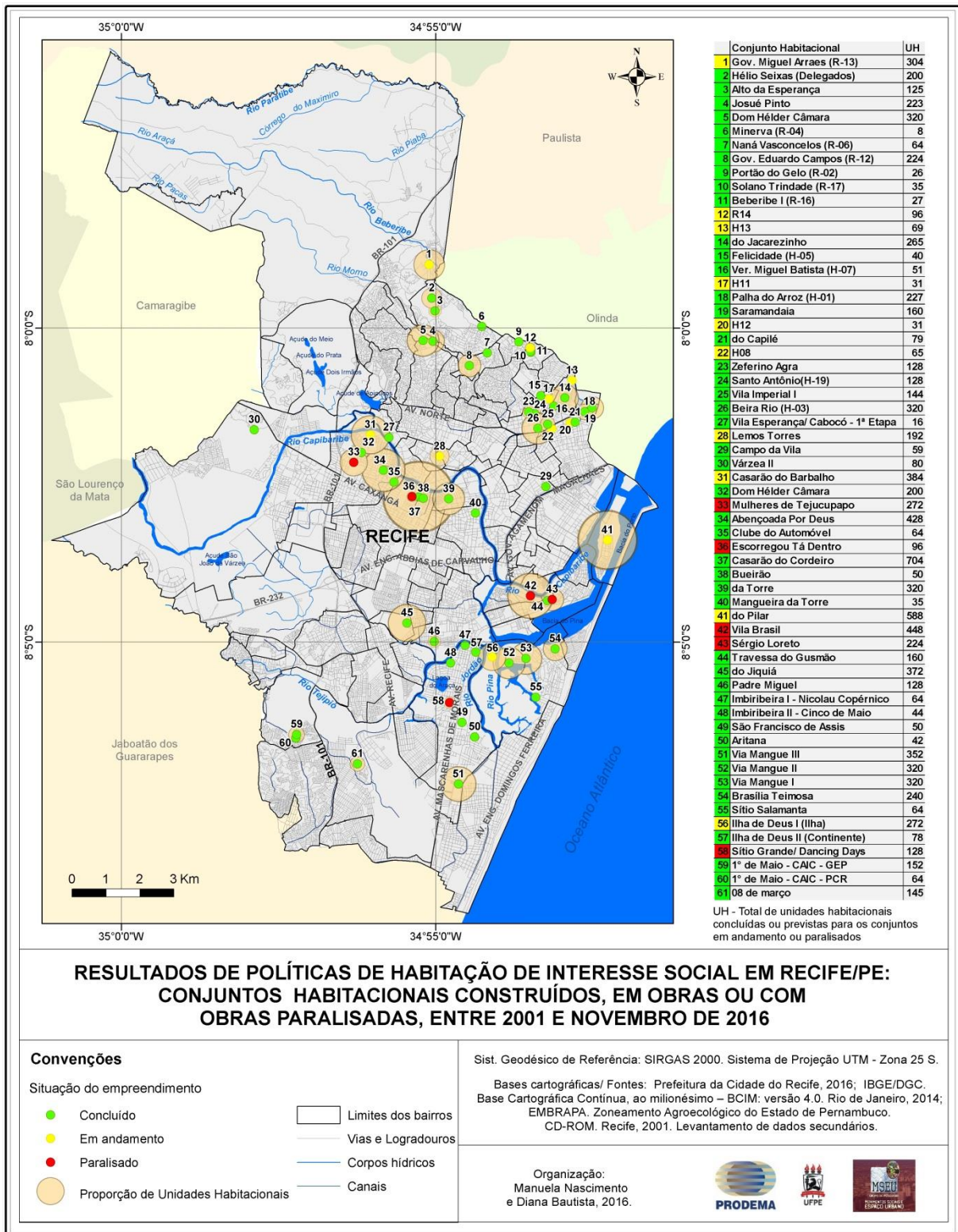


Figura 04. Distribuição de conjuntos habitacionais construídos, com obras paralisadas ou em andamento no âmbito das políticas de habitação de interesse social, entre 2001 e setembro de 2016, em Recife/PE.

Fonte: Organização dos autores, 2016.

De forma mais dispersa, encontram-se os conjuntos nas zonas sul e central, sendo que nesta, é onde se encontra a maior quantidade de unidades habitacionais com obras paralisadas

ou em andamento por muitos anos além dos prazos estabelecidos para sua conclusão, como é o caso dos conjuntos do Pilar, Sérgio Loreto e Vila Brasil. Na zona sul, pode-se observar que ocorre a predominância de conjuntos com menos unidades habitacionais, sendo alguns construídos por conta de desafetações entre as comunidades e o setor público. As exceções, nessa área de maior interesse do setor imobiliário privado, ficam por conta dos conjuntos “Via Mangue” e Brasília Teimosa, construídos para atender objetivos de retirada de diversas comunidades em áreas de interesses mais específicos, mas não desvinculados do capital privado, como se pode observar em Campos (2015). Outra exceção, ainda na zona sul, é o caso da Ilha de Deus, onde a maioria da população permaneceu em seu próprio território, que foi alvo de um grande projeto de urbanização e saneamento, onde pesou a mobilização comunitária na luta para permanência no local, formando-se assim, outro dos maiores aglomerados de habitações nessa região.

Dentre os 61 conjuntos habitacionais mapeados, verificou-se que em novembro de 2016, dez encontravam-se com as obras em andamento¹⁷ e cinco com as obras paralisadas. Nas consultas realizadas a funcionários da PCR e Governo do Estado de Pernambuco, viu-se que não há previsão para retomada das obras, fato que implica em uma situação de insegurança e más condições de vida para centenas de família que já aguardam os imóveis em moradias precárias, abrigos ou recebendo auxílio moradia.

Os 46 conjuntos concluídos foram entregues¹⁸ de acordo com distribuição apresentada na Figura 05. Nela, pode-se observar que há uma quantidade expressiva de unidades construídas entre 2008 e 2012, acompanhando o momento de ênfase no uso de estratégias econômicas anticíclicas, viabilizadas pela forte injeção de subsídios no setor de construção civil por parte do Governo Federal, com o objetivo de diminuir os efeitos da crise financeira mundial de 2008. Em 2006, o elevado número de unidades corresponde a apenas dois grandes conjuntos construídos por meio de investimentos do Programa Habitar Brasil da CEF (com verbas do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e do Governo Federal), o Casarão do Cordeiro e o Abençoada por Deus, maiores conjuntos concluídos no período. Nota-se também, uma elevada média de unidades habitacionais por conjunto, de 159 unidades, considerando todos os conjuntos mapeados de 2001 a 2016. Também na Figura 05, encontra-se a média por ano.

¹⁷ Esta é a informação oficial fornecida pelos órgãos responsáveis, no entanto, observou-se que as obras pareciam paralisadas em alguns destes conjuntos, ou então, tem ocorrido de forma lenta ou intermitente.

¹⁸ Viabilizados principalmente por meio do Programa Recife sem Palafitas, do Programa de Infra-Estrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife (RMR) - PROMETRÓPOLE e mais recentemente, devido às obras de construção da Via Mangue e pelo PAC Beberibe. Estas obras envolvem o Governo Federal, A Prefeitura da Cidade do Recife, por meio da Secretaria de Habitação, Empresa de Urbanização do Recife (URB) e Autarquia de Saneamento do Recife (Sanear) e o Governo do Estado, por meio da CEHAB, Secretaria de Planejamento e da Secretaria das Cidades.

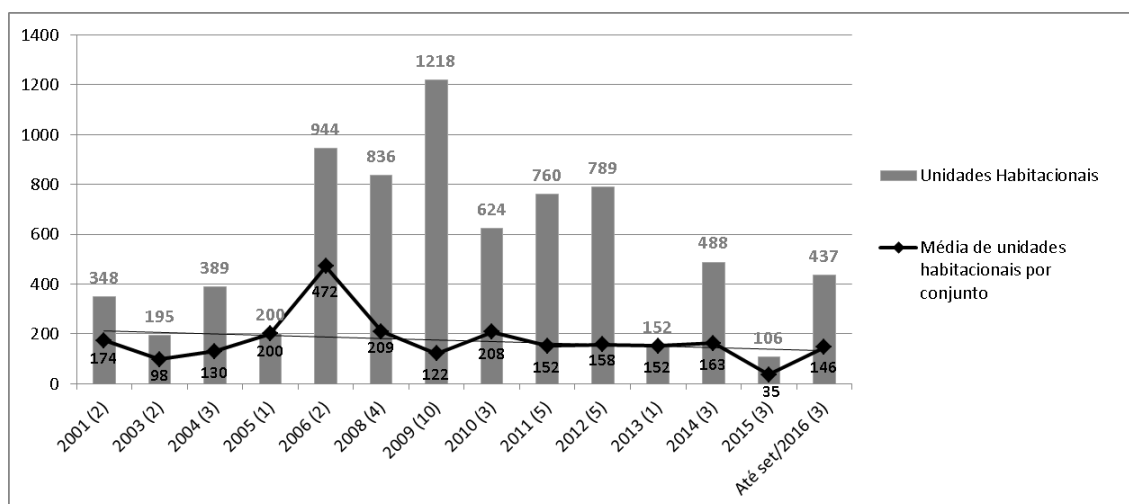


Figura 05. Quantidade de conjuntos e unidades habitacionais (UH), construídas por ano¹⁹ em ações de habitação de interesse social entre 2001 e novembro de 2016.
Fonte: Levantamento de dados em órgãos públicos (constantes na Nota 17), 2016.

Observa-se no contexto recente, que a construção dos conjuntos habitacionais com total subsídio do Estado, supera a produção de unidades viabilizadas pelo SSCM e também de outras iniciativas dispersas encontradas na literatura e documentos que tratam da provisão até o ano 2000. Contudo, a persistência no modelo de construção dos conjuntos formando repentinamente novos aglomerados populacionais em áreas com pouca infraestrutura urbana, aliada a intervenções marcadas pela “expulsão branca” de grupos desfavorecidos nas tomadas de decisões, demonstram a necessidade de reformulação desta prática.

Além disso, na observação direta em campo, bem como nos documentos e literatura sobre o período recente, verificou-se uma elevada evasão dos conjuntos habitacionais por meio da venda dos imóveis, além de dificuldades na adaptação às novas condições de vida e da não ocorrência integral da regularização fundiária nos novos conjuntos. Apesar de na distribuição espacial dos conjuntos, verificar-se que há uma melhoria na realocação das famílias para locais mais próximos aos seus lugares de origem, em relação aos programas habitacionais dos períodos anteriores, os fatores mencionados reforçam a necessidade da adoção de novos formatos para a habitação de interesse social.

Nesse ponto, é imprescindível a busca por alternativas menos excludentes e ambientalmente equitativas, tais como o fortalecimento de “programas alternativos” que possuam maior aproximação com as realidades locais e inserção dos envolvidos no processo de produção das habitações, além do cumprimento de instrumentos criados no contexto da

¹⁹ As unidades habitacionais construídas na Ilha de Deus foram contabilizadas de acordo com os anos de inauguração entre 2011 e 2016. A área aparece como conjunto em andamento no mapa, mas há poucas unidades previstas para o término das obras, então o conjunto foi contabilizado neste gráfico, no ano de 2012, quando foi entregue a maior parte das moradias.

evolução da legislação urbanística, a exemplo do IPTU progressivo e o cumprimento da função social da propriedade.

A análise da evolução desse quadro de provisão e da situação atual levanta a questão de que o direito à cidade para esses grupos não pode abdicar do consórcio de outros fatores, que têm sido negligenciados no uso estratégico das políticas habitacionais e vão além do acesso à moradia: a capacidade de mobilização social das pessoas envolvidas diante de ações que alteram seus modos de vida e suas reais possibilidades de opinar nos projetos; as relações da população com seus ambientes de remoção e de realocação; a disponibilidade de infraestruturas e serviços básicos em locais onde os conjuntos serão construídos, bem como se ela já não se encontra deficitária para os moradores que residem na região; as garantias da posse integralmente legalizada nas novas habitações e; a qualidade e adequação dos imóveis entregues.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observando esse processo de uma forma geral, é difícil afirmar que nessas políticas houve a satisfação do chamado “interesse social” em sua complexidade, não desconsiderando aqui que houve benefícios para muitas famílias. Neste desenrolar dos acontecimentos, diante dos fatores e formas de intervenção que se modificaram ou permanecem sob outras formas mais ou menos complexas, continua evidenciando-se o uso estratégico de programas habitacionais para satisfação de interesses políticos e/ou econômicos.

A construção de habitações pelo Estado tem recebido influências nítidas do higienismo, clientelismo, controle social, barganhas eleitoreiras, do deslocamento de pessoas das áreas de interesse para expansão dos espaços privados (ou que dão suporte a eles) na cidade. Tem também respondido pela reestruturação do setor empresarial na construção civil ou, no caso principalmente do PAC e PMCMV, e levando-se em conta o conjunto de iniciativas da política econômica anticíclica realizada pelo Governo Federal entre o fim dos anos 2000 e início dos anos 2010, funcionado como modo de reparar problemas financeiros em um momento de crise.

Apesar do termo “interesse social” estar manifesto tanto na qualificação de áreas como de políticas que tratam da urbanização de assentamentos precários, observa-se que ao remover comunidades de uma área e colocá-las em outra sem primar pelo diálogo – o que aumentaria a influência das populações envolvidas na tomada de decisões – ocorrem invariavelmente supressões de elementos naturais e socioculturais, desvirtuando o termo e os valores agregados a ele, com transformações controversas nos ambientes de remoção e realocação.

Assim, persiste o pouco espaço para o diálogo e a participação popular nos programas convencionais de provisão habitacional, que determinados pelo mecanismo de associação entre

Estado e empresas privadas, continuam resultando na construção de grandes conjuntos ou aglomerados de conjuntos com menor número unidades, em áreas de baixo valor de terras e com pouca infraestrutura urbana. Dessa forma, estabelece-se um movimento cíclico, que passa pela resolução do problema dos assentamentos precários, e com o tempo, acaba por formar novos espaços de privação e insegurança, que posteriormente deverão ser alvo de novas intervenções.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, A. K. B. de.; SÁ, W. L. F. de. Novas formas de acesso à moradia: a produção social do habitat e os movimentos sociais urbanos da Região Metropolitana do Recife. In: Encontro Nacional da ANPUR, 14, 2011, Rio de Janeiro. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://unuhostpedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/3181>. Acesso: mai. 2014.
- ARAGÃO, T. A. A Produção Social da Moradia e o Programa Minha Casa Minha Vida. In: Ferreira, R. F. C. F. e Biasotto, R. C.. (Org.). *Caderno didático: Políticas públicas e Direito à Cidade, Política Habitacional e o Direito à Moradia Digna*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, v. 01, p. 43-49. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopoles.net/images/abook_file/caderno_direitomoradia.pdf. Acesso em: 02 ago. 2013.
- AZEVEDO, S. de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): Criação, trajetória e extinção do BNH. *Rev. Adm. públ.*, Rio de Janeiro, 22(4):107-119, out./dez. 1988. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9391/8458>. Acesso: jan. 2016.
- AZEVEDO, S. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto. (org.) *Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras*. Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. 1 ed. Porto Alegre : ANTAC, 2007, p. 13-41.
- AZEVEDO, S., ANDRADE, L. A. G. *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557-04.pdf>. Acesso: mai. 2015.
- BEZERRA, D. U. C. *Alagados, mocambos e mocambeiros*. Recife: Imprensa Universitária da Universidade Federal de Pernambuco, 1965.
- BONDUKI, N. G. Origens da Habitação Social no Brasil. *Revista Análise Social*, v.29, n. 127, p. 711-732, 1994. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf>. Acesso: jan. 2013.
- BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, v. 1, p. 70-104, 2008. ISSN 1984-5766. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Acesso em: 20 julho 2016.
- CAMPOS, D. J. S. L. A Via Mangue sob o olhar do ordenamento territorial urbano em Recife-PE: o lugar dado às famílias pobres. *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, Recife, v. 4, n. 2, nov. 2015. Disponível em: <http://www.revista.ufpe.br/revistamseu/index.php/revista/article/view/141/186>. Acesso: jan. 2016.
- CARDOSO, A. L. et. al. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano. In:

- Encontro Nacional da ANPUR, 14, 2011, Rio de Janeiro. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://unuhostedagem.com.br/revista/rbaur/index.php/anais/article/view/3082/3017>. Acesso em: 15 ago. 2012.
- CAVALCANTI, G. B. Comunidade e Identidade: A Liga Social contra o Mocambo e a Construção de um Sentido de Comunidade e Identidade na Periferia da Cidade do Recife nas Décadas de 1930 e 1940. *ESCRITAS*, v. 7, n. 2, p. 215-229, 2015. Disponível em: <http://revista.uft.edu.br/index.php/escritas/article/view/1801/8466>. Acesso: set. 2016.
- CAVALCANTI, H.; MIRANDA, L.; SOUZA, M. A.; NEVES, N. Tipologia e Caracterização dos Assentamentos Precários: Região Metropolitana do Recife. In: MORAIS, M. da P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. (Eds.). *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160718_caracterizacao_tipologia.pdf. Acesso: jul. 2016.
- CHASLES, V. Saúde urbana e higienismo, o exemplo da França. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 64, p. 65-74, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0020-38742016000200065&lng=en&nrm=iso&lng=pt. Acesso: out. 2016.
- CUNHA, L. H.; COELHO, M. C. N. Política e Gestão Ambiental. In: CUNHA, S. B.; GUERRA, A. J. T. A. *Questão Ambiental: Diferentes Abordagens*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. *Economia e Sociedade*, v. 6, n. 1, p. 183-238, fev. 2016. ISSN 1982-3533. Disponível em: <http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643175>. Acesso em: 28 out. 2016.
- GONÇALVES, N. L. *Estado, capital financeiro espaço habitacional: o caso da região metropolitana do Recife*. 1985. 287 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano e Regional) – Centro de Artes e Comunicação. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1985.
- HOLANDA, S. B. D. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- LEITÃO, M. D. R. D. F. *Caracterização e contribuição para interpretação da política de habitação popular: Recife - Estado Novo - 1937 a 1945*. 1987. 157f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Centro de Artes. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1987.
- LIRA, J. T. C. de. A construção discursiva da casa popular no Recife (década de 30). *Análise Social*, v. 29, n.127, p. 733-753, 1994. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377575W5gXZ7li1lz46WD7.pdf>. Acesso em: jul. 2015.
- MARICATO, E. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. *Cadernos Metrópole (PUCSP)*, n. 21, p. 33-52, 2009. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/metro pole/article/view/5954>. Acesso: out. 2012.
- MELO, M. A. B. C. Política de Habitação e Populismo: O Caso da Fundação da Casa Popular. *Revista de Urbanismo e Arquitetura*, v. 3, n. 1, 1990. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rua/article/view/3105/2222>. Acesso em: mai. 2016.
- MELO, N. M. L. *Estado, Capital Financeiro, Espaço Habitacional - O caso da Região Metropolitana do Recife*. Recife: Editora da Universidade Federal de Pernambuco, 1990a.
- MOREIRA, Tomás Antonio; RIBEIRO, Joana Aparecida Z. M. T. A questão fundiária brasileira no desenho das políticas nacionais de habitação: considerações a partir do início do século XXI. *Cadernos Metrópole (PUCSP)*, v. 18, n. 35, p. 15-32, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3501>. Acesso: out. 2016.
- NASCIMENTO, Denise Morado. As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade. *Cadernos Metrópole (PUCSP)*, v. 18, n. 35, p. 145-164, Apr. 2016. Disponível em:

- <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3507>. Acesso: out. 2016.
- NEVES, N. H. S. *Urbanisation Intégrée des Espaces Pauvres: évaluation de l'expérience du programme Habitar Brasil BID 'a Recife - Brésil*. 126 f. Dissertação (MASTER 2 - Parcours recherche Géographie - Aménagement - Urbanisme) - Université Paris III Sorbonne Nouvelle, França, 2006.
- RECIFE, PREFEITURA. *Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de interesse social do Recife*. Recife: Prefeitura do Recife, 2016. Disponível em: <http://mundosafari.com.br/projetos/2015/prefeitura-atlas/>. Acesso: out. 2016.
- ROYER, L. de O. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2015.
- RUBIN, G. R., BOLFE, S. A. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. *Ciência e Natura*, v. 36, n. 2, p. 201-213, mai.-ago. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5902/2179460X11637>. Acesso: jun. 2016.
- SANTOS, M. *Pobreza urbana*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. 136 p.
- SOUZA, M. A. *Habitação: bem ou direito? : as condições de acesso à habitação popular analisadas à luz da atuação da COHAB-PE na RMR*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1990.
- SOUZA, M. A. Pensando a política nacional de habitação para adversidade das famílias e dos município brasileiros. In: BITOUN, J. et. al. *Desenvolvimento e Cidades no Brasil. Contribuições para o Debate sobre as Políticas Territoriais*. Recife: FASE: Observatório das Metrôpoles, 2009.
- SOUZA, M.; BITOUN, J.; MIRANDA, L. *Habitação informal no Recife: processos de ocupação e banco de dados georreferenciado do período 1975-2005*. Recife: CNPq; Observatório, PE; UFPE; Fase, 2007. Relatório técnico.
- SOUZA SANTOS. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- URTEAGA, L. Miseria, miasmas y micróbios. Las topografías médicas y el estudio del medio ambiente en el siglo XIX. *Cuadernos Críticos de Geografía Humana*, Barcelona, v. 29, Maio 1980. Disponível em: http://www.ub.edu/geocrit/geo29.htm#N_1_. Acesso: jul. 2016.
- ZARIAS, A.; BRITO, D. C. T. de. Das Expulsões à Legitimidade da Posse da Terra na Ponte do Maduro: encontros e desencontros políticos no Recife. *Revista Antropológicas*. v. 25, n. 2, p. 133-153, 2014. Disponível em: <http://www.revista.ufpe.br/revistaantropologicas/index.php/revista/article/view/388>. Acesso: ago. 2016.

Artigo recebido em: 12/11/2016

Aceito em: 15/12/2016