

**ME DIZ
ONDE MORAS
E TE DIREI
QUEM ÉS**

100 anos de habitação social
e a produção do espaço na
Região Metropolitana do Recife

Luciana de Carvalho Gomes





UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E
URBANISMO

ME DIZ ONDE MORAS E TE DIREI QUEM ÉS
100 anos de habitação social e a produção do espaço
na Região Metropolitana do Recife

Luciana de Carvalho Gomes

João Pessoa

2023

Luciana de Carvalho Gomes

ME DIZ ONDE MORAS E TE DIREI QUEM ÉS
100 anos de habitação social e a produção do espaço
na Região Metropolitana do Recife

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Paraíba (PPGAU-UFPB) como requisito para a obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora: Prof.^a Dra. Doralice Sátyro Maia

João Pessoa

2023

Imagem da Capa: Obra do artista Celso Sales, Paisagem II, 2021. Caneta Posca sobre canson 224g.

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

G633m Gomes, Luciana de Carvalho.

Me diz onde moras e te direi quem és : 100 anos de habitação social e a produção do espaço na região metropolitana do Recife / Luciana de Carvalho Gomes. - João Pessoa, 2023.

229 f. : il.

Orientação: Doralice Sátyro Maia.

Tese (Doutorado) - UFPB/CT.

1. Arquitetura e urbanismo. 2. Política habitacional. 3. Segregação. 4. Legislação urbana. 5. Localização. I. Maia, Doralice Sátyro. II. Título.

UFPB/BC

CDU 72+711(043)



Ata de defesa final de tese, requisito para obtenção do diploma do curso de doutorado do PPGAU-UFPB.

Aos dezoito dias do mês de maio de 2023, às 09 horas, na sala de mídia do Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da Universidade Federal da Paraíba, houve a defesa do trabalho final de cujo título é "ME DIZ ONDE MORAS E TE DIREI QUEM ÉS: 100 anos de habitação social e a produção do espaço na Região Metropolitana do Recife", vinculado à linha de pesquisa Produção e Apropriação do Edifício e da Cidade, pela discente Luciana de Carvalho Gomes, matrícula 20171026727. A Banca Examinadora foi composta pelos professores doutores: Doralice Satyro Maia (Orientadora – PPGAU/UFPB) presidente da banca; Jovanka Baracuchy Cavalcanti (Avaliadora Interna - PPGAU/UFPB), Maria Berthilde de Barros Lima e Moura Filha (Avaliadora Interna - PPGAU/UFPB), Livia Miranda (Avaliadora Externa – UFCG) e Filipa Viegas Serpa (Avaliadora Externa – FAU/Lisboa). Iniciado os trabalhos, o discente fez uma exposição oral, em seguida houve arguição pelos examinadores. Ao final da defesa, a banca se reuniu reservadamente e considerou o trabalho:

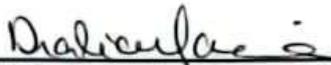
APROVADO () INSUFICIENTE () REPROVADO

Observação: _____

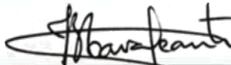
Recomendado para concorrer premiação: Sim () Não

Recomendado para publicação: Sim () Não

Nada mais havendo, os trabalhos foram encerrados e em seguida foi lavrada a presente ata que vai assinada por mim, Doralice Satyro Maia, pelos membros da Comissão Examinadora e discente.



Prof.^a Dr.^a Doralice Satyro Maia
(Orientadora/Presidente – PPGAU/UFPB)



Prof.^a Dr.^a Jovanka Baracuchy Cavalcanti
(Avaliadora Interna - PPGAU/UFPB)



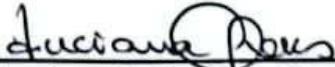
Prof.^a Dr.^a Maria Berthilde de Barros Lima e
Moura Filha
(Avaliadora Interna - PPGAU)



Prof.^a Dr.^a Livia Miranda
(Avaliadora Externa – UFCG)



Prof.^a Dr.^a Filipa Viegas Serpa
(Avaliadora Externa – FAU/Lisboa)



Luciana de Carvalho Gomes
(Discente)

Assinado por: FILIPA VIEGAS SERPA DOS SANTOS

Num. de Identificação: 10814913

Data: 2023.05.19 17:21:24 +0100

Às 126 vidas perdidas e aos 9.302 desabrigados, vítimas da disputa por terra-localização, que habitavam morros e margens de rio durante as chuvas na Região Metropolitana do Recife (RMR) em maio de 2022.

AGRADECIMENTOS

Para a realização deste trabalho, contei com o apoio e ajuda de muitas pessoas e instituições. Registro aqui os mais sinceros agradecimentos.

À professora Doralice Sátyro Maia, pela dedicada orientação e pela generosa oferta de conhecimento que tanto me iluminou nessa jornada;

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e à Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba - FAPESQ, pela concessão da bolsa de doutorado¹;

À professora Maria Ângela Souza e ao professor (e tio) Luiz de la Mora (in memoriam) por despertarem meu interesse pelos temas da moradia social e do direito à cidade;

Aos professores/pesquisadores Amélia Reynaldo, Dirceu Marroquim, Lourdinha Nóbrega, Luciano Medina, Maria Ângela Souza, Renata Cabral e Norma Lacerda pela disponibilização de seus acervos, cujos volumes físicos encontravam-se inacessíveis em arquivos e bibliotecas durante a pandemia de COVID 19;

Aos colegas de trabalho, Milton Cardoso, pelo suporte nas informações e trocas de ideias e Emerson Gomes, pelo apoio e confiança depositada durante os meses em que não tinha bolsa e precisei conciliar a dupla jornada profissional;

Aos meus queridos pais, pela dedicação amorosa à minha formação humana e profissional;

À minha tia Rita Carvalho (in memoriam) pelo exemplo, ao exercer a advocacia em função do direito à cidade;

À professora (e tia) Tanúzia Vieira pelo carinho e dedicação na revisão desta tese;

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Aos cúmplices dessa jornada, Arthur, Ana Paula, Celso, Tuca, Ofir, Luiz, Cris, Anna, Rosa e Renatinha.

Aos meus queridos colegas de doutorado, Mariana, Helen, Vinícius, Ricardo, Mateus e Flávia, pela leve convivência e a profícua partilha de conhecimento, angústias e risadas. Especialmente à Mariana, amiga com quem embarquei nesse sonho que se tornou uma mudança de cidade, compartilhamento de casa, comida (a melhor), choros, gargalhadas e afetos durante dois lindos anos em João Pessoa;

A todos os colegas do GeURB-UFPB pelas muitas descobertas da geografia urbana;
A todos que fazem parte do URBinLAB da ULisboa, especialmente a professora Filipa Serpa, pelo acolhimento e disponibilidade durante o período da bolsa de doutorado sanduíche (SWP);

Aos colegas da Ulisboa, Karen, Fernanda, Pedro, Chaimae e Anu, pela oportunidade incrível de aprender sobre perspectivas tão distintas deste mundo.

RESUMO

A habitação sempre foi a variável básica de estruturação do território e também a manifestação mais explícita de sua hierarquia socioespacial. As cidades brasileiras, por sua vez, expandiram-se sob uma perspectiva institucional dualista: formal *versus* informal. Os conjuntos habitacionais de interesse social se apresentaram como um instrumento oficial que perpassa essas “duas cidades” sem, no entanto, retratar de fato nenhuma delas. A localização a qual foram destinados tem muito a dizer sobre isso. Desde o início do século XX, a tomada de decisão locacional destes empreendimentos apoiou-se em distintas narrativas racionalistas transpostas nos zoneamentos urbanos, de forma a instaurar uma visão de mundo legítima e pretensamente equânime. Esta investigação buscou, à luz da história, analisar o papel de dispositivos da cidade formal - política habitacional e as legislações urbanísticas - na produção e consolidação do espaço da população de menor renda no Brasil e sua relação com os processos de segregação socioespacial que estruturam atualmente suas metrópoles. Para isso, foi tomado como recorte territorial, a Região Metropolitana do Recife, uma das mais antigas do país e que, em 2023, completa meio século. A partir do aporte teórico, o conceito de segregação revelou seu caráter processual conduzindo o trabalho a uma abordagem diacrônica. O largo período aludido parte de 1919 com o surgimento dos primeiros dispositivos disciplinares da localização da moradia popular no Recife, até 2019, ano de extinção do Programa Minha Casa Minha Vida. A investigação demonstra que, apesar dos contextos sociopolíticos distintos, os zoneamentos urbanos e a escolha da localização dos conjuntos habitacionais de interesse social, há pelo menos um século, alimentam um padrão locacional que continuamente, ora mais, ora menos, afasta as moradias das classes de menor renda do centro metropolitano. Constatou-se que as práticas institucionais segregatórias nasceram com a própria questão habitacional e antecedem, em décadas, a formação de um mercado imobiliário. A pesquisa apresenta assim, um contraponto às abordagens mais frequentes que assumem a centralidade do tema na questão do preço da terra, emergindo uma face mais perversa e mais antiga nas decisões públicas - o desejo de apartação da pobreza pelas elites urbanas. A segregação produzida e reproduzida pelos dispositivos institucionais investigados naturaliza a distinção do lugar dos indivíduos conforme classes sociais e asseguram que certos territórios sejam impenetráveis (formalmente) à população de menor renda. Ao mesmo tempo legitimam outros setores na cidade, de menor valor, considerados adequados a esta.

Palavras-chave: localização, segregação, política habitacional, legislação urbana.

produção do espaço.

ABSTRACT

Housing has always been the basic variable for structuring the territory and the explicit manifestation of its socio-spatial hierarchy. Brazilian cities expanded under a dual institutional perspective: formal *versus* informal. Public housing developments have been made out to be, and present themselves as, official instruments that crisscross “two cities” without representing either perspective fully. Where they have been built explains this duality. Starting early in the 20th century, the decision on the location of these developments relied on different rationalist narratives supported by urban zoning, in order to establish a legitimate and supposedly equitable worldview. Looking through historical lenses, this research analyzes the role of formal city devices - housing policy and urban legislation - in the production and consolidation of spaces for the low-income population in Brazil and its relationship with the processes of socio-spatial segregation that currently structure these metropolises. The Metropolitan Region of Recife, one of the oldest in the country (2023 marks its half a century existence), was used as this study’s spatial boundary. The use of the theoretical concept of segregation revealed its procedural character leading the work to a diachronic approach. The long period studied starts in 1919, with the first disciplinary devices for the location of popular housing in Recife, and ends in 2019, when the *Minha Casa Minha Vida* Program has been extinct. Despite the different sociopolitical contexts in that century, the investigation shows that urban zoning and the choice of location for social housing developments have fed a placement pattern that continually, distances lower income housing from the metropolitan center. One of the findings is that the segregating institutional practices were born with the housing issue itself and precede, by decades, the emergence of a real estate market. The research thus presents a counterpoint to the most frequent approaches that assume the centrality of the theme in the land prices, highlighting a more perverse and older aspect in public decisions - the desire for separation from poverty by the urban elites. The segregation produced and reproduced by the researched institutional devices normalizes the spatialization of individuals according to social classes. These devices ensure that certain territories are (formally) inaccessible to the lower-income population, at the same time, they legitimize areas of lower value as suitable to the low-income population.

Keywords: land-location, segregation, housing policy, urban legislation, urban space production

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma da estrutura de análise da investigação	25
Figura 2 - Localização, malha Urbana e limites municipais da RMR	26
Figura 3 - Bairro do Recife, cerca de 1865, com seus sobrados magros	54
Figura 4 - Panorâmica da cidade do Recife, onde se vê as grandes áreas alagadas e seus mocambos e os edifícios crescendo nas parcas terras firmes ou aterradas (1855)	55
Figura 5- Planta da Cidade do Recife (1868) de Candido Mendes de Almeida. Em detalhe, os retângulos desalinhados sugerindo a presença dos mocambos	56
Figura 6 - Planta da Cidade do Recife (1906), de Fox & Whitley. Em detalhe, o traçado irregular e os retângulos desalinhados às margens da Estrada de Ferro Central de Pernambuco, no Bairro de São José e nos Coelhos, insinuando a presença de mocambos	57
Figura 7 - Plano de Saneamento de Recife, de Saturnino de Brito, 1910-1917	60
Figura 9 - Vila 4 de outubro, na Torre, inaugurada em 1931	69
Figura 10 - Planta da Cidade do Recife e arredores de 1932 de Domingos Ferreira, com zoneamento de 1919 (Lei 1051)	70
Figura 11 - Cabanga. Detalhe trecho mapas do Recife- Bairro do Cabanga em 1906, 1932, 1952.....	80
Figura 12 - Pina. Detalhe Planta da Cidade do Recife e Arredores. 1932 e 1952....	82
Figura 13 - Localização mais frequentes de trabalho segundo Observações Estatísticas de 1939, sobre Planta da Cidade do Recife e Arredores do Eng. Domingos Ferreira. 1932	84
Figura 14 - Localização das vilas da LSCM sobre Planta da cidade do Recife e arredores de 1932, com zoneamento de 1936 (Decreto 374).....	87
Figura 15 - Bairro de Santo Amaro. Detalhe Planta da Cidade do Recife e Arredores, 1932 e 1952	88
Figura 16 - Gráfico Construções no período 1939 – 1945	90
Figura 17 - Detalhe Planta da Cidade do Recife e Arredores. 1932 e 1952	91
Figura 18 – A) Assentamentos precários por década provável de ocupação e B) Distribuição de parte dos loteamentos aprovados nos anos: 1920, 1930 e 1940	92
Figura 19 - Distribuição dos loteamentos aprovados nos anos 1920, 1930 e 1940 .	93
Figura 20 – A) Mapa da Cidade de Olinda de 1961. B) Imagem aérea de 2020.	94
Figura 21 - Zoneamento Recife Lei 7427/61.....	103
Figura 22- A) Mapa glebas dos núcleos habitacionais comercializados pela COHAB-RMR e B) Localização conjuntos habitacionais COHAB-PE 1964 a 1984 sobre imagem de satélite atual.....	107
Figura 23 - Conjuntos Habitacionais da COHAB no Ibura: URs em construção sobre imagens aéreas de 1966 e de 2013	108
Figura 24 - Ocupações urbanas no Grande Recife por década.....	112
Figura 25 - Transformação de assentamentos de baixa renda em ZEIS, 1983-2003	113
Figura 26 - Mapa da Lei de Uso e ocupação do solo de 14.511/83.....	115
Figura 27 - Organograma da PNH	122
Figura 29 - Síntese das faixas de renda do PMCMV 3	131

Figura 30 - Gráfico (original) Percentual de municípios com estrutura organizacional na área de habitação, por caracterização do órgão gestor, segundo Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios, 2009.	138
Figura 31 - Gráfico (original) Percentual de municípios com PLHIS ou em elaboração, segundo Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios, 2009.....	138
Figura 32 - Capa e mapa de estudo de caso do Caderno 2 Minha Casa +Sustentável.....	145
Figura 33 - Gráfico Percentual de municípios com estrutura organizacional na área de habitação, por classes de tamanho da população dos municípios, 2017. ..	146
Figura 35 – Tipologia socioespacial da RMR (2010).	151
Figura 36 – Incidência PMCMV na RMR	159
Figura 37 – Mapa Autocontenção municípios da RMR.....	161
Figura 38 – Exemplo de Empreendimentos Contíguos em Jaboatão.....	165
Figura 39 – Exemplo de Agrupamento em Igarassu.....	166
Figura 40 – Localização dos conjuntos do PMCMV Empresas contratadas conforme as distintas versões/sistemáticas	172
Figura 44 - Localização Conjuntos Habitacionais na RMR, 1920-2019.....	194

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Edifícios mocambos e não mocambos, por anos de Recenseamento	63
Tabela 2: Localização mocambos, por ano de Recenseamento	64
Tabela 3: Evolução do número de mocambos por bairro	64
Tabela 4 - Dados mocambos do Recife. 1939.....	76
Tabela 5 - População e domicílios nos municípios da RMR entre 1960-1980.....	104
Tabela 6 - Número de unidades implantadas pela COHAB-PE	105
Tabela 7 - Total de unidades Contratadas e Entregues do PMCMV por faixa de renda. Brasil.....	132
Tabela 8 - Déficit Habitacional 2019. FJP	132
Tabela 9 - Déficit 2009 e Entregas Faixa 1 por Região. Brasil.	133
Tabela 10 - População por região e rendimento em 2019.	134
Tabela 11 - Entregas PMCMV Faixa 1 por Região.....	134
Tabela 12 - Unidades do Faixa 1 conforme programa e modalidade. Brasil	135
Tabela 13 - Déficit Habitacional da RMR por município. 2010.....	153
Tabela 14 - Número de unidades habitacionais do PMCMV na RMR – Todas as faixas, por município e setor geográfico	154
Tabela 15 - Unidades habitacionais do PMCMV na RMR – Faixa 1, por município e setor geográfico	156
Tabela 16 - Unidades habitacionais do PMCMV na RMR – Faixa 1 , por município e modalidade	157

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Leis que regulam o espaço da pobreza na cidade	101
Quadro 2 - Localidades e situação de contiguidade dos Conjuntos Faixa 1 Empresas por município.	167
Quadro 3 – Levantamento dos Planos Diretores dos municípios da RMR.....	173

LISTA DE SIGLAS

BNH – Banco Nacional de Habitação

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CIAM - Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna

FCO – Fundação Casa Operária

FCP – Fundação Casa Popular

FICAM- Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INOCOOP - Instituto de Orientações às Cooperativas Habitacionais

LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo

LSCM – Liga Social Contra o Mocambo

PLANAHB - Plano Nacional de Habitação

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PNH - Política Nacional de Habitação

PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

PROMORAR - Programa de Erradicação de Sub-habitação

RMR - Região Metropolitana do Recife

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SÚMARIO

1. INTRODUÇÃO: Dois irmãos e o Fazer cidade	17
2. MAIS AQUÉM DA CIDADE: localização, segregação, espaço e tempo	31
2.1 A questão da localização (ou Onde moras)	40
2.2 Segregação e classe social (ou Quem és)	44
3. DE ONDE VIM, PRA ONDE VOU: a trajetória residencial dos pobres, no Recife urbano pré-constituição de 1988	50
3.1 A magra cidade de rolha: da República Velha ao Estado Novo	51
3.2 No morro eu encontrei o céu aberto pra morar: do Estado Novo à ditadura	74
3.3 Refavela: da ditadura à redemocratização.....	96
4. A CIDADE NÃO PARA, A CIDADE SÓ CRESCE: a moradia enquanto direito e a política habitacional no Brasil pós-Constituição de 1988.....	117
4.1 Interlúdio da política nacional de provisão de moradias	120
4.2 A retomada da Política Nacional de Habitação	122
4.3 O Programa Minha Casa Minha Vida: desenho programático, congruências e contradições	126
4.4 O marco regulatório do PMCMV e a localização dos empreendimentos.....	139
4.5 Acorda, amigo, o boato era verdade, a nova ordem tomou conta da cidade: o PMCMV na RMR.....	148
5. 100 ANOS DE UM ESPINHOSO PROBLEMA: a política habitacional, a linha do tempo e o plano do espaço.....	184
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	198
REFERÊNCIAS.....	203
ANEXO I - A LITERATURA E A TESE.....	212
APÊNDICES.....	214
I – RELAÇÃO DE PROGRAMAS/INICIATIVAS HABITACIONAIS E INSTRUMENTO URBANÍSTICOS ABORDADOS NA TESE POR PERÍODO- 1919 A 2019.....	214
II – RELAÇÃO DE FONTES SOBRE OS CONJUNTOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL ESPACIALIZADO PELA PESQUISA DE TESE.....	216
III – MAPAS LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS POR PERÍODO	216
IV – PLANILHA SÍNTESE LEVANTAMENTO DOS CONJUNTO HABITACIONAIS POR ORIGEM DO RECURSO, ANO, NUMERO DE UNIDADES E MUNICÍPIO E SUAS RESPECTIVAS FONTES.....	221

1. INTRODUÇÃO: Dois irmãos e o Fazer cidade

“Meus filhos já fizeram as pazes?” - pergunta Zana na beira da morte².

No Romance de Milton Hatoum, *Dois Irmãos*, Zana é a mãe dos gêmeos rivais Yaqub e Omar e absorve múltiplos papéis, sendo constantemente alvo de disputa entre os irmãos e outros membros da família, ao mesmo tempo que cria estratégias, por vezes desastrosas, para manter a harmonia em sua casa. Após um sério embate entre os dois, os pais decidem separá-los, a fim de arrefecer o conflito. No entanto, em lugar de equilibrar a relação, o afastamento dos irmãos acentua as diferenças e a animosidade entre eles.

Li esse livro enquanto acompanhava a construção e conclusão de dois conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)³, em Igarassu, município litorâneo, situado no norte da Região Metropolitana do Recife (RMR). Depois da data da entrega oficial, discursos e fotos, seguiram os dias de mudança das famílias com seus caminhões e carroças que transportavam certamente mais histórias que móveis e eu me perguntava de onde haviam partido, o que haviam deixado para trás em troca da casa própria legalizada. No mesmo período, em Recife, um grupo da sociedade civil se manifestava contra a construção de edifícios de luxo verticalizados a serem construídos em um antigo terreno da União, localizado no histórico bairro de São José, em uma paisagem privilegiada à beira da Bacia do Pina. O movimento, que contava com a participação de muitos grupos ativistas locais, artistas, profissionais liberais e professores universitários, questionava o leilão do imóvel e reivindicava o uso público do espaço, o respeito ao gabarito da paisagem histórica e a inserção de habitações sociais na proposta⁴.

Não muito longe dali, quatrocentas famílias ocupavam outro terreno da União alegando impossibilidade de pagar o alto aluguel na Comunidade do Coque,

² HATOUM, Milton. *Dois Irmãos*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

³ No período, além de arquiteta na Gerência de Governo de Recife da Caixa Econômica (GIGOVRE), ocupava uma função, na qual prestava o serviço de assistência técnica, referente aos programas ministeriais para obras públicas do Governo Federal, à Prefeitura de Igarassu.

⁴ Para saber mais, <https://direitosurbanos.wordpress.com/ocupeestelita-0/>

localizada em uma área central, porém detentora do pior IDH do Recife⁵. Mais tarde, na zona sul de Recife, a mais nobre da cidade, uma comunidade incrustada entre os enormes edifícios de luxo era despejada sem receber a prometida casa do PMCMV em um local próximo e resolve participar da ocupação de um edifício abandonado no centro⁶. Esta e muitas outras cenas acompanhadas diretamente, em função do meu trabalho com o PMCMV, ou pela imprensa, sempre me remetiam à história de Yaqub e Omar.

À semelhança do confronto entre os irmãos, apresentado no romance de Hatoum, a produção do espaço da cidade brasileira pode ser entendida a partir do conflito entre dois territórios inexoravelmente conectados, porém, aparentemente irreconciliáveis: a cidade formal e a cidade informal⁷. Produzido, desde suas origens, por uma sociedade extremamente hierarquizada e patrimonialista, o espaço urbano brasileiro se estruturou sob os efeitos de uma relação dialética e conflituosa entre proletários e patrões, entre ricos e pobres⁸. Esta relação se projetou no território, sobretudo nas distintas formas de morar, historicamente abreviadas por sua legitimidade. Conforme Maricato (2009), ao lado de detalhadas legislações urbanísticas, foi promovido um *laissez-faire* na cidade informal, e não por acaso, esta se tornou mais regra que exceção nas grandes cidades.

A ilegalidade na provisão de grande parte das moradias urbanas (expediente de subsistência e não mercadoria capitalista) é funcional para a manutenção do baixo custo da reprodução da força de trabalho, como também para um mercado imobiliário especulativo, que se sustenta sobre a estrutura fundiária arcaica. (MARICATO,2009 p. 148).

No campo dos estudos urbanos, são abundantes os trabalhos sobre a produção do espaço da pobreza nas metrópoles a partir da visão dualista cidade formal x cidade

⁵ IDH: Índice de Desenvolvimento Humano. Fonte: <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2014/05/familias-fogem-de-aluguel-alto-no-coque-e-invadem-area-perto-de-metro.html>

⁶ Disponível em <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2012/05/familias-retiradas-de-tunel-protestam-por-moradias-no-recife.html>, acessado em 02/02/2021. A história dessas famílias aparece no filme Quem Mora Lá, dirigido por Rafael Crespo e Conrado Ferrato em parceria com a ONG Habitat para Humanidade.

⁷ Segundo GROSTEIN (2002) cidade informal (e não ilegal, irregular ou clandestina) é a expressão mais abrangente para designá-la, pois associa o fenômeno da expansão urbana ilegal ao da exclusão social.

⁸ A Questão urbana de Manuel Castells (1972) e A justiça Social e a Cidade de David Harvey (1973) trazem uma nova abordagem para os estudos urbanos se contrapondo ao darwinismo social da Escola de Chicago. Esta reduzia os conflitos sociais a uma competição entre indivíduos, recusando a interpretação dos conflitos pela luta de classes. Estas duas obras foram pioneiras (juntamente com os textos de Henry Lefebvre) na abordagem do espaço urbano, enquanto produto social, relacionando os problemas urbanos com a dinâmica da produção e a estrutura de poder da sociedade capitalista.

informal (FALCÃO NETO, 1984; SANTOS, 1996; GROSTEIN, 2002; MARICATO, 2003 e 2009; DAVIS, 2006; ROLNIK, 2015). O aprofundamento teórico desta relação tornou-se fundamental para o entendimento da expansão metropolitana, expondo sobretudo a força do padrão periférico de urbanização e a “ilegalidade como fator estrutural na dinâmica de expansão urbana das metrópoles brasileiras” (GROSTEIN, 2002). Serviram por sua vez de suporte teórico-metodológico a várias políticas públicas brasileiras voltadas à legalização fundiária e à urbanização de favelas, especialmente a partir dos anos de 1980, quando a periferia já era entendida como espaço de reprodução da força de trabalho no interior da ordem capitalista periférica (MARICATO, 1982; BONDUKI e ROLNIK, 1982) e os estudos urbanos passaram a realçar a produção do espaço pelas ações coletivas de seus moradores (FALCÃO, 1984, KOWARICK, 1994 [1988], JACOBI, 1988).

As legislações urbanísticas e a provisão de moradias através dos conjuntos habitacionais, por sua vez, têm sido as respostas mais comuns do Estado no combate à moradia precária e ilegal. O Estado tem tradicionalmente utilizado tais instrumentos de pretensão consenso sem lograr, no entanto, arrefecer a expansão da cidade informal, como mostra o resultado do último Censo⁹ (IBGE, 2010), no qual 41% da população urbana brasileira vivem em assentamentos precários ou informais ou domicílios inadequados. Para além de seu desempenho no combate ao déficit habitacional, as moradias de interesse social exerceram um papel importante na expansão da cidade brasileira, tanto formal quanto informal. Se por um lado a provisão de moradia oficial serviu à criação de novas frentes ao mercado imobiliário, em seus locais de implantação, e muitas vezes, nos locais de origem das famílias removidas (ROLNIK, 2015), por outro, ao direcionar infraestrutura à áreas desassistidas, atraiu ocupações ilegais em seu entorno. Esta dupla dinâmica tem forte relação com os padrões locacionais distintivos para a moradia dos pobres, imputados pelas intervenções de promoção pública, como aqui se pretende discutir.

Diferentemente da produção informal, são menos frequentes, na literatura, as abordagens em torno da estruturação do espaço da pobreza na metrópole, a partir da moradia oficial produzida pelo Estado, representada pelos conjuntos

⁹ IBGE. Tabela 6585, indicador 11.1.1 do Censo 2010 disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6585#resultado>, acessado em 04/10/2021.

habitacionais de interesse social (LACERDA, 1990; SOUZA, 1990; CARDOSO e LAGO, 2013; CANAVARROS, 2016). Seus efeitos nas políticas habitacionais nacionais também foram menos expressivos¹⁰. Entre as justificativas pondera-se aqui a condição urbana ambígua dos empreendimentos, cuja dinâmica não cabe em apenas um dos termos do binômio cidade formal x informal, dificultando a leitura analítica mais tradicional que tende à homogeneizar o território da pobreza.

Quando Maricato (2009) em seu artigo “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias”, apresenta o descolamento entre o urbanismo brasileiro¹¹ e o crescimento da cidade informal, ela afirma que a ocupação ilegal não cabe nas categorias do planejamento funcionalista, não cabe no contexto do mercado imobiliário, não cabe nos levantamentos do IBGE e nem na burocracia legalizadora dos municípios. Por isso trata-se de um lugar fora das ideias. O urbanismo brasileiro, por sua vez, historicamente versa sobre uma realidade distorcida, onde apenas parte da cidade (a legalizada) é contemplada. Busca imprimir uma ordem única, negando a (co) existência de parte considerável de seu território. Trata-se, portanto, das ideias fora de lugar.

Embora não seja a questão central do referido texto, a moradia social perfaz naturalmente toda a reflexão desenvolvida sobre as matrizes que fundamentaram o planejamento e a legislação urbanos, em contraponto à realidade socioespacial das cidades brasileiras. Afinal são as políticas de habitação que concentram historicamente a oferta de ‘benefícios’ urbanos à classe pobre, sobretudo através dos conjuntos habitacionais. Mas onde estes se encontram, na predominante visão dualista da cidade? A princípio, os conjuntos habitacionais de interesse social são a resposta do Estado à cidade “ilegal”, integrando, portanto, de saída, a cidade formal. Por sua vez, do ponto de vista ideológico, vários estudos os apresentam como fruto do pensamento racionalista tecnocrata que impõe uma ordem exógena, negando

¹⁰ Do ponto de vista teórico, estes estudos surgem a partir dos efeitos territoriais resultantes da produção capitalista da habitação inaugurada pelo BNH, até então não havia preocupação de produzir um conhecimento sistemático sobre o tema. Os debates e a participação do tema nas políticas públicas se ampliaram apenas a partir dos anos 2000, primeiro com o surgimento do Estatuto das Cidades em 2001 e a criação do Plano Nacional de Habitação (PNH), em 2004, quando se reativou o debate sobre moradia e direito a cidade e ganhou destaque nos últimos dez anos com investigações sobre os efeitos territoriais do Programa Minha Casa Minha Vida, inclusive com recursos federais de fomento.

¹¹ Segundo a autora, entendido como planejamento e regulação urbanística.

não somente o arranjo socioespacial pretérito de seus moradores, como impedindo a (co) existência de parte considerável da população no território (VILLAÇA, 1999; MARICATO, 2009; BONDUKI, 2017; CANAVARRO, 2016). Assim, os conceitos que os regem estão descolados da realidade concreta e, portanto, dialogariam com o que Maricato chama das “ideias fora de lugar”.

Não obstante, simultaneamente, os modelos urbanos aplicados pelas políticas habitacionais impõem uma tipificação arquitetônica e urbana à moradia do pobre que a torna também distinta da cidade “formal”, de modo a não constituírem cidades em sentido lato, com todas as oportunidades que lhe são próprias, mas antes produzem espaços incompletos. As lacunas são mitigadas por seus moradores a seu modo e conforme permitem seus recursos, comumente insuficientes para obedecer a parâmetros legais. Assim, além de muitos conjuntos se encontrarem irregulares¹², as transformações a que são submetidos comumente passam ao largo do aparato técnico e da burocracia institucional. A semelhança do que ocorre na cidade “informal”, delega-se aos que aí vivem os encargos de sua reprodução¹³. Estes, por sua vez, a realizam como sempre a praticaram, no “lugar fora das ideias” de onde partiram. A paulatina degradação do ambiente urbano de muitos empreendimentos acaba por aproximar estes espaços das condições da cidade informal de fato, sem sê-la de direito.

Cardoso (2016), ao discutir os conceitos de assentamento precário, destaca que a variedade de situações que o caracteriza vai além das favelas, mais presentes nas estatísticas nacionais do IBGE. Há “os loteamentos irregulares, cortiços e os conjuntos habitacionais promovidos pelo setor público, que se encontram em situação de irregularidade ou de degradação” (CARDOSO, 2016 p. 30) e sobre os quais não há estimativas nacionais consolidadas. A que pese seu impacto na vida das pessoas (e de modo acumulativo, no espaço urbano), a inadequação destes espaços também não é considerada nos dados oficiais do déficit habitacional que fundamentam as principais políticas de habitação do país.

¹² Silva (2005) apresenta dados que em 2005, quase 25% das unidades realizadas pela COHAB-SP, aguardavam regularização, 81% das quais, há mais de 10 anos.

¹³ Tema abordado em Souza (1990), Maia (2014) entre outros.

Em última instância, as condições de exclusão e pobreza impostas por suas localizações apartadas/periféricas, não são assumidas por nenhum indicador ou sistemática de suporte às políticas setoriais. Estas não aparecem como categoria de inadequação habitacional¹⁴, ou algo equivalente nas metodologias de âmbito nacional para construção do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) ou no universo local dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Mesmo nos documentos oficiais das políticas mais recentes, como o Plano Nacional de Habitação (PNH)¹⁵, em que se reconhece a necessidade de assumir outras situações de inadequações, “incluindo as tipologias tradicionalmente adotadas nas experiências de intervenções em assentamentos precários” (BRASIL, 2010, p. 35), as inconformidades abordadas se restringem às condições físicas dos conjuntos. São considerados, assim, os “conjuntos habitacionais, produzidos pelo poder público, que se acham degradados por falta de manutenção ou porque sua execução foi incompleta, demandando ações de reabilitação e adequação” (BRASIL, 2010, p. 35). O não reconhecimento oficial dos efeitos negativos da localização como indicativo de inadequação habitacional e até mesmo condicionante de pobreza¹⁶, isenta o poder público de apresentar soluções específicas.

Assim que, sob a lógica institucional, os conjuntos habitacionais são tratados, nas macropolíticas nacionais, como soluções acabadas, cujas consequências problemáticas são residuais e caberão aos governos locais solucioná-las. Estes, por sua vez, não costumam oferecer políticas setoriais (de transporte, segurança, educação, saúde etc.) dirigidas à esta questão. Nos estudos locais para a RMR, por exemplo, os conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público degradados ou irregulares sequer foram incluídos nas pesquisas que mensuram os assentamentos/áreas pobres metropolitanos. (CAVALCANTI et al, 2016). De forma que estes empreendimentos públicos permanecem em um hiato estatístico e metodológico que não condiz com as dificuldades enfrentadas por seus moradores, nem mesmo com os processos urbanos derivados de sua localização, quais sejam

¹⁴ Conforme metodologia da Fundação João Pinheiro - FJP (2015), são classificados inadequados, aqueles domicílios com carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios, problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação.

¹⁵ BRASIL. Avanços e Desafios: Política nacional de Habitação. Brasília, Midades. 2010. 96p.

¹⁶ Para saber mais sobre localização de conjunto habitacional como condicionante de pobreza, ver tese de Balderas (2018).

segregação, periferização ou outro. Vai se assinalando assim, uma aproximação entre os modelos de cidade formal e cidade informal nestes territórios, cuja localização exerce um papel central. Por isso, não basta constatar as configurações espaciais destes elementos, é necessário explicá-las. E isso passa pelo entendimento de como o poder político se manifesta na localização das diferentes classes (VILLAÇA, 2001).

Finalmente, os estudos apresentam de uma maneira geral, o conjunto habitacional hesitando em uma espécie de limbo: se por um lado é testemunho de uma ordem urbana fracassada, assentado em territórios majoritariamente periféricos e de ocupação ilegal – da qual é causa e produto - por outro, se vê ignorado, enquanto elemento estruturante do espaço, pelas políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano. Esta condição impele a conjecturar se não é no “fora”, entre a ideia e o lugar, concebidos na frase de Maricato, onde os conjuntos habitacionais se encontram melhor representados.

Ao incômodo sobre esta lacuna, se soma a amplitude de sua representatividade no território que aprofunda a “reflexão acerca da capacidade destes projetos para o *fazer cidade* e não apenas resolver carência habitacional” (SERPA, 2015, p. iii, grifo da autora). Embora menos valorado que os assentamentos precários¹⁷, os conjuntos habitacionais de interesse social correspondem a uma fração importante dos domicílios das cidades, especialmente nas metrópoles. Conforme dados do Anuário Estatístico de Pernambuco de 2016, a Região Metropolitana de Recife (RMR) possui 1,25 milhão de domicílios particulares permanentes, dos quais, segundo levantamento desta tese¹⁸, a habitação de promoção pública corresponde, ao menos, a 22% deste universo, sendo este mais amplo consideradas as iniciativas não catalogadas¹⁹. Ressalva-se ter-se considerado para esta soma, todas as faixas

¹⁷ Contribuem com os diagnósticos oficiais que subsidiam as políticas públicas destes, fontes como os dados do IBGE sobre aglomerado subnormal, os indicadores de inadequação habitacional da Fundação João Pinheiro e as bases cartográficas e estimativas sobre assentamentos precários urbanos do Centro de Estudos da Metrópole, CEM/Cebrap.

¹⁸ Os conjuntos, seus dados e fontes catalogadas por essa pesquisa encontram-se detalhados nos Apêndices II e IV,

¹⁹ Foram catalogadas 265.769 unidades habitacionais, na RMR, contratadas/realizadas entre 1920 e 2019. Este montante não considera outras iniciativas importantes, tais como o Operações Coletivas (2584 moradias) e iniciativas locais, como as do Recife (mais de 6,6 mil unidades) realizadas com instituições parceiras e fora do escopo desta pesquisa, o que nos leva a afirmar que o quantitativo é ainda mais amplo.

de renda beneficiadas, não apenas as classificadas de interesse social, que será objeto desta pesquisa. No entanto, nos pareceu pertinente dimensionar a questão que aqui se apresenta.

Esse estoque foi distribuído no território, ao longo dos últimos cem anos, com particular ênfase nos períodos do BNH, entre 1964 e 1984 e do PMCMV, entre 2009 e 2019. Juntos respondem por 90% das unidades construídas, de forma que parte significativa das moradias da RMR e, por conseguinte, de seu tecido residencial, foi produzida pela iniciativa pública em apenas trinta anos. Refere-se, portanto, a um crescimento urbano realizado não pela dilatação gradual do tecido, mas pela ação súbita do Estado que redefine a localização da moradia de uma parcela da população reestruturando, assim, todo o território.

Como veremos, ao longo do trabalho, as práticas locacionais dessas políticas recentes se fundamentam em contextos pretéritos e se confundem com a própria história da urbanização do Recife no início do século XX. A formação do Recife moderno, sob a égide do capital industrial, provocou importantes transformações culturais, sociais e econômicas que se verificam estar diretamente relacionadas, como causa e como efeito, às condições de ocupação atuais do território metropolitano. O protagonismo do espaço público e as novas condições de reprodução do capital no contexto urbano, a partir do início do século XX, demandaram compromissos cada vez maiores do Estado na produção do espaço da cidade moderna. Por sua vez, as políticas atuaram em “diferentes aspectos da formação da cidade e da sociedade, constituindo uma teia que modernizou os espaços e disciplinou os usos e as pessoas a partir da ética definida pelos padrões de uma determinada classe” (LANNA, 1998, p.71). Com a política habitacional não foi diferente, especialmente considerando que a cidade é essencialmente constituída pelo tecido residencial e amplamente caracterizada pela habitação (ROSSI, 2001; SERPA, 2015).

Percorrer a trajetória diacrônica da localização dos conjuntos habitacionais de interesse social ofereceu uma perspectiva mais alargada sobre a produção do

espaço dos pobres²⁰ na metrópole. Não aquele resultante da urgência de abrigo, realizados ilegalmente e com os poucos recursos privados, mas daquelas soluções de moradias oficiais dirigidas ao público de baixa renda como forma de lhe assegurar um lugar na cidade, nem sempre coincidente com o que este deseja. De forma que as ações do Estado, por meio da política habitacional, vão se apresentando através de uma série de medidas (todas razoáveis), regulamentos (todos muito elaborados) e coações (todas motivadas) e se enreda em suas pressuposições e consequências; e estas lhe superam e lhe escapam (LEFEBVRE, [1968] 2005). Assim como, entre os irmãos apartados Omar e Yaqub, os “conflitos e contradições renascem pululantes” (LEFEBVRE, [1968] 2005, p. 100). A partir destas reflexões, delineamos os seguintes questionamentos que orientam esta investigação.

Qual a relação de dispositivos da cidade formal (e oficial) - legislação urbanística e conjuntos habitacionais de interesse social - com o fenômeno de expansão urbana e os processos de segregação socioespacial metropolitanos? Há padrões locacionais, imputados por estes dispositivos, para a moradia popular ao longo do processo de urbanização brasileiro? Considerando que os avanços jurídicos institucionais das políticas habitacionais e dos instrumentos urbanísticos em consonância com o direito à cidade, bem como o fortalecimento do poder municipal diferenciam o contexto no qual se enquadra o PMCMV em relação a seus antecedentes, houve alguma mudança no que diz respeito à localização da habitação de interesse social face ao fenômeno da segregação socioespacial?

Trazendo tais questões como condutoras, o presente trabalho pretende, à luz de uma perspectiva histórica, analisar o papel de dispositivos da cidade formal - política habitacional e as legislações urbanísticas - na produção e consolidação do espaço da população de baixa-renda na Região Metropolitana do Recife. Interessa sobretudo o flanco da dimensão locacional da moradia, vista como condição para acesso à cidade. Assim, apresenta-se como objetivos específicos:

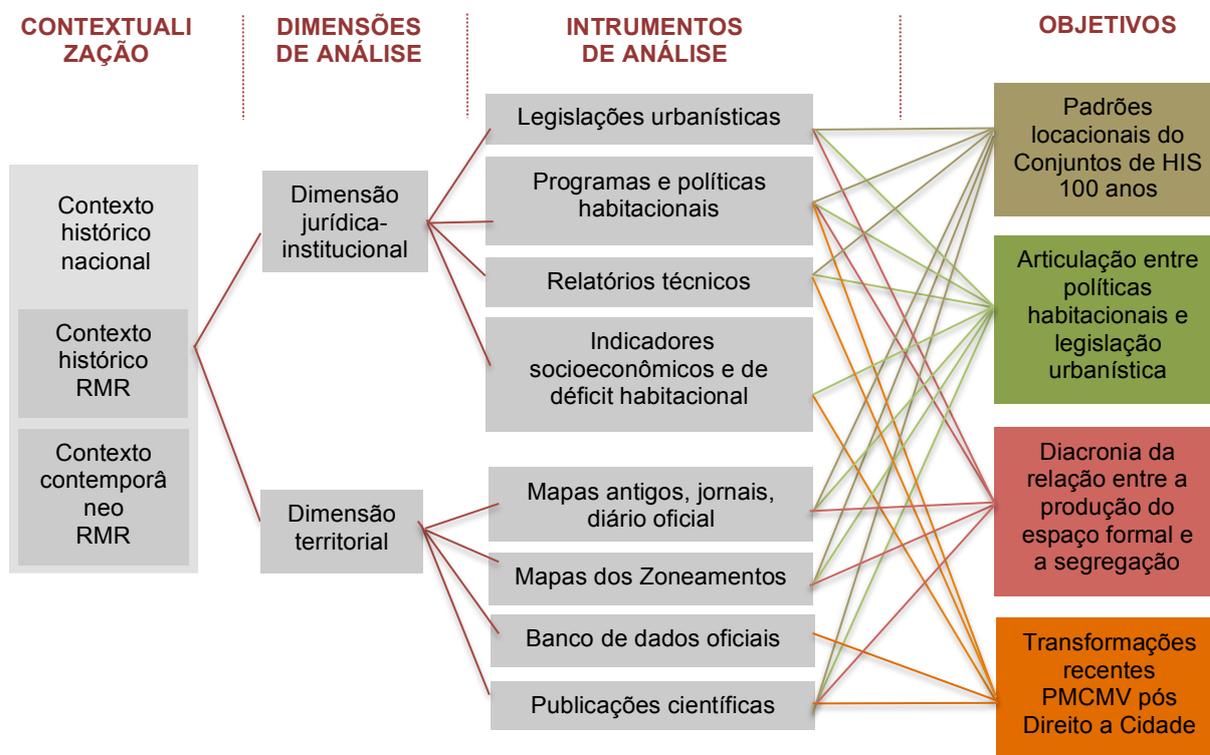
²⁰ Entendido aqui como a população de baixa renda, cujos recursos são insuficientes para atender suas necessidades básicas, incluindo a de moradia.

- Identificar e compreender os padrões locacionais dos conjuntos habitacionais de interesse social, sua constituição, seus movimentos e o papel que assumiram na produção do espaço urbano na Região Metropolitana do Recife (RMR) no período de 1919 a 2019;
- Compreender, ao longo dos diferentes períodos político-sociais, como os programas habitacionais e as legislações urbanísticas se articularam na definição das localizações da moradia popular, enquanto instrumento de uma ordem urbana dominante;
- Desenvolver e apresentar um panorama diacrônico da produção do espaço formal destinado aos pobres e sua relação com os processos de segregação socioespacial que estruturaram a metrópole;
- Avaliar as transformações recentes no papel do poder público na definição da localização das moradias de interesse social realizadas através do PMCMV - considerando os avanços jurídicos institucionais em consonância com o Direito à Cidade - e seu impacto sobre os padrões de segregação socioespacial vigente no território metropolitano.

A fim de responder aos objetivos traçados, a investigação se estrutura a partir de duas dimensões de análise complementares²¹: i) dimensão jurídica e institucional e ii) a dimensão territorial. A primeira se refere à análise dos dispositivos reguladores, representações e práticas realizadas pelo poder público sobre a questão da moradia dos pobres. A segunda consiste em identificar a localização e espacializar os conjuntos habitacionais, de forma a subsidiar a leitura dos efeitos destes na produção do espaço e na estruturação socioespacial da metrópole. A dimensão territorial se dará sobretudo na escala intraurbana, envolvendo a área metropolitana e seus municípios de forma geral. O organograma a seguir (Figura 1) sintetiza a estrutura de análise.

²¹ Os procedimentos metodológicos desta investigação se apoiam em Rolnik (2014), Canavarro (2015) e Cardoso e Lago (2015), adaptados pela autora.

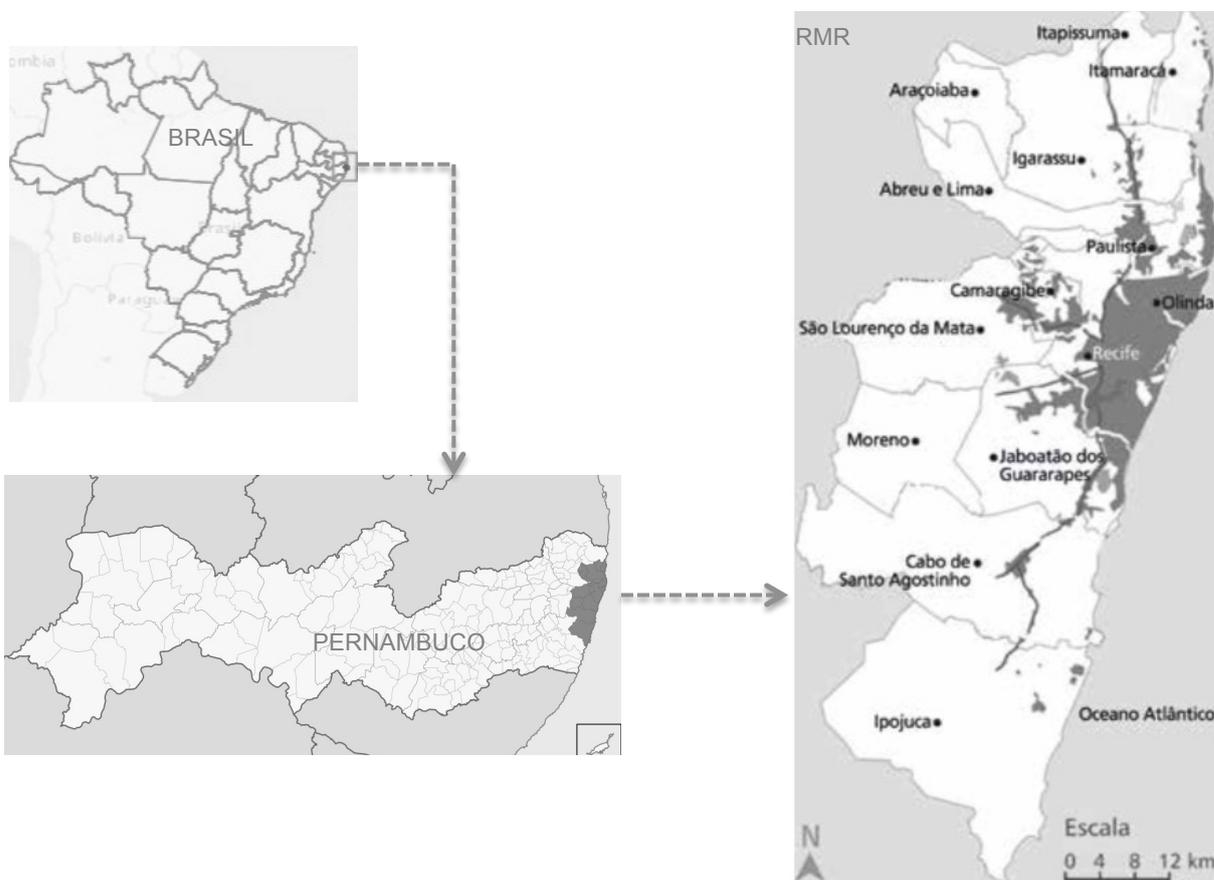
Figura 1 - Organograma da estrutura de análise da investigação



Fonte: Autora, 2021

O trabalho tem como recorte territorial a Região Metropolitana do Recife (Figura 2), área de 2,7km², composta por catorze municípios e uma população estimada de 4 milhões de habitantes (IBGE, 2021), inserindo-se entre as sete mais populosas do país. Situada no litoral de Pernambuco, estado do nordeste brasileiro, a RMR se desenvolveu em torno da capital, Recife, que ainda conserva o papel de polo de comércio e de serviços. Em consonância com a dinâmica nacional, a urbanização de Recife ocorreu a partir da migração campo-cidade de grandes contingentes populacionais em busca de oportunidades e sobrevivência. Seu crescimento, assim como na maioria das capitais e metrópoles brasileiras, ocorreu de maneira intensa e profundamente marcado pela desigualdade social. Um desequilíbrio que pode ser observado por índices econômicos e sociais, mas também, como pretende esta pesquisa, pela forma diferenciada como o espaço urbano se apresenta.

Figura 2 - Localização, malha Urbana e limites municipais da RMR



Fontes: Brasil e PE -Wikipedia, RMR- Souza e Miranda, 2016.

Através de revisão bibliográfica, pesquisa e análise documental (mapas, arquivos, imagens e jornais) buscou-se revisitar contextos, instrumentos, representações e práticas que atuaram na moradia dos trabalhadores urbanos, ao longo do tempo. Foram identificadas e sistematizadas informações de mais de 200 conjuntos habitacionais de interesse social ao longo da urbanização do Recife e sucessivamente da RMR, envolvendo quase 115 mil unidades. Deste universo, foram mapeados para subsídios da análise aqui apresentada, 140 conjuntos construídos ao longo de um período de 100 anos. Esse recorte temporal parte de 1919, quando surge o primeiro instrumento legal municipal a regular diretamente os aspectos locacionais da moradia dos pobres, e vai até 2019, ano de encerramento das contratações na faixa de interesse social do PMCMV, oferecendo uma larga linha temporal de análise da produção do espaço a partir das políticas habitacionais.

Essa pesquisa está circunscrita no escopo dos programas de habitação voltados à provisão de novas moradias em conjuntos habitacionais (ampliação do estoque) e que promoveram o deslocamento dos beneficiários do local onde habitavam. Estes constituíram-se praticamente como única alternativa de promoção pública de moradia, até meados dos anos de 1970, e segue sendo a solução predominante da política de habitação brasileira. Diferenciando-se das soluções habitacionais associadas à urbanização de assentamentos precários, programas de banco de materiais, lotes urbanizados, reformas ou melhorias habitacionais, que, embora perpassem a contextualização da pesquisa, não serão objeto desta análise.

Nomeadamente, tratar-se-á dos conjuntos habitacionais implantados, na RMR, através das seguintes instituições: Fundação Casa Operária - FCO (1925-1926), Liga Social contra os Mocambos - LSCM (1939-1945), posteriormente Serviço Social Contra o Mocambo - SSCM (1946-1972), Fundação Casa Popular - FCP (1946-1960), Companhia de Habitação de Pernambuco - COHAB-PE, vinculada ao Banco Nacional de Habitação - BNH (1964-1986) e o Minha Casa Minha Vida - PMCMV, operada através do Ministério das Cidades (2009-2019). A linha temporal divide-se em dois momentos, compondo dois capítulos, tendo como ponto de inflexão a Constituição de 1988 e o reconhecimento do Direito à Cidade²². A tese está estruturada em mais quatro capítulos detalhados a seguir.

No Capítulo 2 - **MAIS AQUÉM DA CIDADE: segregação, localização, espaço e tempo**, discute-se as principais referências teórico-conceituais que sustentam o trabalho.

O Capítulo 3 - **DE ONDE VIM, PRA ONDE VOU: a trajetória residencial dos pobres, no Recife urbano pré-constituição de 1988**, aborda o período em que surge a própria “questão habitacional”, ou seja, desde o nascimento de uma classe trabalhadora livre urbana, no início do século XX, até o transbordamento geográfico da moradia deste grupo social para fora de Recife conduzindo a produção do espaço do que viria a ser a Região Metropolitana do Recife. Envolve o período das ações da FCO, LSCM, SSCM, FCP e conclui-se com o encerramento da atuação da

²² Os programas habitacionais e instrumentos urbanísticos abordados por esta tese encontram-se no Apêndice I

COHAB/BNH. Este último correspondente ao período da ditadura ²³, cujo arrefecimento de poder coincide com o fortalecimento dos movimentos sociais. As reivindicações por reforma urbana e direito à cidade destes grupos alimentarão, por sua vez, as agendas públicas do país, a partir da redemocratização.

No capítulo 4 - **A CIDADE NÃO PARA, A CIDADE SÓ CRESCE: a moradia enquanto direito e a política habitacional no Brasil pós-Constituição**, é apresentado os últimos 30 anos da trajetória histórica proposta por esta tese. Foram explorados os avanços jurídico-institucionais deste período que ofereceram um cenário novo à política habitacional, menos centralizado e mais participativo, assim como as transformações advindas do lançamento do Minha Casa Minha Vida em 2009: sua estrutura operacional, desenho programático e seu marco regulatório, explorando suas congruências e contradições desde seu lançamento, em 2009, até seu encerramento em 2019²⁴. No âmbito da Região Metropolitana do Recife, foi possível aprofundar na produção do espaço metropolitano, através do programa, e seus desdobramentos, incluindo o aspecto da inserção urbana dos conjuntos na escala da metrópole²⁵.

Finalmente no Capítulo 5 - **100 ANOS DE UM ESPINHOSO PROBLEMA: a política habitacional, a linha do tempo e o plano do espaço** - apoiados em mapas temáticos evolutivos, apresenta-se uma costura diacrônica da produção do espaço a partir da localização dos conjuntos habitacionais, que se expressa na configuração atual do território metropolitano. Demonstra-se que apesar dos distintos contextos sociopolíticos e os diferentes papéis assumidos pelo Estado (legislador, interventor e/ou promotor) ao longo do tempo, os zoneamentos urbanos e a escolha da localização dos conjuntos habitacionais de interesse social, há pelo menos um século, imprimem um padrão locacional característico. A produção e reprodução histórica deste, por sua vez, naturaliza a distinção do lugar dos indivíduos conforme classes sociais, servindo de instrumento a uma ordem urbana dominante.

²³ O BNH atuou entre 1964 - ano do golpe civil-militar, e 1986 - ano de eleição dos integrantes da assembleia constituinte, cujo trabalho se encerra com a promulgação da Constituição, em 1988.

²⁴ 2019 corresponde ao ano de encerramento oficial do PMCMV, no entanto os dados apresentados no capítulo 4 foram atualizados para abril de 2023 e referem-se a obras remanescentes, cujas entregas se deram mais recentemente.

²⁵ A metodologia de análise, quanto à inserção urbana, apoiou-se em Ribeiro e Lago (2015) e seu estudo para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, realizado através da Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES N^o. 11/2012 e encontra-se detalhada no corpo do capítulo.

2. MAIS AQUÉM DA CIDADE²⁶: localização, segregação, espaço e tempo

O presente trabalho surgiu da observação de um frequente padrão locacional “distinto” para os conjuntos de habitação de interesse social na cidade, todavia, assumi-lo no escopo dos estudos sobre segregação, não ocorreu sem resistência da própria autora. Em primeiro lugar pela profusão de sentidos que se faz da palavra embotando seu poder elucidativo, o que poderia de alguma forma enfraquecer essa análise. Segundo, pelo fato da denotação negativa e determinista, que o conceito carrega, e por despertar desconforto ao perfil profissional propositivo da autora. No projeto de pesquisa, para “safar-se” do termo, utilizou-se com frequência a negação do seu avesso, ‘a falta de’ integração ou a frágil inserção urbana. Talvez esta tenha sido a razão subjacente que nos fez fixar os contornos históricos da pesquisa, antes de efetuar a investigação conceitual. Não obstante, também movidos pelo desafio de “efetuar esta pesquisa a partir de uma falsa inocência teórica, (...) a fim de descobrir os problemas conceituais que se colocam cada vez que tentamos apreender - em vão - este ‘concreto’” (CASTELLS, 2000. p. 35).

O percurso histórico realizado fez cair por terra qualquer resistência semântica: não era possível negar ou atenuar um fenômeno de apartação tão determinante na estruturação do espaço urbano e cujo avesso não se esgota no termo integração, mas na própria ideia de cidade. O entendimento histórico das bases de nossa urbanização, bem como a participação das políticas de habitação social na organização do território, nos últimos 100 anos, pode proporcionar a compreensão do objeto de análise em seus âmbitos concretos deixando lacunas abertas ao aprofundamento teórico que permita um domínio preciso da questão urbana que se deseja investigar.

A construção da narrativa textual e gráfica sobre a localização das moradias de interesse social em um largo percurso temporal, apoiada por investidas no universo teórico explicita o quanto a segregação socioespacial promovida pelas políticas de habitação não é circunstancial, mas estrutural na produção do espaço urbano da

²⁶ Analogia ao trecho do poema O Cão sem Plumas: “Difícil é saber/ se aquele homem/ já não está/ mais aquém do homem”. João Cabral de Mello Neto.

Região Metropolitana do Recife e presente desde a origem da própria condição urbana da capital²⁷. A profusão de matrizes teóricas para designar o processo de distribuição desigual da população no território, demandaram o cuidado para que estas não sejam dissociadas do seu contexto. Pois embora a análise perpassasse outras expressões (econômica, política, cultural etc.), o enfoque é o espaço urbano e o indivíduo que o habita, visto à luz da realidade brasileira, notadamente da Região Metropolitana do Recife. Assim, apresenta-se, a seguir, as reflexões desenvolvidas que delinearão a perspectiva conceitual desta investigação.

O conceito de segregação como se conhece atualmente é relativamente recente, uma vez que o fenômeno se encontra associado às novas relações de classes que emergiram da cidade capitalista. Engels (2015 [1873]) introduziu intuitivamente o tema, através de sua análise sobre a crise habitacional resultante do processo de industrialização na Inglaterra do século XIX. O interesse teórico pelo fenômeno cresceu na medida em que as distinções de localizações das residências se tornaram mais evidentes nas cidades. Segundo Harris (1984, p. 24), a segregação residencial das classes sociais,

[...] apareceu, em sua forma atual, apenas com o surgimento do capitalismo industrial. A indústria capitalista engendrou a separação entre lugar de trabalho e residência, criando as condições para o desenvolvimento de um mercado de habitação específico. Este mercado tornou-se o mecanismo pelo qual as relações de classe do novo sistema de produção industrial fossem refletidas no espaço residencial urbano”. (HARRIS, 1984, p. 26).

Estudiosos contemporâneos atribuem a origem do termo segregação a Park e Burges, sociólogos da Escola de Chicago nos anos de 1920 (MARQUES, 2005; SOUZA, 2015; PEREZ-TAMAYO et al, 2017; SPOSITO, 2018). Na perspectiva destes autores, a cidade era formada por áreas resultantes da luta por sobrevivência entre os indivíduos, dos quais emergiam grupos sociais naturais, sendo alguns dominantes. As chamadas “áreas naturais” expressavam a localização no espaço destes grupos e se caracterizavam pelos valores, interesses, cultura e condições daqueles que nela habitavam. A segregação residencial, de forma análoga ao darwinismo para a natureza, se realizava por uma espécie de competição

²⁷ Identificamos uma síntese alegórica desta premissa no ditado popular “Diz-me onde moras e te direi quem és” e que por isso intitula este trabalho. A expressão também aparece em um artigo de Serpa (2018) que aborda o tema da localização da habitação de promoção pública em Lisboa-PT e que igualmente nos serviu de referência.

permanente pelos melhores lugares. Ou seja, se reconhecia a desigualdade espacial, porém ela era vista como resultante de uma ordem natural inata, bastante apropriada à visão do liberalismo. Estes conceitos iniciais, ainda que criticados e revistos, fundamentaram a vários estudos posteriores, até a década de 1970.

Alguns avanços analíticos foram propostos por Duncan Timms ao conceber, em 1971, a Teoria da Diferenciação Residencial, no qual defende que, na cidade ocidental moderna, a distinção entre as populações no espaço é basicamente definida por quatro eixos subjacentes de diferenciação: *status* econômico, posição social, etnia e mobilidade (TIMMS, 2010). Diante de uma leitura positivista dos avanços na mobilidade urbana da época, Timms dá menos importância a este último, pois entende que a facilidade de mobilidade crescente do mundo moderno diminuiu a importância da localização da moradia na vida cotidiana dos moradores, sendo mais importante para aqueles que não se deslocam, como as crianças e idosos, pela influência do efeito de vizinhança. A teoria de Timms passa a reconhecer novos elementos na diferenciação residencial, no entanto, a localização da moradia ainda era vista como uma escolha do indivíduo que aspirava uma certa identidade econômica, social ou étnica, pois “onde uma pessoa mora é um símbolo do tipo de pessoa que ela é” (TIMMS, 2010, p. 251). Ou seja, a distância residencial aludia uma distância social e um meio do indivíduo preservar as diferenças existentes.

Paralelamente, estudos de caráter marxista passam a associar o fenômeno da segregação às intensas desigualdades socioeconômicas resultantes do sistema de acumulação capitalista e, portanto, à luta de classes projetada no território. Sob esta linha, Harris (1984) acrescenta, ao conceito de diferenciação residencial, o processo de segregação de classes para explicar o que ele chama segregação residencial ou apenas segregação. Para ele, primeiro as classes diferem em termos de distribuição residencial, por exemplo, as classes trabalhadoras e médias estão distribuídas de maneira desigual pelas áreas da cidade, o que ele denomina segregação de classes. Em seguida, e em consequência, as áreas residenciais diferem em termos de sua composição de classe, esse fenômeno caracteriza a diferenciação residencial. Área e classe são, portanto, assumidas, como conteúdos indissociáveis no conceito de segregação.

Esta perspectiva se aproxima ao enunciado de Castells (1983, p. 249), no qual “a distribuição das residências no espaço produz sua diferenciação social e específica à paisagem urbana”, operando os reagrupamentos no sistema capitalista, em função da capacidade de sua renda, status, nível de instrução etc. O autor denomina este esquema de estratificação urbana, que se converte em segregação urbana quando as distâncias sociais têm uma expressão espacial forte. Dito de outra forma, Castells (1983, p. 250) entende por segregação urbana, a “tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas, sendo esta disparidade compreendida não só em termos de diferenças, como também de hierarquia”. Aqui, o autor chama atenção ao distinguir diferenciação, fenômeno próprio da natureza da cidade, de segregação.

Lefebvre (2002), ainda nos anos de 1970, é bastante preciso neste quesito, ao afirmar que diferença significa relação, portanto proximidade, enquanto a separação e a segregação rompem a relação, complica e destrói a complexidade urbana. De forma que “a diferença é incompatível com a segregação, que a caricatura” (LEFEBVRE, 2002, p.124). Ou seja, é preciso considerar que nem toda diferenciação espacial é uma forma de segregação, pois, a cidade é, sobretudo, o lugar onde se aprende a viver com distintos. Ela se configura quando as diferenças socioespaciais se radicalizam, e “implicam rompimento, sempre relativo, entre a parte segregada e o conjunto do espaço urbano, dificultando as relações e a articulação que movem a vida urbana” (SPOSITO, 2018, p. 65).

Embora Lefebvre não tenha realizado um livro dedicado especificamente ao tema, sua obra traz importantes contribuições como estas, explicitando a cidade como produto do conflito de classes, como anunciava Engels (2015 [1873]) e a segregação como um fenômeno social e não natural, diferentemente do que defendia a Escola de Chicago e seus seguidores. A disposição do espaço urbano, para ele, traduz as relações conflitantes entre o trabalho e o capital, condicionando não somente no sentido material, mas nas relações de poder projetadas territorialmente nas práticas socioespaciais inscritas no espaço (LEFEBVRE, 2008). Ao mesmo tempo, o autor observava que o processo de modernização advindo da industrialização se baseava em uma divisão social e técnica do trabalho, separando funções que sempre coexistiram no mesmo espaço na vida social, em busca de um

suposto consenso. A habitação e a vida cotidiana, no funcionalismo, passaram a apresentar-se como auxiliares da organização do trabalho, suprimindo a complexidade da cidade ao nível do planejamento. A partir desse entendimento, sua obra dedica fortes críticas à padronização e à assepsia do urbanismo modernista.

[...] o urbano como forma e realidade nada tem de harmonioso. Ele também reúne os conflitos. Sem excluir os de classes. Mais do que isso, ele só pode ser concebido como oposição à segregação que tenta acabar com os conflitos separando os elementos no terreno. Segregação que produz uma desagregação da vida mental e social. Para evitar as contradições, para alcançar a harmonia pretendida, um certo urbanismo prefere a desagregação do laço social. (LEFEBVRE[1968], 2008, p. 160)

As raízes históricas destas práticas do urbanismo propagadas nos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), as quais Lefebvre dirige suas críticas, se encontram nas reformas urbanas de modernização do século XIX. Vários autores, entre os quais, Harvey (2015) e Berman (1986) se dedicaram a análise do modelo Haussman do urbanismo francês. Aclamado como símbolo de modernidade e reproduzido internacionalmente, as reformas de Paris, na segunda metade do século XIX, exibiam o esplendor de seus novos espaços urbanos. Não obstante, custou a ruína dos lares de dezenas de milhares de famílias pobres. O arrasamento de vários quarteirões tortuosos e sombrios da velha Paris para implementar o grandioso e geométrico traçado haussmaniano não previa solução de moradias aos que aí viviam, como pondera Berman (1986): “Para onde iria toda essa gente? Os responsáveis não se preocupavam especialmente com isso, estavam abrindo amplas vias de desenvolvimento, nesse meio tempo, os pobres fariam, de algum modo, o que sempre fizeram” (Berman, 1986, p.147)

As transformações produzidas no espaço da cidade industrial foram observadas por vários escritores da época pondo em evidência os problemas e as misérias que eclodem nos centros urbanos em suas obras literárias. Entre eles, destaca-se o testemunho de Baudelaire, manifestado em seu poema “Os olhos dos pobres”. Nele, o poeta descreve um casal apaixonado sentado em um café de um bulevar da nova Paris, ambos fascinados com seu ambiente “deslumbrante” de seu entorno, até que se confrontam com uma família miserável – um pai e seus filhos- na calçada oposta olhando a cena. O homem à mesa reflete:

Essa família de olhos não apenas me enternecia, mas fazia com que me sentisse um pouco envergonhado de nossos copos e garrafas, maiores que nossa sede. Voltei meus olhos para os seus, querido amor, para neles ler meus pensamentos; mergulhava em seus olhos tão belos e tão estranhamente doces, nos seus olhos verdes habitados pelo capricho e inspirados pela lua, quando você me disse: “Essa gente é insuportável com esses olhos arregalados como as portas das cocheiras! Você não poderia pedir ao *maître* para tirá-los daqui? (BAUDELAIRE, 1869)²⁸.

A narrativa de Baudelaire é especialmente importante, pois representa um arquétipo da nova vida urbana. A presença dos pobres lança uma sombra inexorável sobre a cidade iluminada e o problema não é que fossem famintos, mas o fato de que não vão embora, não desaparecem, também querem um lugar sob a luz (BERMAN, 1986). Os pobres sempre existiram no campo e na cidade tradicional (como na própria Paris), no entanto, no contexto capitalista industrial, eles se multiplicam e passam a aglomerar-se em determinadas localizações da cidade, frequentemente ocultos entre as ruelas escuras e insalubres dos bairros operários. O urbanismo de Haussman os descortina, a cidade iluminada e seu tecido aberto pelos bulevares, desobscurece também a pobreza urbana.

Não há, porém, inversões proporcionais para combatê-la, mas apenas transferi-la para longe dos olhos. Por este ângulo, Engels (2015 [1873]) denominava “Haussmann” a práxis generalizada de abrir brechas nos bairros operários, em especial naqueles localizados no centro das grandes cidades, seja por motivos sanitaristas, de circulação ou embelezamento. O resultado, declarava, era sempre o mesmo, “as vielas e becos mais escandalosos desaparecem sob a autoglorificação da burguesia em virtude de tão retumbante êxito, mas reaparecem imediatamente em outro lugar e muitas vezes na vizinhança mais próxima” (ENGELS, 2015 [1873] p. 94). Apesar da ruptura socioespacial (ou por isso mesmo), imposta pelo modelo de urbanismo de Haussman, sua espetacular inovação urbana, influenciou reformas de modernização e embelezamento em todo o mundo.

No Brasil não foi diferente. No início do século XX, Rio de Janeiro, São Paulo e também Recife “passavam por transformações significativas para atender aos sonhos de progresso e facilitar o avanço da ‘verdadeira civilização’”. (REZENDE,

²⁸ O poema Os olhos dos Pobres, escrito em 1869 é citado por Lefebvre, em *Matafilosofia* (1965) e na *Introdução à modernidade* (1968); por Marshall Berman, em *Tudo que é sólido se desmancha no ar* (1986, p.147), por David Harvey em *Paris capital da Modernidade* (2015).

2016. p. 41, grifo do autor). O arrasamento dos quarteirões antigos para abertura de grandes vias, ladeadas por edifícios novos, reforma dos portos com instalação de redes ferroviárias e a expulsão dos mais pobres das áreas centrais marcaram os anos de 1920 a 1940 de várias capitais brasileiras. Estas transformações não passaram despercebidas também aos nossos poetas. Na obra Recife Morto, Joaquim Cardozo anunciava a morte da paisagem recifense frente ao processo indelével da modernidade: “Os andaimes parecem patíbulos erguidos. / Vão pela noite na alva do suplício. Os mártires/Dos grandes sonhos lapidados. (...) Ao clamor desta hora noturna e mágica/ Vejo-te morto, mutilado, grande/Pregado à cruz das novas avenidas.” (Recife Morto, CARDOZO, 1925).

A metáfora do destruir/construir presente tanto no poema de Cardozo, quanto no de Baudelaire, e que caracteriza a cidade moderna, denuncia sua desagregação espacial e social em ritmo acelerado. Neste sentido, a representação da morte, por Cardozo, carrega a ideia necrológica do passado de uma cidade, diante de suas transformações modernizantes, a partir dos anos de 1920, no Recife, assim como foi para a Paris oitocentista de Baudelaire. A simultaneidade - diferenças, ruptura e hierarquia - que caracterizam o conceito de segregação socioespacial aqui desenvolvido, igualmente participam destas frentes inovadoras. As circunstâncias locais e a evolução deste processo se deram, porém, de maneiras bastante distintas, demandando uma compreensão de suas especificidades, sobretudo considerando a segregação um fenômeno contextual e, portanto, melhor compreendido à luz da realidade brasileira e latino-americana.

Embora a cidade tenha sido objeto de intervenção de urbanistas desde o final do século XIX, não havia a preocupação em produzir um conhecimento sistemático sobre os processos sociais ocorridos, de forma que a origem dos estudos urbanos, no Brasil, remete aos anos de 1970 (MARQUES, 2005). A intensificação da urbanização e a metropolização, a partir de então, conferem centralidade aos fenômenos urbanos e às relações socioespaciais enquanto campos analíticos. A construção de uma matriz teórica da urbanização brasileira, neste período, estava associada à exploração do trabalho consequente do capitalismo periférico. Embora apoiada em autores internacionais como Lefebvre (1968; 1974), Castells (1972; 1983) e Harvey (1973; 1980), buscava assinalar para as particularidades de nosso

contexto latino-americano. Autores como o economista Paul Singer, os sociólogos Lucio Kowarick e Francisco de Oliveira (esse também economista) produziram obras significativas nos anos de 1970, nas quais a cidade era vista como o *locus* da reprodução da força de trabalho e espaço de consumo. Dessa forma, o crescimento desordenado do espaço urbano era a expressão (concreta) da lógica econômica (abstrata) de distribuição desigual de riquezas.

A questão habitacional, por sua vez, é apresentada como um desdobramento desta condição. Conforme a publicação “São Paulo 1975: Crescimento e Pobreza”, da qual participam os autores citados entre outros pesquisadores da época, na medida em que se intensificou o crescimento industrial e de trabalhadores excedentes, as empresas desmobilizaram os recursos privados para a moradia (as vilas operárias) transferindo o custo da solução habitacional para o Estado, ou para o próprio trabalhador que, sem compensações salariais, recorreu à autoconstrução. Assim,

(...)ao lado do grande contingente de trabalhadores que permaneceu na informalidade, os operários empregados do setor industrial não tiveram seus salários regulados pelas necessidades da sua reprodução, com a inclusão dos gastos com moradia, por exemplo. A cidade ilegal precária é um subproduto dessa complexidade verificada no mercado de trabalho e da forma como se processou a industrialização. (MARICATO, 2001, p.41)

Desta forma, explicam o surgimento da periferia, a qual definem como “aglomerados, clandestinos ou não, carentes de infraestrutura, onde vai residir a mão-de-obra necessária para o crescimento da produção.” (CAMARGO et al, 1975, p. 25). Essa publicação, bem como outros estudos conduzidos por seus autores no período, empreenderam os primeiros esforços para uma interpretação marxista do crescimento urbano de São Paulo, a partir das áreas pobres. Ao introduzir termos como “periferia” e “autoconstrução” colaboraram para uma acomodação da base teórica estrangeira à situação local. No entanto, os textos são mais descritivos que analíticos, oferecendo uma contribuição ainda limitada, tanto para o entendimento do fenômeno urbano em geral, quanto para a questão da moradia em particular.

Mais adiante, Kowarick ([1979] 1983) tenta aprofundar conceitualmente a questão habitacional, tratando-a como resultado de dois problemas: a condição de exploração de trabalho que leva a pauperização do trabalhador e, por outro, o que ele chama de espoliação urbana:

o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que se apresentam como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho. (KOWARICH, 1983, p. 59).

Aqui o autor formula um conceito particular que busca compreender nossa urbanização e a distingue da condição de modernidade e bem-estar social adquiridos nos países centrais. Uma vez que, diferentemente destes, os salários não asseguram os custos de reprodução do trabalhador e tão pouco o Estado assume as contribuições indiretas desta (infraestrutura, transporte, moradia, saneamento, lazer etc.), encarregando-a à economia de subsistência.

No mesmo período, o livro “A produção da casa (e a cidade) no Brasil industrial”, organizado por Ermínia Maricato (1982 [1979]), compilava uma série de textos onde o entendimento do urbano ganha contornos mais profundos. Diferentemente do produto típico das contradições do modo capitalista de produção na localização urbana (OLIVEIRA, 1982, p. 14, grifo do autor), o entendimento do fenômeno urbano, para estes autores, afasta-se da tipicidade para entender o “que de específico existe nesse urbano na produção capitalista, no Brasil, e o que é que o transforma num processo, numa construção e não em vários tipos” (OLIVEIRA, 1982, p. 14). À vista disso, mergulham na análise sobre a terra urbana como capital e de como o espaço socialmente produzido se coloca a serviço da acumulação.

Em paralelo, as experiências das ocupações coletivas que se multiplicaram nas grandes cidades brasileiras, no fim dos anos de 1970 e na década de 1980, também alimentaram os estudos críticos às teorias dominantes naquele momento, especialmente no campo do direito à moradia. Em Recife, Joaquim Falcão (1984) publica a obra ‘Conflito de direito e propriedade’²⁹, na qual analisa o processo das ocupações urbanas ilegais e seus impactos à luz da doutrina jurídica. Conforme o autor, do ponto de vista de quem ocupa, “sobre o direito de usar e dispor segundo a livre vontade do proprietário, deve prevalecer o direito à moradia de todos” (FALCÃO, 1984, p. 79).

²⁹ Participam ainda desta publicação textos de Boaventura de Souza Santos, Tércio Sampaio Ferraz Jr., Álvaro Pessoa, Mozart Vitor Serra e Maria Teresa Fernandes Serra.

Lança-se luz à relação dos diferentes grupos sociais com este espaço, no qual o acesso à terra e a hierarquização socioespacial ocupam um papel central. De um lado, os proprietários de terra, incorporadores, agentes imobiliários (e também, o poder público) cujas ações protagonizam os processos segregatórios. Do outro, a classe de menor renda – organizada ou não – que conforma parte significativa da população e é apontada como responsável pelas ocupações ilegais e precárias da cidade. Esta dualidade entre os conjuntos de agentes produtores do espaço, projetada no binômio cidade formal x cidade informal passará a formar pauta de investigações e debates, cada vez mais imprescindível nas décadas posteriores desdobrando caminhos para os estudos mais profundos sobre segregação.

2.1 A questão da localização (ou Onde moras)

Em sua obra “A produção do espaço”, Lefebvre (2000) faz uma importante distinção entre solo (terra tradicional) e o espaço produzido, cujo valor é formado pelo trabalho social dispendido na sua produção. A mobilização do espaço para permitir essa produção começa pelo solo, arrebatado da propriedade de tipo tradicional através das concessões aos proprietários (as rendas fundiárias). Em seguida, a mobilização se estende ao espaço, subsolo e volumes acima do solo, todo o espaço deve receber um valor de troca. A permutabilidade, que o torna mercadoria, por sua vez não se limita ao ‘habitat’, mas se estende aos seus arredores: ambiente, espaços intermediários, percursos, equipamentos. Assim, “o adquirente de espaço não compra somente um volume habitável, comutável com outros e semiologicamente marcado por um discurso promocional e pelos signos de uma certa distinção” (LEFEBVRE, 2000. p. 460). Ele é, também, comprador de uma distância particular, aquela que conecta sua habitação a lugares, os centros de comércio, de trabalho, de cultura, de decisão. Aqui entra em cena, destaca o autor, o tempo³⁰. O solo, portanto, é insumo do produto espaço urbano, mas não o único.

Em uma derivação do pensamento Lefebvriano, Villaça (2001) afirma que há dois valores a serem considerados na produção do espaço. O primeiro trata dos produtos

³⁰, Para Lefebvre (2000) compra-se um emprego do tempo e esse emprego do tempo também constitui o valor de uso de um espaço.

em si, tais como ruas, edifícios e infraestruturas construídas. O outro se refere a aquele produzido pela aglomeração urbana, ou seja, o valor que é dado pela 'localização' que o insere na aglomeração. Villaça oferece maior relevo ao que Lefebvre sugeria com "uma distância particular" (Lefebvre, 2006. p. 460), ao afirmar que a terra urbana só interessa enquanto terra-localização, ou seja, enquanto meio de acesso a todo sistema urbano.

A terra-localização é um conceito caro a esta pesquisa, pois ele carrega a premissa de que a adequação da moradia passa não apenas pelo local onde esta se encontra, mas pela sua relação socioespacial com o restante da cidade. Concomitantemente, o termo expressa a disputa por localização que se desenvolve em torno da terra urbana, especialmente em uma sociedade tão hierarquizada e patrimonialista como a nossa. Tal concorrência não se limita aos espaços residenciais, mas se estende a todos aqueles destinados a consumo de bens e serviços, guardando, portanto, uma importante relação com a formação dos centros tradicionais, e a partir da metropolização, com a constituição de centralidades.

O centro aqui é entendido como "aquela porção da cidade para onde convergem os trajetos, as atividades económicas, o emprego, o abastecimento ou as ações, o que lhe atribuiu a designação de lugar das trocas comerciais e de centro de mercado". (MAIA, 2018, p. 174). É essa condição de espaço de produção e de consumo que o fez historicamente atrativo para o uso residencial, até os anos de 1960, no caso brasileiro. A metropolização e a popularização do automóvel que se seguiu, no entanto, estabeleceram espaços urbanos paulatinamente mais complexos, dispersos e com distâncias cada vez maiores a serem vencidas. Na medida em que os fluxos de trabalho e consumo se recompuseram, a configuração de centro único foi dando lugar ao arranjo de múltiplas centralidades.

Para fins de distinção entre centro e centralidade, Sposito (2018), nos esclarece que a última não se trata de um lugar, mas da condição de central que uma área pode exercer ou representar.

As múltiplas áreas centrais da nossa cidade são compreendidas como aquelas em que se concentram atividades comerciais e de serviços, podem, ao contrário [da centralidade], ser empiricamente apreendidas, de modo muito mais direto; por isso [...] participamos de atividades múltiplas naturezas

que nela se realizam [...]. As áreas centrais são assim, espaços que ancoram constituição de centralidades, mas não são a mesma coisa que elas. (SPOSITO, 2018, p.73).

Para a autora, enquanto o centro se revela pelo que se localiza, a centralidade se desvela pelo que se movimenta no território. A centralidade, nesse sentido, possui um importante poder estruturador do espaço, sinalizando uma transformação no espaço urbano de centro único para tendências de redes complementares hierarquizadas policêntricas.

Conforme Barata-Salgueiro (2013), a centralidade pode ser compreendida a partir de três dimensões. A primeira é a dimensão geométrica, referindo-se a sua dependência com a conectividade, com a existência de ligações, com o tempo de deslocação, do seu custo relativo. A dimensão funcional, associada à organização e ao controle da produção do espaço para a realização do capital, mas também à apropriação e o uso para a reprodução da vida. E finalmente a dimensão simbólica, ligada às ideias de “prestígio e de poder que explicam a marcação física desse espaço pelo poder (político, econômico, religioso), ao longo dos tempos, e a atração que transforma os centros em lugares de reunião de pessoas”. (BARATA-SALGUEIRO, 2018, p. 16).

A nosso ver, participam aqui os elementos anunciados por Lefebvre sobre o valor do espaço urbano já mencionados. De tal forma que a centralidade tem uma importante participação na construção do valor do espaço, enquanto terra-localização. Esta relação explica, do ponto de vista do mercado, a necessidade de criação de novos núcleos de atração do capital, como shopping centers e supermercados. As novas centralidades criadas por estes equipamentos simulam a condição de aglomeração necessária para a reprodução da localização enquanto mercadoria (VILLAÇA, 2001). As novas centralidades, especialmente com a metropolização são, portanto, uma estratégia locacional de acúmulo do capital, assumindo desta forma um papel também na segregação socioespacial.

As novas expressões de centralidade mencionadas se diferem daquelas que surgem pela ampliação das distâncias resultantes do crescimento horizontal do tecido urbano ao longo do tempo, pois decorrem da imposição abrupta do capital no

território. A concentração de investimentos em determinados setores acaba por não só orientar o crescimento urbano em determinadas direções, bem como reestruturar todo o território a partir da redefinição do valor da terra. Essa condição por si, já esclarece a estreita relação entre a terra-localização e a segregação. No entanto, como questiona Villaça (2001. p.28), “se a segmentação dos espaços é definida por uma concentração espacial de investimentos imobiliários, o que então definiria a localização dessa concentração espacial dos investimentos imobiliários?” E aqui se acrescenta, o que definiria a localização dos espaços de menores investimentos imobiliários?

O valor da terra tem sido a justificativa mais comum para a escolha da localização dos conjuntos de habitação social nas políticas de provisão de moradia contemporâneas. Terrenos centrais são considerados inviáveis economicamente para os empreendedores, que buscam terrenos periféricos incorporando, em seu lucro, os investimentos assumidos pelo Estado para oferecer infraestrutura a estes locais. Estudos recentes mostram que o custo de investimento público adicional por unidade habitacional para qualificar espaços periféricos destinados ao PMCMV, chegam a onerar em até 12,5%³¹ a unidade, apenas para implantação dos serviços básicos inexistentes (BRASIL, 2017). Este valor pode ampliar-se em 2,5 vezes, considerando o custo de manutenção e operação de equipamentos públicos após quatro anos da implantação (BRASIL, 2017). Ou seja, antes mesmo de considerar as questões sociais implicadas, a segregação custa caro ao poder público. Apesar disso, estes parâmetros não aparecem no operativo dos programas de provisão de moradias e assim o artifício do mercado - *locus* periférico-terra barata - é tradicionalmente aceito como única forma de viabilizá-los. A segregação nesse sentido, torna-se um efeito colateral indesejado.

Sem embargo, ao se debruçar sobre a história da formação da cidade, como será aprofundado mais adiante, poderá ser observado que a produção capitalista da habitação é algo recente. Aliás, no caso brasileiro, ela emerge da intervenção do próprio Estado sobre a questão da moradia. Embora a atividade capitalista

³¹ O percentual se baseia nos valores estimados pelo Estudo Caderno + Sustentável 1: Análise de custos referenciais (Brasil, 2017) - para implantação apenas de rede de transporte público e equipamentos de saúde, educação e assistência social - aplicados sobre o valor máximo da unidade do PMCMV Faixa 1 para Pernambuco em 2017.

habitacional comece a se desenhar, nos anos de 1940, apenas se consolida como tal nos anos de 1960, a partir do financiamento da moradia através do Banco Nacional de Habitação (LACERDA, 1991). Até então, já se configurava um mercado de terras nas cidades; prevalecia, no entanto, a produção rentista da moradia, voltada à formação de patrimônio e ao aluguel. De forma que, assim como pretende-se demonstrar, quando surge o mercado imobiliário tal como o conhecemos atualmente e que tanto justifica as decisões de localização da moradia social, pelo argumento do valor do solo, a segregação socioespacial já se apresentava claramente, e, por conseguinte, indica que o preço da terra é uma dimensão fundamental, mas não explica totalmente a segregação imputada.

2.2 Segregação e classe social (ou Quem és)

Conforme Sposito (2018, p. 66), “a segregação se estabelece sempre como uma mescla de condicionantes e expressões objetivas e subjetivas”. Esta não se configura pela existência de barreiras naturais ou construídas, ou de uma ocupação inadequada, mas ganha significado a partir do modo como a sociedade as lê e utiliza para constituir e reproduzir a segregação. Nestas ações implica-se a razão, mas também emoção, crença, identidade, intolerância etc. Por isso, a autora nos alerta que para se compreender o processo de segregação é preciso se entender ‘Quem’ segrega.

Sabatini (2006), ao comentar sobre as especificidades da segregação nos países da América Latina, defende que as elites latino-americanas sempre buscaram recriar a realidade da cultura urbana dos países centrais, principalmente europeus, em seu meio. Para ele, esta imitação de condutas e padrões culturais sugere uma fragilidade na identidade social da elite latino-americana que a leva a exacerbar a segregação como resposta a ameaça de sua identidade. Esta poderia ser uma interpretação que leva a estas classes reproduzirem nas áreas da cidade que ocuparam ao longo do século XX, a estrutura social da ‘diversidade de classes’ dos países desenvolvidos, na qual não cabe a presença dos considerados informais ou marginais, pois ela é incoerente com a identidade de cidade de país desenvolvido. (SABATINI, 2006).

Esta intolerância à presença de determinadas classes de que tratam Sabatini (2006) e também Perez-Tamayo et al (2017) dialoga com a perspectiva poética de Baudelaire, aprofundada por Lefebvre e Berman, sobre o incômodo provocado pela presença dos pobres nos “espaços da burguesia”. Porém, em que pese o fato inegável do afã de reprodução do espaço urbano dos países centrais, em nossas cidades pelas elites (para provar estão aí todos os modelos de urbanismo importados ainda hoje), ela não explica suficientemente a relação dos padrões culturais de nossa sociedade com o fenômeno de segregação. A nosso ver, esta ocorre antes por aspectos típicos da sociedade latino-americana - patriarcal e hierarquizada – e de como se deu nossa modernização - que por algum tipo de estrangeirismo.

Florestan Fernandes, em a *Revolução Burguesa no Brasil* (1987), ao tratar da dinâmica das classes sociais no processo de modernização brasileira, esclarece que, enquanto a hegemonia da classe burguesa, na França, se deu através de uma transformação profunda nas estruturas econômicas e políticas da sociedade, no Brasil se costurou uma recomposição das estruturas de poder entre a oligarquia e a burguesia emergente, através da conciliação dos interesses dessas classes. “O tempo econômico e o tempo político, na revolução burguesa brasileira, foram desagregados.” As classes mais vulneráveis, no Brasil, não possuíam poder de pressão suficiente para impulsionar as transformações nas estruturas de poder estabelecidas. O que não ocorreu por acaso, pois o retardo do tempo político era condição para que o tempo econômico se aprofundasse. Assim, diferentemente das revoluções europeias, no Brasil, não ocorreu uma perturbação da ordem hegemônica que deslegitimasse a classe detentora do poder econômico e político.

Decerto as transformações econômicas do início do século XX, implicaram importantes mudanças sociais na base patriarcal, escravocrata e monocultora, no entanto a burguesia urbano-industrial/comercial brasileira (em grande parte herdeira da velha aristocracia rural), buscou construir novos dispositivos para manutenção da profunda hierarquia de classes também na formação da sociedade cidadina. Uma vez que já não eram os donos absolutos das terras, dos escravos, de suas mulheres, os ‘Senhores’ passam a buscar distinguir-se a partir “de novas relações de subordinação entre o rico e o pobre, entre o branco e a gente de cor,

entre a casa grande e a casa pequena” (FREYRE, 2013, p. 19)³². Bordieu nos lembra que essas distinções não correspondem a descrições de estilos de vida diferentes, mas de campos de poder. Sua contribuição vale a longa reprodução que se segue.

Não há espaço, em uma sociedade hierarquizada, que não seja hierarquizado e que não exprima as hierarquias e as distâncias sociais, sob uma forma (mais ou menos) deformada e, sobretudo, dissimulada pelo *efeito de naturalização* que a inscrição durável das realidades sociais no mundo natural acarreta: diferenças produzidas pela lógica histórica podem, assim, parecer surgidas da natureza das coisas. (BORDIEU, 2010. p. 160. Grifo do autor).

Assim, não se trata de algo arbitrário, mas construído ao longo do tempo. E acrescenta ainda que

(...) as disposições adquiridas na posição ocupada implicam um ajustamento a essa posição, o que Goffman chamava de *sense of one's place*. É este *sense of one's place* que, nas interações, leva as pessoas que em francês são chamadas de "pessoas modestas" a se manterem "modestamente" em seu lugar, e os outros a "guardarem as distâncias" ou a "manterem sua posição", a "não terem intimidades". (BORDIEU, 2010. p. 155. Grifo do autor).

Para o autor, o *sense of one's place de Goffman*, implica também o *sense of other's place*, ou seja, ao mesmo tempo, um esquema de produção de práticas é também um esquema de percepção e apreciação das práticas sociais. Por sua vez, entendendo a organização do espaço como uma expressão das relações sociais, é possível compreender que grupos que se identificam socialmente em suas práticas tendam a aproximar-se também territorialmente. “Criam-se assim sítios sociais, uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, afeiçoando-os às suas exigências funcionais.” (SANTOS, p. 96). Este é um fator determinante na formação do espaço urbano brasileiro e para além da forma da moradia, se reflete na disputa por localização das novas classes urbanas.

Neste sentido, Villaça (2011, p. 311) demonstra, em seus estudos, que “desde meados do século XIX – mais cedo em algumas metrópoles ou mais tarde em outras - as classes de maior renda tendem a se segregar progressivamente em uma

³² Ressalvamos aqui que não é objetivo deste trabalho explicar o surgimento ou o desenvolvimento das classes sociais, mas apenas explicar sua localização e seus efeitos espaciais. Para entender o perfil social da época, ver Freyre (2013).

mesma região”³³ e que em seu deslocamento espacial, através do mercado imobiliário, impulsionam o crescimento do centro principal – continua ou descontinuamente- em sua direção. Conforme o autor,

[...] nas metrópoles brasileiras, a força mais poderosa, embora não única, sobre a estruturação do espaço intraurbano³⁴ tem origem na luta de classes pela apropriação diferenciada das vantagens e desvantagens do espaço construído e na segregação espacial dela resultante” (VILLAÇA, 2001, p. 45).

A assertiva de Villaça se mostra fundamental ao argumento desta pesquisa, quando diferentemente da abordagem tradicional, destaca que são os interesses locacionais da moradia da burguesia que mais influenciam na estruturação do espaço urbano, para os quais o mercado está a serviço, e não o contrário.

Esclarecemos que essa segregação a qual se refere o autor, em que o indivíduo, por sua iniciativa, busca viver com outras pessoas de sua classe, é tratada como segregação voluntária e corresponde ao que Marques (2005), Sposito (2018) e Corrêa (2018) denominam autosegregação. Ela difere-se da segregação involuntária, a qual se dedica esta tese, e que ocorre quando pessoas se veem obrigadas, pelas mais variadas forças, a morar ou deixar de morar em um setor da cidade. Essa rege a trajetória residencial de grande parte dos habitantes das metrópoles, que não somente produz a cidade informal, mas também, ocupa os conjuntos habitacionais de interesse social, objeto desta pesquisa.

Segundo Sposito (2018), a autosegregação é um processo que combina duas naturezas de ações na produção do espaço urbano: aqueles que se interessam em oferecer produtos imobiliários ao qual agregam novos ‘valores’ e aqueles que consomem esse produto. Esses, assim, redefinem sua forma de relação com a cidade, no plano espacial e temporal, em grande parte motivados pelos ‘valores’, de distinção social e segurança, reproduzindo desigualdades históricas “bem como

³³. Embora não seja o objetivo principal desta tese, o capítulo 3 esboça o deslocamento residencial da elite na RMR ao longo do tempo e como a autosegregação desta classe de fato se apresenta desde a origem da cidade. No entanto, diferentemente do que previu Villaça, esta não se limitou a um único setor, mas sim, a dois, um oeste e outro sul. Esta constatação, como veremos no capítulo a seguir, não invalida o processo que o autor descreve.

³⁴ Conforme Villaça (2001, p.20), o espaço intraurbano é “estruturado fundamentalmente pelas condições de deslocamento do ser humano, seja enquanto portador da mercadoria força de trabalho ou consumidor”. Neste sentido, o autor considera as áreas metropolitanas, não como espaços regionais, mas também espaços intraurbanos.

reforçando diferenças que, em grande parte, são os novos pilares da segmentação socioespacial nas cidades brasileiras.” (SPOSITO, 2018, p. 82). Afinal, diante da totalidade que rege a produção do espaço, o consumo da cidade pela classe dominante, significa a escassez de acesso a muitos que não escolhem onde viver. De forma que segregação e autosegregação são processos que se articulam. O espaço social, da mesma forma, é definido pela exclusão mútua. Sob esta lógica, como efeito controverso, o crescimento urbano expande as desigualdades, ao mesmo tempo que abrevia as diferenças, homogeneizando territórios.

Diante de tais argumentos, entende-se que a segregação socioespacial não se encerra como resultado das contradições capitalistas associadas à condição de pobreza. Ao contrário, este é um fenômeno necessário ao processo de acumulação. E cuja histórica hierarquia de classes brasileira (e latino-americana) a torna mais profunda e perversa. Ou, na versão de Bordieu (2010), para além do capital econômico, quando as relações do espaço simbólico (e seu capital social, cultural e simbólico) se reproduzem nos espaços físicos, onde se localizam as coisas, acabam por criar padrões, delimitar, enrijecer a fluidez das relações sociais. Nesse sentido, parece fundamental dar relevo ao semblante social da segregação, iluminando o ‘quem’. Pois, uma vez que se entende o espaço urbano como espaço socialmente produzido, esta ideia prolonga-se “no caráter social das formas construídas sobre o espaço (...) que como tal codificam a estrutura e os processos da sociedade em que se constituem.” (FALCÃO, 1984, p. 24).

Aqui recobramos Lefebvre, quando este afirma que “a diferença é incompatível com a segregação que a caricatura” (LEFEBVRE, 2002, p.124) Ora, a caricatura propriamente dita capta aspectos, gestos e hábitos pessoais e os acentua, exagera, reproduzindo-os através das formas no desenho. Sem discutir o campo da intencionalidade de Lefebvre, a palavra escolhida pelo autor nos remete à personalidade do fenômeno e se adequa, com justeza, à necessidade de acentuar, exagerar, as diferenças entre classes, estabelecendo um rompimento de relações e de qualquer proximidade entre estes indivíduos sociais. Em última instância, a fim de lhe evitar constrangimentos, negam a própria cidade, enquanto lugar de encontro. E isso também se reproduz através das formas, no caso a forma territorial urbana. O espaço torna-se, portanto, um instrumento de dominação.

Finalmente, Santos (2004) nos lembra que o espaço é o acúmulo desigual de tempos. As distinções espaciais da cidade, expressam a justaposição de marcas acumuladas dos vários sistemas históricos pretéritos que ora se combinam e ora se conflitam. De maneira semelhante a que Santos se refere às distinções espaciais, Lefebvre (2000) e Castells (1983) tratam a segregação como um processo e não um fato conforme a perspectiva inicial da Escola de Chicago, agregando-lhe, assim, a dimensão do tempo. A espacialidade da segregação, portanto, deve ser apreendida na perspectiva temporal.

É justamente o caráter processual que dificulta a delimitação territorial da segregação, sendo, portanto, difícil traçar seus limites em um mapa por exemplo (SPOSITO, 2018). É a temporalidade da segregação que torna essencial o percurso histórico, de modo a compreender as razões que antecedem seu reconhecimento, bem como oferecer respostas à sua superação. Por isso, uma longa trajetória diacrônica assentada no cruzamento analítico do contexto sociopolítico e dos mecanismos institucionais determinantes da localização das habitações de interesse social, bem como o papel destas na produção do espaço da Região Metropolitana do Recife, constroem o principal argumento desta obra.

3. DE ONDE VIM, PRA ONDE VOU: a trajetória residencial dos pobres, no Recife urbano pré-constituição de 1988

Tal como outras problemáticas de distintas áreas científicas, também o urbanismo e a questão habitacional estão direta e indissolivelmente ligadas ao seu contexto sociopolítico (SERPA, 2015. p.105).

Neste capítulo procura-se revisitar contextos, instrumentos, representações e práticas que repercutiram na localização da moradia dos trabalhadores urbanos do Recife, ao longo da história. Além da contextualização social e política, foi realizada uma leitura interpretativa das práticas espaciais do Estado através da legislação urbanística e dos programas habitacionais. Para tanto, o recorte temporal parte de 1919, quando surge o primeiro instrumento legal municipal a regular diretamente os aspectos locacionais da moradia dos pobres, até o período que antecede a promulgação da Constituição brasileira, quando se reconhece o direito à moradia e a função social da cidade.

Para melhor compreensão, este largo percurso de quase 70 anos foi subdividido em três momentos: 1) *A magra cidade de rolha*: corresponde ao momento em que os alagados eram uma constante na paisagem e penetravam a cidade acompanhados dos seus gêmeos, os mangues e os mocambos (BEZERRA, 1965). Cronologicamente, trata-se das primeiras três décadas do século XX, da República Velha ao Estado Novo, quando algumas intervenções pioneiras ensaiaram a projeção, no território, da nova hierarquia social cidadina; 2) *No morro eu encontrei o céu aberto pra morar*: aborda o contexto local ante o populismo do Estado Novo, notadamente a partir da criação, em 1939, da Liga Social contra o Mocambo em Pernambuco, cuja atuação reconfigurou o território impulsionando a ocupação dos morros periféricos pelas famílias pobres expulsas dos alagados centrais, e finaliza com a instauração, no país, do golpe civil-militar em 1964; 3) *Refavela*: esse terceiro momento coincide com o processo de metropolização do Recife e da criação do Banco Nacional de Habitação pelo regime autoritário, cujas ações impulsionaram a produção capitalista da habitação e, conseqüentemente, o aprofundamento das assimetrias socioespaciais que irão marcar a metrópole.

3.1 A magra cidade de rolha³⁵: da República Velha ao Estado Novo

Até o final do século XIX, ‘a questão da habitação’ não era um problema, diante da natureza predominantemente rural e escravista da sociedade da época. A abolição da escravidão, o declínio agrícola, a substituição do engenho pela usina de açúcar no século XIX, seguidos do advento econômico da cidade portuária, impulsionaram fluxos migratórios campo-cidade. Estes eventos irão marcar uma mudança no processo evolutivo da população do Recife a partir do princípio do século XX. De Melo (1978, p. 119) afirma que um significativo crescimento na participação de migrantes nordestinos na população da capital ocorre na virada do século, variando de 10% a 16% até 1860, para 35% a 39% nas duas primeiras décadas do século seguinte³⁶. Para além do tenro processo de industrialização da capital, o autor entende que a debilidade econômica do espaço rural, naquele período, e sua baixa capacidade de suporte humano é que irão exercer influência decisiva no crescimento e na estrutura socioeconômica da população recifense. O Recife urbano se formará, portanto, no encaixe dos deslocamentos humanos que a ele convergiam fugindo das condições de pobreza do campo. Sem embargo, mantinha-se como uma cidade de economia acentuadamente rural, pouco dinâmica e dependente do capital estrangeiro.

Após quatrocentos anos (século XVI ao XIX) servindo basicamente como porto para escoamento da produção agrícola, Recife teve sua incipiente população urbana mais que duplicada, passando de 113.106 em 1900, para 238.843 habitantes em 1920 (IBGE, 2020). Grande parte deste contingente era formado por trabalhadores, muitos deles ex-escravizados, sem condições para pagar uma habitação formal. O surgimento desta nova classe demandou, assim como em outras capitais do país, soluções urgentes de moradia de baixo custo. Pois, “quase que de repente, a planície recifense ficou a dispor da plebe negra e mestiça que continuava, no entanto, escrava do poder econômico senhorial” (BEZERRA, 1965, p.30).

³⁵ Trecho retirado do poema *Cão Sem Plumas* de João Cabral de Mello Neto. “A cidade de rolha não afunda: boia sobre o Capibaribe-manguezal e faz com que seus habitantes boiem com ela, por serem preenchidos da mesma porosidade da rolha, vazios de esperança. (REVISTA CONTINENTE. Recife: CEPE. Ed. 229. jan. 2020)

³⁶ Um comportamento inverso se deu na participação de habitantes procedentes de ‘Portugal e outras áreas estrangeiras’ que caiu de 20% no início do século XIX para 3% em 1910.

Nas cidades mais industrializadas do país, como São Paulo e Rio de Janeiro, o cortiço surge como a principal solução de moradia operária ainda no século XIX. Estes corredores de cômodos improvisados multifuncionais e com instalações sanitárias precárias e coletivas se instalavam em qualquer pedaço de lote livre, miolo de quadra ou fundo de quintal. Seu baixo custo proporcionava aluguéis compensadores e este novo modo de morar se multiplicou rapidamente. As moradias do cortiço não tinham acesso direto à rua, portanto, a relação porta e janela da fachada com a rua, típica da arquitetura colonial, não se oferecia aos trabalhadores e seus desdobramentos sociais tampouco. Desta forma, para os que nele residiam, a função da casa era predominantemente de abrigo para dormir e guardar coisas. O exíguo espaço livre entre as casas, os serviços domésticos e todas as demais funções aconteciam fora, nos espaços públicos da cidade (Lanna, 1998, p.76).

Apesar de haver registro da presença de cortiços também no Recife, a típica casa dos trabalhadores que aí chegavam, no final do século XIX, e que logo prevaleceria no território urbano, foi o mocambo. Diferentemente do cortiço, o mocambo do Recife era uma solução de moradia tipicamente unifamiliar, construída geralmente em taipa, chão batido e telhado de palha ou zinco. Distinguia-se também, em termos de funcionalidade, dos cortiços, pois não eram apenas um abrigo para dormir e guardar coisas, visto que incorporavam uma estreita relação entre seus moradores e o meio onde se acomodavam. O rio, a maré e a vegetação ofereciam-lhes materiais para a construção e manutenção da moradia e também insumos para sua subsistência, seja a água para lavar e consumir, seja o pescado ou crustáceos para alimentar-se. Assim, como narra o poema de Cabral de Mello Neto, *II Paisagem do Capibaribe*, era difícil separar o rio, a lama, a terra e o homem que aí vivia, havendo uma relação de franca dependência. O valor de uso da moradia dos pobres, no Recife, possuía uma dimensão, portanto, mais ampla e profundamente associada à sua localização.

(...)Entre a paisagem
(fluía)
de homens plantados na lama;
de casas de lama
plantadas em ilhas
coaguladas na lama;
paisagem de anfíbios
de lama e lama.

(...)Na paisagem do rio
difícil é saber
onde começa o rio;
onde a lama
começa o rio;
onde a terra
começa da lama;
onde o homem,
onde a pele
começa da lama;
onde começa o homem
naquele homem.
(MELLO NETO, 1994³⁷)

A base fisiográfica onde estas habitações se assentavam constituía uma planície fluviomarítima marcada pela exiguidade de áreas secas e a abundância de cursos d'água e alagados, travando, assim, desde sua origem colonial, uma “luta líquida”³⁸ em busca de terra firme, a qual foi determinante para o modelo de ocupação de seu território. Por outro lado, as mudanças sociais advindas das transformações econômicas na base patriarcal, escravocrata e monocultora dos engenhos, exigiu novos dispositivos para manutenção de uma estrutura de classes profundamente hierarquizada também na formação da sociedade citadina. Esta relação se projetou no território, sobretudo, na forma de morar das novas classes urbanas, conferindo um tipo de ocupação singular no Recife quando comparado a outras capitais brasileiras³⁹. Como explica Freyre,

[...] quando a paisagem social começou a se alterar, entre nós, no sentido das casas-grandes se urbanizarem em sobrados mais requintadamente europeus, com a senzala reduzida quase a quarto de criado (...), as aldeias de mocambos, os cortiços crescendo ao lado dos sobrados, mas quase sem se comunicarem com eles. (...) novas relações de subordinação, novas distâncias sociais começaram a desenvolver-se entre o rico e o pobre, entre o branco e a gente de cor, entre a casa grande e a casa pequena. (FREYRE, 2013, p. 19)

³⁷ Trecho do poema O Cão sem Plumas de 1950 (MELLO NETO, 1994, p.108).

³⁸ Termo de Bezerra (1965, p. 21) sobre a formação do Recife

³⁹ Na conclusão será explicitada como essa separação tipológica horizontal para os pobres e vertical para os ricos também marca a paisagem da cidade atual.

A diminuta extensão do núcleo urbano original e a nova forma de vida nas cidades colocaram, na disputa por espaço, classes até então separadas conforme o desejo privado do senhorio. A exiguidade de terra firme, no caso do Recife, agudizou esse conflito, uma vez que não havia muito onde se edificar. Para os mais pobres, as grandes extensões de áreas alagáveis devolutas, sem interesse comercial e sem proprietário que as reivindicasse se tornou a solução possível para sua permanência na cidade. Assim, enquanto, no Rio de Janeiro e em São Paulo, a precariedade habitacional dos pobres, a princípio, ocultou-se intramuros nos cortiços, em Recife, esta esteve explicitada, desde sua origem, na paisagem urbana. Imprimiu-se distinções claras entre ricos e pobres, tanto nos aspectos tipológicos quanto locais da moradia: sobrados e terra firme para os ricos e mocambos e alagados para os pobres.

Figura 3 - Bairro do Recife, cerca de 1865, com seus sobrados magros



Fonte: Foto de João Ferreira Vilela. Instituto Moreira Sales, 2021.

Do ponto de vista morfológico, Melo (1978, p. 65) acrescenta os efeitos desta singularidade no modelo de crescimento da cidade, que ocorre ao mesmo tempo, vertical e horizontal. As extensas superfícies alagadas ou alagáveis não somente tornavam escassas as áreas de terra firme, como impunham longas distâncias e travessias entre elas, o que, por sua vez, tornava mais conveniente uma ocupação vertical e compacta. Assim, sobrados magros geminados de até seis andares marcaram a ocupação da área central da cidade, nos bairros do Recife e de Santo Antônio. Enquanto isso, outra forma de expansão é realizada, não mais para o alto, mas horizontal e espreada, pelos terrenos baixios e intermitentemente alagados: a dos mocambos sobre as áreas de mangues (Figuras 3 e 4).

Figura 4 - Panorâmica da cidade do Recife, onde se vê as grandes áreas alagadas e seus mocambos e os edifícios crescendo nas poucas terras firmes ou aterradas (1855)

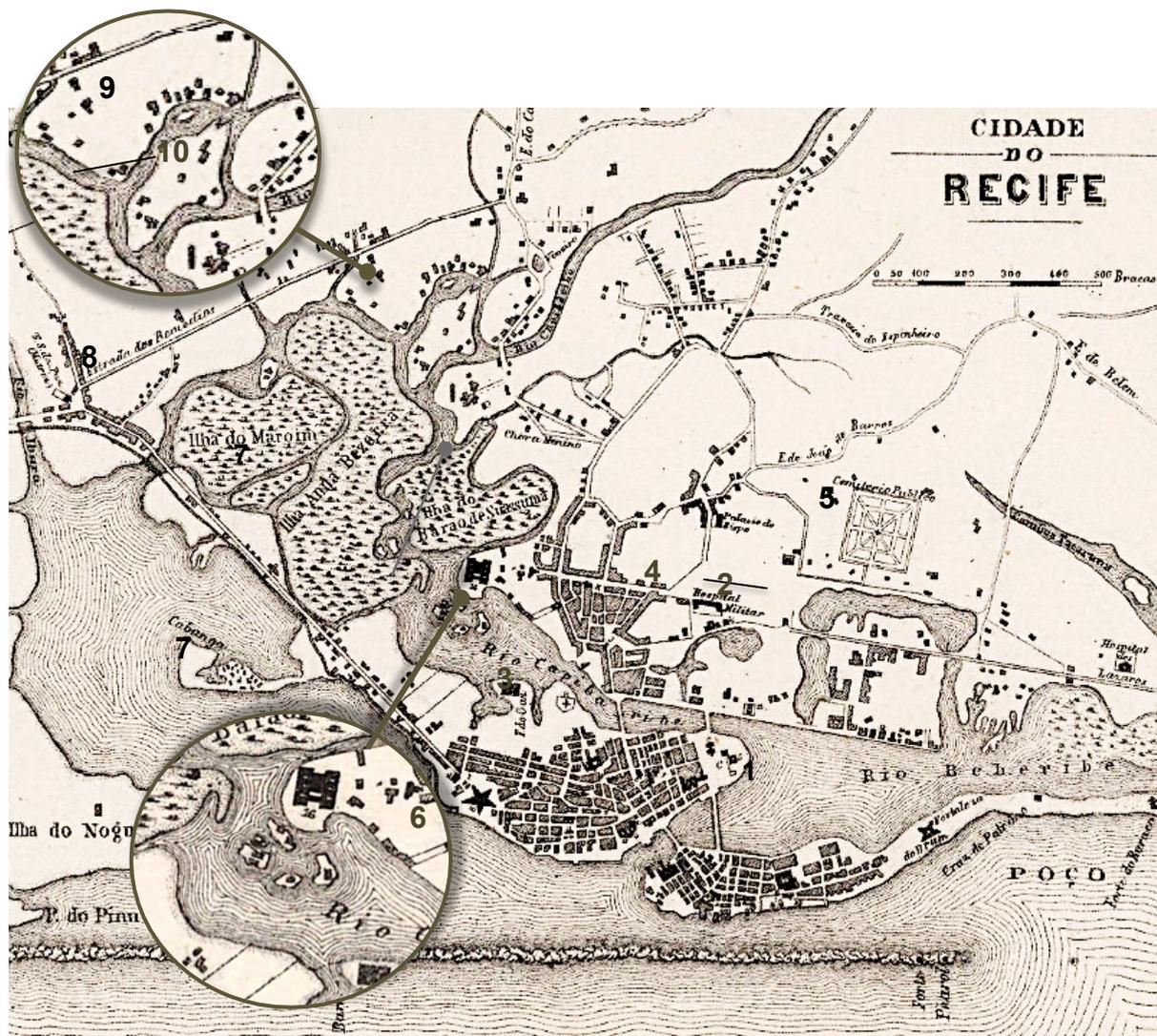


Fonte: Fotografia de Augusto Stahl. Instituto Moreira Sales, 2021.

O mocambo não era um elemento novo na paisagem no início do século XX, porém, não se tratava de uma construção a serviço da lavoura, uma senzala precária, um quilombo ou um núcleo habitacional em seu interior como antes, mas a solução habitacional predominante em uma cidade que sofria os efeitos sociais da substituição dos engenhos pela usina de açúcar (LIRA, 1998). Eles emergiam nos abundantes alagados espalhados em todo o território, nas áreas centrais e suburbanas.

A Planta mais antiga que sugere a localização dos mocambos na cidade do Recife encontrada nesta pesquisa foi a litografia da Província de Pernambuco, com detalhe da Cidade do Recife, de Candido Mendes de Almeida (1868), contida no Atlas do Império do Brasil. O documento mostra o núcleo urbano, de então, formado pelos bairros do Recife, Santo Antônio, São José e Boa Vista e insinua a presença dos mocambos, em locais como Santo Amaro, Cabanga, Afogados, Remédios, Ilha do Retiro, Coelho e São José ainda no século XIX (Figura 5). Eles também aparecem, na planta de Fox & Whitley de 1906, com Recife ilustrada em seus contornos mais amplos, limitada, ao sul, por Afogados e Cabanga, ao norte, por Santo Amaro e Encruzilhada ao norte e a oeste, por Torre e Jaqueira (Figura 6). Em ambos os documentos, os mocambos não são nomeados na legenda, no entanto há padrões diferentes de representação das edificações. Por um lado, um padrão de quadras

Figura 5- Planta da Cidade do Recife (1868) de Candido Mendes de Almeida. Em detalhe, os retângulos desalinhados sugerindo a presença dos mocambos

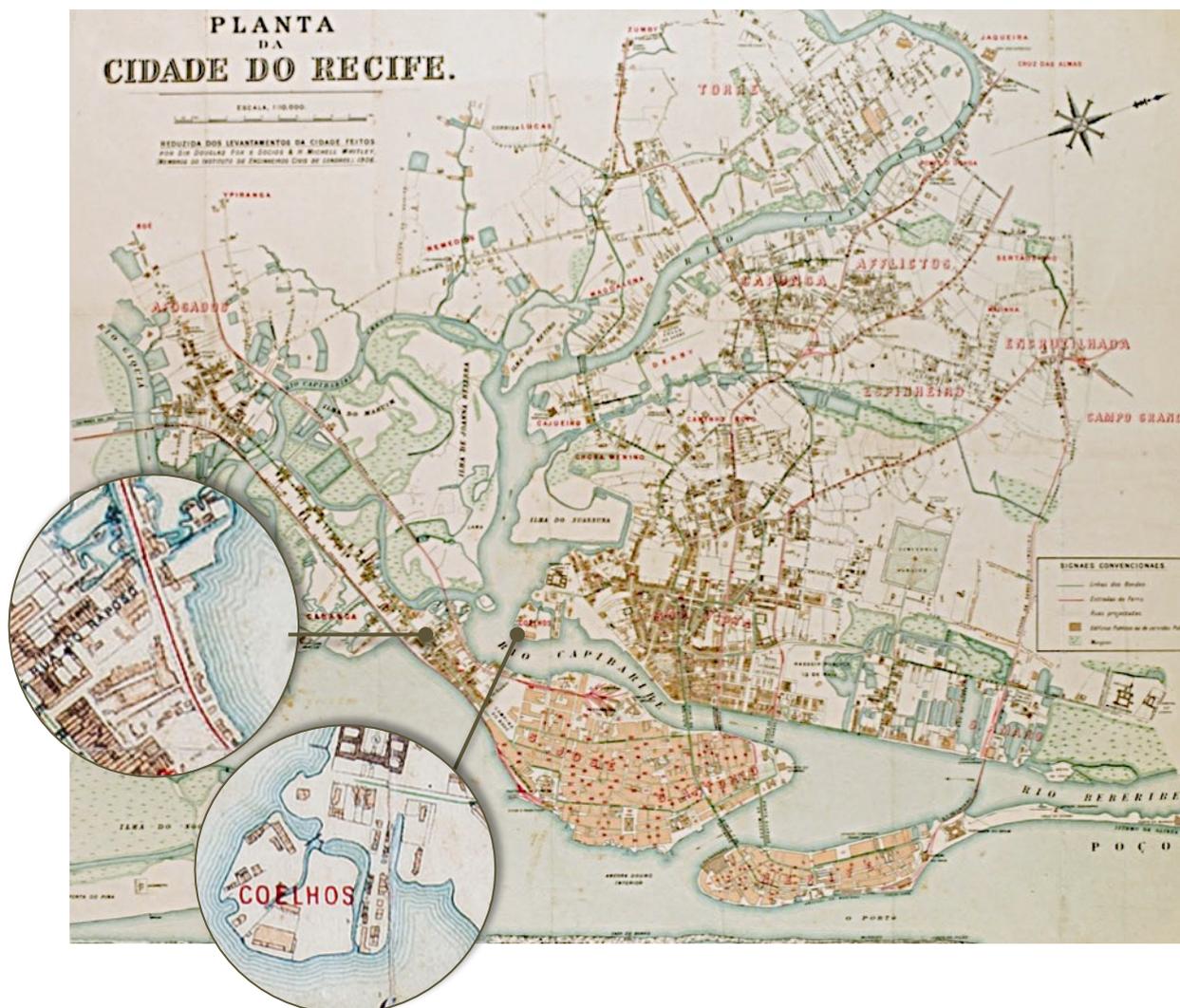


LEGENDA: 1- Bairro do Recife; 2- Santo Antônio; 3- São José; 4- Boa Vista; 5- Santo Amaro; 6- Coelhos; 7- Cabanga; 8- Afogados; 9 - Remédios; 10 - Ilha do Retiro.

Fonte: David Rumsey Historical Map Collection, 2021. Adaptado pela autora.

regulares e precisas nos bairros centrais e ao longo das principais vias conectadas aos subúrbios, e outro, de retângulos irregulares e desalinhados, muitas vezes sem delimitação de quadras e ruas ocupando trechos habitualmente referidos nos textos como áreas onde se localizavam mocambos.

Figura 6 - Planta da Cidade do Recife (1906), de Fox & Whitley. Em detalhe, o traçado irregular e os retângulos desalinhados às margens da Estrada de Ferro Central de Pernambuco, no Bairro de São José e nos Coelhos, insinuando a presença de mocambos



Fonte: Museu da Cidade do Recife, 2021.

O recenseamento de 1913 virá mostrar não só que os mocambos ignorados (quando muito, insinuados) na planta correspondiam a uma fração significativa das edificações da cidade, como também que muitos se localizavam para além dos limites cartográficos até então fixados. Conforme o recenseamento de 1913, Recife possuía 37.735 edificações, das quais 10.692 encontravam-se inseridas no perímetro do núcleo urbano. Embora, aí, predominassem os sobrados de alvenaria, também se encontravam 1.480 mocambos, quase todos concentrados no Bairro de São José. Os demais 14.874 mocambos cadastrados dominavam a expansão suburbana, nos bairros baixos próximos ao centro, como Santo Amaro e Afogados, ou nos mais afastados, como Encruzilhada, onde “o terreno arenoso, quando não

apaulado, não se ergue a quatro metros”⁴⁰, ou ainda nos mais distantes, como Poço e Várzea. Lira (1996, p. 135) acrescenta que também “terrenos vizinhos às estradas de ferro ou próximos ao centro plano e baixo, no próprio delta formado pelo encontro dos rios Capibaribe e Beberibe com outros menores como o Tacaruna, o Tijipió, o Pina, o Jordão, todos eles (...) eram o lugar onde se edificavam o grosso destas construções”.

O levantamento detalhado das condições de moradia do Recenseamento de 1913 participava de uma mudança de paradigma sobre a qualidade do espaço urbano advindo do progresso da medicina social⁴¹ no século anterior. As frequentes epidemias - tuberculose, varíola, influenza - que assolavam a cidade desde o século XIX levaram as autoridades científicas da época a encarar as precárias condições de salubridade das habitações como uma ameaça sanitária para a coletividade. Se a condição natural (fisiográfica e climática) do território, por si só, já era vista como potencializadora de pestilências, o ambiente construído era igualmente condenado por suas ruas estreitas não saneadas e com edificações pouco iluminadas e ventiladas, remanescentes do período colonial. Conforme Francisco (2013), passa-se a associar a ideia da urbe como moradia e da moradia como urbe, ou seja, “entender a cidade como uma extensão do cidadão e tratá-la como um corpo, ou conceber a moradia e hábitos privados como uma extensão dos interesses públicos” (FRANCISCO, 2013, p. 23). A questão de saúde pública carregava ainda uma importância econômica, pois, pela primeira vez era preciso se preocupar com as condições sanitárias da força de trabalho pós-escravista, e assim garantir o novo modelo de produção.

Por sua vez, para além de “curar o organismo urbano”⁴², o segmento intelectual e técnico da cidade clamava “por reformas urbanas que refletissem a inserção da cidade no comércio e cenário internacionais” (MEDINA, 1996, p. 54). Assim como em outras capitais brasileiras, na primeira década do século XX, Recife sofreu uma

⁴⁰ ORLANDO, A. Porto e Cidade do Recife. *Jornal do Recife*. 1908, p. 82, disponível em <https://archive.org/details/portoacidade00orla/page/82/mode/2up?q=afogados>, acessado em 29/09/20)

⁴¹ Quando a medicina transfere seu foco do indivíduo e da cura depois da doença instalada para a sociedade e sua prevenção, transforma-se em medicina social (OUTTES, 1997, p. 20).

⁴² Expressão utilizada por Ottes (1997, p. 44) e por vários técnicos da época em seus discursos, como em MARIANNO FILHO, José, dentro da ideologia sanitária. Aspectos urbanísticos do Recife, in: *Diário da Manhã*. Recife, 30 de março de 1933.

forte transformação urbana, com as obras do Plano de Melhoramento do Porto (1907), o Plano de Saneamento da Cidade (1909) e a Reforma do Bairro do Recife (1909). A modernização, bastante influenciada pelo êxito de Haussman em Paris, como já mencionada, veio acompanhada da demolição de quadras inteiras dos sobrados coloniais, no Bairro do Recife, para a criação de um novo traçado, com vias largas, novas infraestruturas e novos edifícios de fachadas ecléticas. É, portanto, o conhecimento higienista de médicos e engenheiros, associado à necessidade de criar determinadas condições urbanas com fins de inserir a capital nas economias mundiais que despertarão o interesse do poder público em organizar o território contra “o atraso” e a sujeira em que se encontrava.

A relação de Recife com sua hinterlândia que, até o final do século XIX, basicamente se restringia ao escoamento das produções agrícolas do interior do território pernambucano para o porto, ganha certa dinâmica com a instalação das fábricas nos arredores do núcleo urbano, no início do século XX. Enquanto isso o capital comercial acumulado passou a realizar operações imobiliárias investindo na compra e no parcelamento de antigos engenhos principiando então um mercado de terras (LACERDA, 1990. p. 167). As reformas urbanísticas, embora concentradas no núcleo original, terão um importante impacto no modelo de expansão da cidade. As novas vias e ferrovias construídas, no final do século XIX, partindo do Bairro do Recife para o interior continental reforçaram a ocupação do subúrbio⁴³, especialmente com a chegada do bonde elétrico, em substituição ao de tração animal, em 1914.

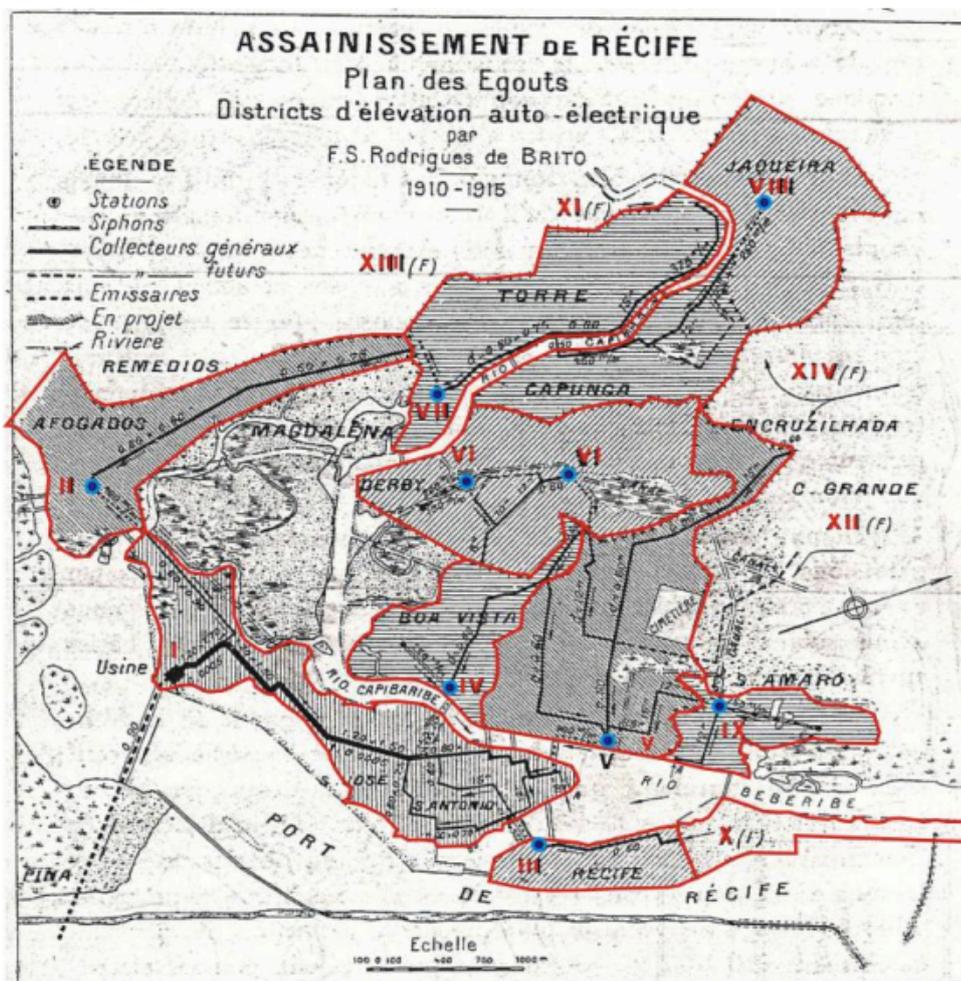
Segundo Reynaldo (2017, s/p), o melhoramento na rede de transporte coletivo, deu lugar a um reordenamento funcional do espaço urbano: incrementando-se o traslado da residência às novas áreas periféricas e acentuando-se as atividades não residenciais e de lazer nos bairros do Recife, Santo Antônio e São José. O Plano de Saneamento do engenheiro Saturnino de Britto, por sua vez, demarcará a área de expansão formal da cidade a partir deste núcleo (Figura 7). Desta forma, estas remodelações, além de atenderem aos novos padrões higienistas e estéticos,

⁴³ Conforme conceito de José de Souza Martins (1992), o subúrbio se trata do lugar onde o rural ainda está presente e o urbano não se constituiu plenamente, onde de um lado o moderno se irrompe, e de outro, o antigo e tradicional, ao contrário de desaparecer, permanece e faz parte de uma totalidade.

estreitam a relação centro-subúrbio, conectando-os e impulsionando o crescimento periférico, especialmente pelas moradias dos pobres.

Embora institucionalmente a visão organicista-higienista da cidade denunciasse, em seu discurso, a promiscuidade da moradia dos pobres, desde o final do século XIX, ela teve pouco efeito sobre sua ampla reprodução no território. Este retardo se explica, em parte, porque “entre todas as patologias que enfraqueciam a vitalidade do organismo urbano, talvez a habitação das classes populares tenha sido considerada a de menor possibilidade de ser sanada” (OUTTES, 1997, p. 51). Afinal, diferentemente das transformações do centro profundamente influenciadas pelos modelos urbanísticos europeus, ainda não havia receita para a “cura deste mal”. Não obstante, não impediu que a imperiosidade técnica que promovia o saneamento de parte da cidade, também criasse novos mecanismos de exclusão social.

Figura 7 - Plano de Saneamento de Recife, de Saturnino de Brito, 1910-1917



Fonte: Burguer, 2008

O mocambo entra para o mundo institucional quando é promulgada a Lei 1051, em 1919; “um Código de Posturas Urbanas e Obras que marcou a chegada e estabelecimento do Urbanismo em Recife” (MEDINA, 2018, p.54). Conforme Reynaldo (2013, p.7), “atribui-se a Saturnino de Brito a autoria do regulamento de construção do Recife, totalmente baseado nos princípios por ele defendidos e o surgimento de um pensamento higienista”. Ainda que de natureza mais tipológica que funcional, ela estabelece um zoneamento que dividia o território em quatro perímetros: principal, urbano, suburbano e rural. Esse, como veremos a seguir, foi o primeiro instrumento legal a intervir diretamente nos aspectos locacionais da moradia dos pobres no Recife.

Seu zoneamento concêntrico coincide com a forma como se dará a expansão da cidade, contendo um centro mais denso e dinâmico, seguido de zonas marcadas por ocupações cada vez mais rarefeitas e predominantemente de uso residencial. Boa parte do instrumento é dedicado à regulação construtiva das habitações dentro dos princípios higienistas, nos quais os mocambos não se enquadravam. Tal qual dispositivos semelhantes, em outras capitais do país, como Rio de Janeiro e São Paulo⁴⁴ em relação aos cortiços, este instrumento proíbe a construção do mocambo no centro, mas o tolera no subúrbio. Aproximadamente metade das edificações da cidade não deveriam, portanto, ser regulamentadas, mas simplesmente banidas e, para isso, a lei se dedicava apenas a estabelecer sua localização:

Art 5º. Dentro dos perímetros principal e urbano são proibidas construções de typo chalet, casa de taipa, mucambo e toda e qualquer construção de typo rural.

Art 6º. Dentro do perímetro suburbano são toleradas: c) a construção de mucambos quando afastados da via publica e em lugares onde a maioria das construções seja deste typo.

Art. 8º. No perímetro rural é tolerável a construção de casas de taipa e mucambos nas condições expressas pelo Art. 4º (...nas ruas por onde passar o perímetro de cada circumscrição, partindo-se do principal, ficarão pertencendo a este perímetro, ambas as margens da mesma via). (RECIFE, 1919)

A Lei 1051 também proibia a reforma e melhoria de habitações que não fossem dentro do rigor higienista previsto na lei, o que naturalmente era impossível para os

⁴⁴ Código de Posturas de São Paulo de 1886, Lei municipal 788 de 1914 (São Paulo), Lei municipal de 10/02/01903 Rio de Janeiro, entre outras.

mocambeiros. De forma que, no mínimo sete mil mocambos inseridos em bairros dos perímetros principal e urbano (conforme Recenseamento de 1913) estavam agora legalmente condenados.

A negligência do Estado sobre as áreas ocupadas pelos mocambos, durante as reformas dos primeiros decênios, já demonstrava uma clara distinção de tratamento espacial na cidade. Não por acaso, o Plano de Reforma do Bairro do Recife expulsou a população pobre que ocupava cortiços e mocambos aí localizados sem prever soluções a seus moradores. Da mesma forma, o Plano de Saneamento de Saturnino de Brito, executado entre 1910 e 1920 e que pretendia resolver o grave problema de saneamento da cidade, cuja topografia lhe parecia ser o maior desafio a ser vencido, envolvia apenas a área central de Recife e seu entorno imediato. Como mostra o mapa da Figura 7, encontravam-se inseridos no perímetro do plano, os bairros do Recife, Santo Antônio, São José, Boa Vista, Santo Amaro, Espinheiro, Torre, Graças, Madalena, Cabanga, Capunga, Jaqueira e Derby e parcialmente Campo Grande, Afogados e Encruzilhada. Permaneciam sem esgoto e sem água: Pina, São Miguel, Coelho, Ilha do Leite, Ilha Joana Bezerra, Poço, Casa Amarela, Mangabeira, Matinha, Sertãozinho e Campo Grande e grande parte de Santo Amaro e Encruzilhada (LIRA, 1996). As áreas onde se assentavam, portanto, majoritariamente as moradias da população mais pobre foram ignoradas pelo plano (Figura 8).

Em 1919, por sua vez, a Lei 1051 proíbe a presença dos mocambos nos bairros do Recife, São José, Santo Antônio, Boa Vista, Madalena, Coelho, Ilha do Leite, Espinheiro, Derby, Capunga, Santo Amaro e parte de Afogados e das Graças. Perímetro este que praticamente coincidia com o plano de Saturnino de Brito, estabelecendo, portanto, que as áreas saneadas não deveriam servir aos mocambos. O próprio Saturnino deixa clara esta intenção em seus relatórios:

A superfície compreendida no perímetro beneficiado e os acréscimos previstos nos projetos de expansão da cidade e do serviço da rede, darão aproximadamente para uma população de 250.000 habitantes ou superior ao duplo da atualmente servida, exclusive os mocambos. (BRITO, 1943)⁴⁵.

⁴⁵ BRITO, S. Saneamento do Recife, Descrição e Relatórios 1^o. Tomo, Rio de Janeiro, 1943, reproduzido por LIRA, (1996).

O instrumento não só estabelecia o lugar onde não deveriam estar, como também onde e como seriam tolerados. Mesmo nos subúrbios deveriam limitar-se às áreas onde este tipo de construção fosse predominante e com o devido afastamento do passeio. A legislação, portanto, regulamentava apenas metade das edificações da cidade e condenava a outra parte a “desaparecer das vistas”, como no poema de Baudelaire. Simultaneamente, se buscava fixar o lugar do pobre - lançando-o para as áreas mais precárias da cidade - e torná-lo invisível aos olhos da rua. O discurso higienista que defendia a luta pela integridade da cidade e que deu base a este instrumento se referia a apenas parte do Recife e se apresentava bastante contraditória, uma vez que não eliminava o problema, mas apenas tentava afastá-lo geograficamente por força de lei.

Uma década mais tarde, o recenseamento de 1923 mostra que essa postura excludente do poder público não impediu a multiplicação dos mocambos, ao contrário, estes “renascem pululantes”⁴⁶ e se tornarão cada vez mais partícipes na estruturação do espaço urbano. No período, não houve grande incremento edilício no Recife, porém este foi dominado pelos mocambos que passaram a corresponder a mais da metade das edificações da cidade. Os dados das tabelas 1, 2 e 3 mostram que para além da participação majoritária da moradia dos pobres na cidade, há uma redistribuição territorial destas. Embora tenham se mantido predominantemente localizados nos bairros do subúrbio, os mocambos se multiplicaram 3,5 vezes mais na região central no período de modo bastante concentrado. Enquanto os bairros do Recife, São José e Santo Antônio praticamente mantêm seus quantitativos, no bairro da Boa Vista, expansão continental do centro urbano histórico, os números destas edificações explodem, recebendo quase a totalidade do incremento do centro.

Tabela 1: Edifícios mocambos e não mocambos, por anos de Recenseamento

Censo Ano	Total Edifícios	Não mocambos	Mocambos	% Mocambos	População*
1913	37.735	21.388	16.347	43,3	113,106 (1900)
1923	39.026	19.079	19.947	51,1	238,843 (1920)
1939	73.700	28.119	45.581	61,8	348,424 (1940)

Fonte: Lira, 1996, compilado pela autora.

* População total da cidade. Fonte: IBGE <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1287#resultado>

⁴⁶ Referência a LEFEBVRE ([1968] 2005, p. 100) “conflitos e contradições renascem pululantes”, citado na introdução deste trabalho.

Tabela 2: Localização mocambos, por ano de Recenseamento

Censo ano	Localização mocambos	
	Centro	Subúrbio
1913	1.480	14.874
1923	4.281	15.666

Fonte: Dados retirados de Lira, 1996, compilado pela autora.

Tabela 3: Evolução do número de mocambos por bairro

Bairro	1913*	1923*	Incremento %
Bairro do Recife	11	31	181
Santo Antônio	0	0	0
São José	1353	1367	1
Boa Vista	116	2883	2385
Santo Amaro	2230	s/d	
Graças	638	3898	510
Encruzilhada	4011	s/d	
Madalena	684	s/d	
Afogados	2030	5979	194
Torre	952	s/d	
Peres**	882	s/d	
Poço	2438	3597	47
Várzea	1002	2192	118
Total	16.347	19.947	22

*Fonte: Dados retirados de Lira, 1996, compilado pela autora.

**O distrito do Peres ficava nas imediações dos atuais bairros do Barro e Areias.

A localização dos mocambos por bairros, conforme dados dos dois recenseamentos, podem ser visto na Figura 8, sobre uma montagem entre as Planta da Cidade do Recife, de Fox & Whitley (1906) e a Planta do Recife e seus Arredores, de Domingos Ferreira (1932). A sobreposição se deu para que se pudesse visualizar os subúrbios que não aparecem na planta mais antiga. Os círculos em cor laranja correspondem ao recenseamento de 1913 e em roxo, ao de 1923; suas áreas aparecem proporcionais à quantidade de unidades no bairro⁴⁷. Ao fazer uma comparação na distribuição por bairros entre os dois recenseamentos, observa-se que entre os que possuem dados nos dois períodos houve um crescimento no número de mocambos, exceto em São José, que permanece praticamente com o mesmo quantitativo. Este comportamento sugere a consolidação de algumas áreas como mais favoráveis à permanência desta população. É o caso, por exemplo, do bairro de Afogados que já possuía um quantitativo relevante, em 1913, e quase triplica o número de mocambos em seu perímetro, em dez anos, reforçando o perfil

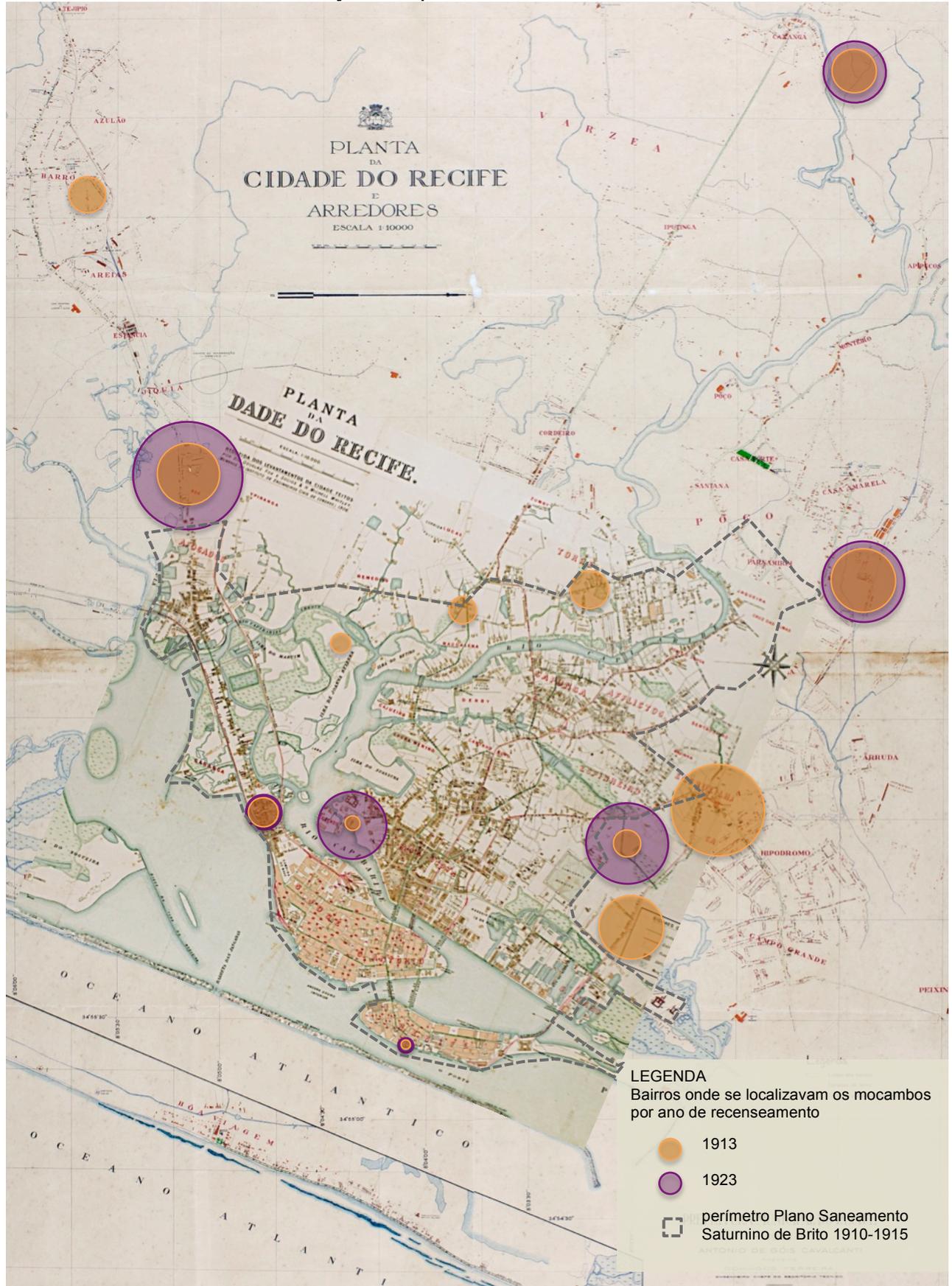
⁴⁷ A localização dos círculos, no mapa, é simbólica do bairro, no entanto buscamos inseri-los onde havia concentração dos retângulos com padrões irregulares já mencionados e correspondendo às descrições de localização na bibliografia utilizada.

de bairro operário que ainda persiste na atualidade. Enquanto outros bairros suburbanos, mas bem conectados ao centro (através dos barcos e dos bondes), como Graças, passa a receber um grande número dessas moradias, tornando-se o segundo bairro, depois de Afogados, com maior número de mocambos. Neste período, o bairro (ou distrito) das Graças envolvia aproximadamente os atuais bairros do Espinheiro, Aflitos e Derby e parte de Encruzilhada e Campo Grande⁴⁸. Nestes dois últimos, é onde se nota, nos mapas, maiores vestígios da presença de mocambos. Outros subúrbios mais afastados, como Poço e Várzea, continuaram sendo destinos importantes das moradias dos pobres. Nesse último, localizado a mais de 10km do centro, chega a dobrar o número de mocambos no decênio (Tabela 3). Embora os círculos não correspondam à localização de todos os mocambos do bairro (sendo apenas representativos), se percebe que a maior incidência dos mencionados polígonos irregulares esboçam dois eixos de maior afluência: um para sudoeste, na direção da Estrada de Ferro Central de Pernambuco, partindo de Afogados em direção ao Bonji, Jiquiá, Areias, Barro, Peres e Tijipió e outro na direção noroeste, ao longo da Estrada de Ferro do Limoeiro, desde Santo Amaro, em direção a Encruzilhada e aos morros do Poço⁴⁹.

⁴⁸ Conforme Lei 930 de 22/06/1870.

⁴⁹ Os limites da freguesia do Poço envolviam aproximadamente os atuais bairros do Monteiro, Casa Forte, Santana, Apipucos, Casa Amarela, Morro da Conceição, Vasco da Gama, Nova Descoberta, Tamarineira, Macaxeira, Mangabeira e Alto José do Pinho. Conforme Circular da Câmara Municipal de Recife de 07/03/1881 publicada no Diário de Pernambuco de 09/03/1881.

Figura 8 - Localização (bairros) dos mocambos em 1913 e em 1923. Planta da Cidade do Recife de 1906, de Fox & Whitley, sobreposta à Planta do Recife e Arredores de 1932, de



Fonte: Museu da Cidade do Recife, adaptado pela autora. Dados quantitativos baseados nos CENSOS de 1913 e 1923 apresentados por Lira (1996).

Havia um entendimento, por parte do poder público nas maiores cidades do país, até o final da década de 1930, que o capital privado é que deveria investir nas vilas operárias para seus trabalhadores. Conforme Bonduki (2017, p. 48): “a concessão de favores ao setor privado foi a única medida aceita pelo Estado para incentivar a produção habitacional. Rejeitou-se a produção direta de moradias por órgão governamentais [...] essas medidas somente seriam adotadas no governo Vargas”. No entanto, alguns gestores, no Recife, reconhecendo a incapacidade do âmbito legal e da deficiência de iniciativas privadas para resolver a questão, decidiram apostar na promoção da habitação social ainda nos anos de 1920. Embora se trate de três intervenções de pequeno impacto, as destacaremos aqui, pois anteciparam, em quase duas décadas, as primeiras iniciativas nacionais que ocorrerão apenas no final dos anos de 1930.

O primeiro conjunto habitacional de promoção pública para a população de menores rendimentos, no Recife, foi realizado em 1920, sob a gestão do prefeito Eduardo de Lima Castro. Sua proposta era oferecer uma via alternativa entre a insuficiente construção patronal e a predominante autoconstrução. A Vila do Arrayal foi construída em um terreno de 40 mil metros quadrados localizado na esquina da rua da Harmonia com a atual Avenida Norte (então inexistente), em Casa Amarela (FRANCISCO, 2013). Situada a cerca de 7km do Bairro do Recife (Marco Zero da cidade), esta área era considerada rural pelo zoneamento de 1919. Foram construídas 150 casas térreas geminadas, incluindo infraestrutura urbana e praças. Previa-se ainda “espaço para escolas, instalação de assistência, recreio para crianças e tudo o mais que modernamente requerem tais agrupamentos”⁵⁰.

As casas foram construídas com recurso municipal e seriam disponibilizadas a trabalhadores mediante aluguel reduzido. Segundo Rezende (2016, p.50), Lima Castro não obteve o retorno esperado na sua iniciativa, pois apesar dos baixos valores do aluguel, “praticamente os mesmos dos mocambos”, segundo ele, não houve adesão dos mocambeiros, que consideravam a vila luxuosa para suas pretensões. Lemos Filho (1960, p.149) afirmava que “as casas populares ficavam vazias porque não davam caranguejos como os mocambos”. Tais exposições

⁵⁰ Exposição com a qual o Coronel Eduardo de Lima Castro, Prefeito do Recife abriu a 3a. Sessão Ordinária do Conselho Municipal em 16 de julho de 1920 e reproduzido por LIRA (1998. p. 195).

denotam a distância entre a lógica dos planejadores da cidade e as reais necessidades da classe trabalhadora.

Embora o empreendimento tenha recebido acompanhamento da prefeitura por mais de uma década, sendo executados serviços de cercamentos, colocação de bancos, reparos nas instalações sanitárias das casas (FRANCISCO, 2013, p.80), tratou-se de uma experiência única da gestão. Ainda que de forma isolada, esta iniciativa marca a passagem do problema da habitação popular para o âmbito do Estado. Uma experiência pioneira que alterava a forma de enfrentar o problema, mostrando a necessidade do poder público assumir a questão da moradia enquanto promotor.

A segunda iniciativa surgiu no âmbito da gestão do governador Sérgio Loreto (1922-1926), através do médico Amaury de Medeiros, diretor do Departamento de Saúde e Assistência da Prefeitura de Recife. Em 1924, ele criou a Fundação A Casa Operária (FCO), o primeiro órgão público para o combate aos mocambos e cujo fim

[...] será a edificação, na cidade do Recife, em local conveniente, de pequenas casas providas das necessárias condições hygienicas para a habitação de pessoas reconhecidamente pobres mediante reduzido aluguel mensal (PERNAMBUCO, 1924).

Em 1925, a FCO construiu a Vila Paz e Trabalho, na rua São Miguel, n. 456, com 144 habitações. O “local conveniente” estava situado a 5,3km do bairro do Recife (Marco Zero), em Afogados e assim, como no caso da Vila Arrayal, foi implantada em terreno inserido na Zona Rural conforme a Lei 1051/19. A Vila trazia, porém, uma novidade: as unidades de uso misto, nas esquinas das quadras, com um quarto sendo substituído por uma área de loja. Uma iniciativa importante considerando que a região ainda não possuía um comércio dinâmico para atender a nova demanda.

Os recursos da FCO provinham de doações da iniciativa privada e pretendiam ser um modelo não só para o modo de morar dos pobres, mas para os industriais que desejassem construir suas vilas. A promoção pública de habitação era também utilizada como instrumento de controle social e moral, onde hábitos indesejados, como criar animais ou embriagar-se poderia ser punido com a perda da moradia (REZENDE, 2016, p. 70). A Fundação Casa Operária foi extinta em 1926, com o fim

do governo de Sérgio Loreto e este foi o único empreendimento concluído pelo órgão.

A terceira iniciativa deu-se no âmbito do governo do estado, através da Repartição de Obras Públicas que, auxiliado por doações da iniciativa privada, construiu a Vila Operária 4 de Outubro, no bairro da Torre (Figura 9). Situada próxima à fábrica de tecidos e a vários mocambos, deveria servir de modelo de moradia aos mocambeiros e a possíveis iniciativas habitacionais dos industriais. Com pequenos arruamentos entre as casas, foi projetada para 72 unidades, acrescentados também sete lotes para comércio (FRANCISCO, 2013). Em uma quadra triangular, situada na esquina das ruas José Bonifácio e Marcos André, a cerca de 5,3km do Bairro do Recife (marco zero), foi inaugurada em 04 de outubro de 1931. Encontrava-se inserida na Zona Suburbana do zoneamento de 1919, ainda em vigor neste período.

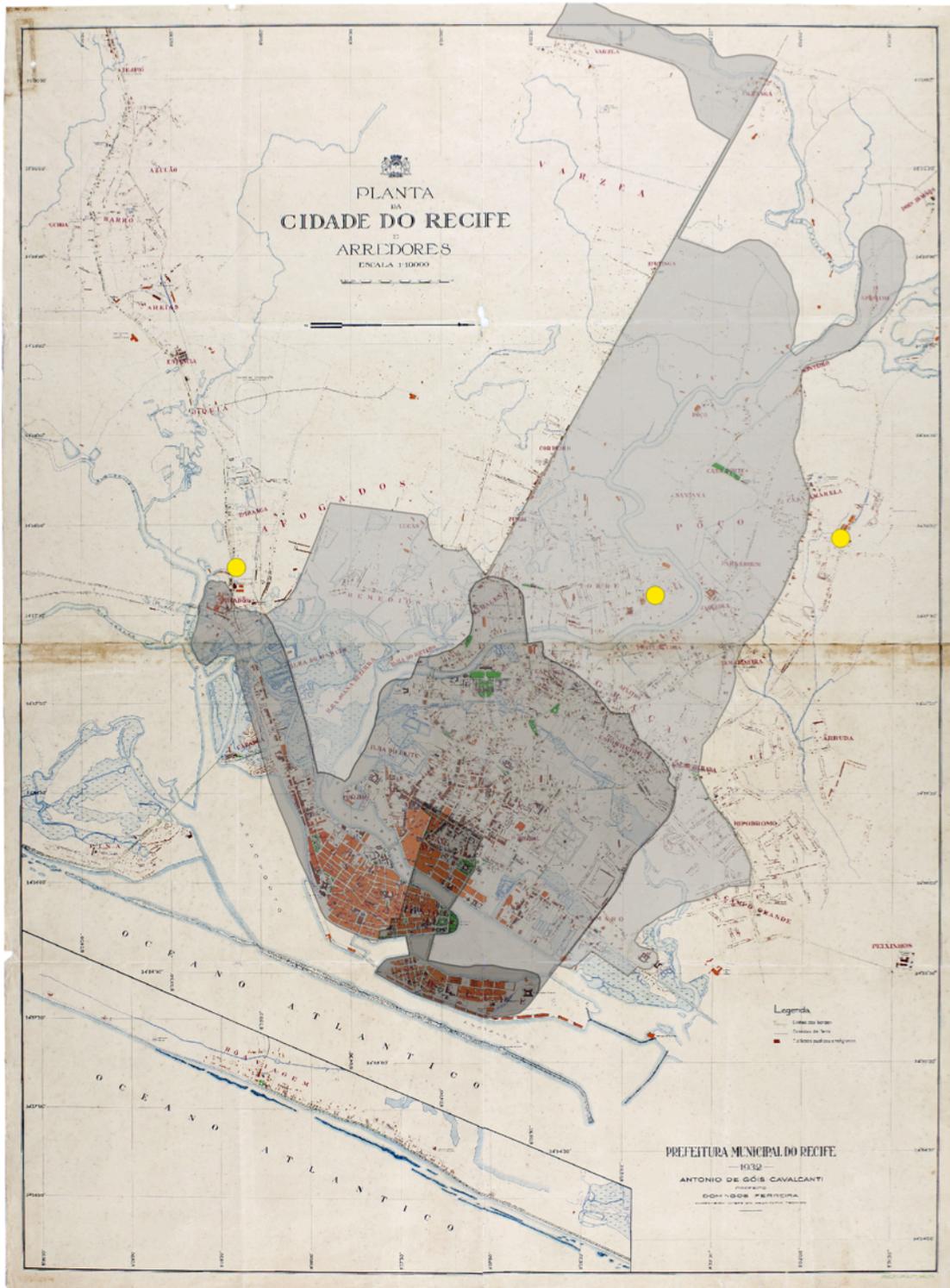
Figura 9 - Vila 4 de outubro, na Torre, inaugurada em 1931



Fonte: FRANCISCO, 2013.

Assim, essas três iniciativas embora isoladas, se encontram entre as ações pioneiras no Brasil e demonstram o reconhecimento pelo poder público local da necessidade de assumir a promoção da habitação social quase duas décadas antes das primeiras iniciativas nacionais.

Figura 10 - Planta da Cidade do Recife e arredores de 1932 de Domingos Ferreira, com zoneamento de 1919 (Lei 1051)



Zoneamento conforme Lei 1051/1919

- 1° Perímetro ou Principal ■ 3° Perímetro ou Suburbano
- 2° Perímetro ou Urbano ● Iniciativas de promoção pública pioneiras (1920-1931)

Fonte: zoneamento: produção própria com base em Reynaldo (2017). Localização dos empreendimentos de promoção pública: produção própria, baseado em Francisco (2013). Desenho: Twane Xavier.

A Figura 10 mostra a localização dos três empreendimentos no zoneamento de 1919. Todos se encontram afastados mais de 5km do centro (marco zero) e fora das zonas principal e urbana. Dois deles estão inseridos em áreas tipicamente rurais, cujo parcelamento e dinâmica de vida eram bastante diferentes do centro, demandando de seus moradores grandes deslocamentos para acessar a bens de consumo, trabalho e serviços. Além disso, os conjuntos não estão situados sob uma lógica territorial planejada e nem necessariamente onde se acumulavam o maior número de mocambos. Se em termos quantitativos já havia uma enorme defasagem, em termos locais demanda e oferta tampouco correspondiam. Finalmente, embora houvesse abundância de áreas vazias mais próximas ao centro, nas três iniciativas, optou-se por assentá-las em áreas distantes, fora do centro e arredores. Este comportamento sugere, que para além de um controle moral e estético, a promoção de habitação pública surge empenhada no controle sobre a localização da moradia dos pobres.

Depois destas três iniciativas, o Decreto Estadual n.268, de 1934 é o próximo instrumento a exercer pressão sobre os mocambos, estabelecendo novos regramentos para inibir sua construção e restringir sua localização:

Art. 1o - Os mocambos não habitados pelos proprietários ficam sujeitos ao pagamento da taxa anual de 30\$000.

Art 2o - A construção ou reconstrução de mocambos no perímetro principal e urbano desta capital não será permitida, e, na zona suburbana, somente em pontos determinados pela prefeitura.

Art 3o - A Prefeitura do Recife não dará licença para quaisquer consertos nos mocambos situados na zona em que os mesmos são condenados.

Art 4o - As rendas provenientes da taxa de que trata o Art. 1o serão aplicadas, anualmente, na construção de casas modestas, de alvenaria, que poderão ser locadas ou vendidas a prestações, a particulares. (PERNAMBUCO, 1934)⁵¹.

A repressão legal prossegue com a Lei municipal n.374, de 1936 que compilou uma série de decretos anteriores e substituiu a Lei 1051/19, tornando-se o novo instrumento de regulação das construções e do uso e ocupação do solo. Conforme Medina (1998), a Lei 374/36 foi desenvolvida pelos integrantes do Clube de Engenharia, afinado com o urbanista encarregado do plano de remodelação dos bairros de Santo Antônio e do Recife- o engenheiro Atílio Corrêa Lima. Este

⁵¹ Diário Oficial do Estado de Pernambuco, 25 de janeiro de 1934 reproduzido em Francisco (2013, p. 102)

instrumento, como veremos, cria um novo zoneamento para a cidade e deixa mais explícitas as intenções já observadas na lei de 1919, a qual substitui.

Art. 6o. Nas primeiras e segundas zonas serão proibidas:

b) Construção, reconstrução, reforma e reparos de qualquer natureza em casas de taipa, mucambos ou outras construções do tipo rural.

Art 7º. Na terceira zona, a critério da Diretoria de Obras Municipais, serão toleradas construções de casas de taipa, desde que recuadas pelo menos cinco metros do alinhamento legal e não situadas ao longo dos logradouros servidos por bondes ou com pavimentação moderna.

Art. 8º. Na quarta zona será tolerado a juízo da Diretoria de Obras Municipais a construção de casas de madeira e mocambos recuados pelo menos cinco metros do alinhamento legal. (RECIFE, 1936)

Assim como as leis que a antecedem, a lei no. 374/36 deixa claro que se trata de uma limpeza estética e social da região central da cidade, estabelecendo apenas a localização da moradia dos pobres, sem se preocupar em resolver suas causas. Desde que invisíveis aos olhos, podiam seguir se multiplicando nos subúrbios. Havia um claro descompasso entre a intensão higienista e estética do marco regulatório e as condições de vida dos moradores do mocambo.

Ao terminar a década de 1930, a população do Recife alcançou a cifra de 348.424 habitantes, a terceira cidade mais populosa do país⁵². Conforme Lira (1996, p. 380), considerando “o cinturão das cidades fabris ou semifabris em sua volta, a cidade abrigava 553.846 pessoas”. O recenseamento dos mocambos, realizado em 1938, registrou uma população de 164.837 pessoas vivendo neste tipo de moradia apenas no Recife, correspondendo a 47,3% da população total. Dos 73.700 edifícios situados na capital, 45.581 eram desta tipologia (quadro 1), ou seja, a cada cinco edifícios três eram mocambos. Com 61,8% de suas edificações constituídas por mocambos, Recife se tornará literalmente “a cidade dos mocambos”⁵³.

O inquérito permitiu dimensionar com detalhes o problema da habitação no município e apresentar um panorama tão crítico que o “mal” não podia ser combatido sem uma iniciativa pública direta. O então governador Agamenon

⁵² Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1872, 1890, 1900, 1920, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010. Disponível em <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=6>. Acessado em 29/10/20

⁵³ Como se referia Josué de Castro ao Recife dos anos de 1930 (CASTRO, 1937 Documentário do Nordeste).

Magalhães passou, assim, a mobilizar o empresariado, políticos e banqueiros objetivando “o combate eficaz aos monstregos de palha e zinco que, dia a dia, mais se espalham pelo Recife, acorrendo-se em paralelo às avenidas asfaltadas e em torno às boas casas de alvenaria”⁵⁴. Uma vez estabelecido os marcos de modernização da cidade com as reformas do centro, o Plano de Saneamento, de Saturnino de Brito, a abertura da Avenida Beira-Mar conformando um eixo de expansão ao sul e a ampliação da rede de transporte público, principalmente para oeste, criando novas conexões com o subúrbio, intervir contra os mocambos se tornou imperioso. Como defendia o médico e crítico de arquitetura, José Marianno Filho,

[...] é chegado o momento de se iniciar a campanha contra os mucambos que aviltam a cidade. Não ignoro as dificuldades que a solução desse problema apresenta (...) nos mucambos habitam milhares de famílias pobres que não poderiam, *caso eles desaparecessem*, pagar alugueis de casas mesmo modestas. É pois indispensável a criação *em pontos mais afastados, fora do perímetro urbano*, de cidades jardins operárias, porém dotadas de requisitos de hygiene, como se faz comumente nos países adiantados.” (José Marianno Filho, In: Diário da Manhã, Recife, 30 de março de 1933, p. 1, grifo nosso)

O posicionamento de José Marianno Filho ilustra a forma contraditória como o problema da habitação operária era encarado. Ao mesmo tempo em que ele reconhece a existência de um problema de ordem econômica para o trabalhador aceder a uma casa dentro dos padrões do higienismo, ele apresenta uma solução simplificada – o desaparecimento dos mocambos e a oferta de moradias higiênicas afastadas do perímetro urbano. Sem explicar, no entanto, como os trabalhadores poderão “pagar alugueis de casas mesmo modestas”, bem como acessar serviços e trabalho, as perdas subjetivas implicadas se quer eram consideradas. Neste sentido, a defesa pela segregação da moradia dos pobres como solução ilustra o quanto os movimentos nas estruturas territoriais se atrelavam às estruturas sociais pretéritas que prescindiam a apartação de classes.

A essa altura, as áreas alagáveis eram cada vez mais aspiradas para aterros, na medida em que a planície de terra firme foi se esgotando. Ao mesmo tempo, o parcelamento de terras nas áreas contíguas ao centro, saneadas pelo plano de saneamento se acelerara. Neste sentido, a infraestrutura planejada por Saturnino de

⁵⁴ MAGALHÃES, A. (1939) apud LIRA 1996, p. 189).

Brito para expansão urbana exigia a drenagem e direcionamento de cursos d'água da cidade servindo assim a um duplo propósito, acrescentando uma justificativa técnica, de ordem espacial, para expulsão dos mocambos.

3.2 No morro eu encontrei o céu aberto pra morar⁵⁵: do Estado Novo à ditadura

No contexto nacional, um golpe de estado coloca Getúlio Vargas na presidência da república pela segunda vez, em 1937⁵⁶, dando início ao período conhecido como Estado Novo que inaugurou uma postura de poder público mais centralizadora para a questão habitacional operária. Segundo Bonduki (2002, p.81), o protagonismo da industrialização do país defendida por Vargas fez, da habitação, fator primordial para a reprodução da força de trabalho, bem como elemento na formação ideológica para a criação do 'homem novo' que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação política. Para isso, foram criadas, ainda em 1937, as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) que passaram a financiar habitação por categorias profissionais organizadas utilizando os recursos da previdência.

Foi um período de avanços importantes no debate sobre a moradia social e sua relação com o espaço urbano. Os projetos deste período foram bastante influenciados pelo Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM) de 1929, que teorizava sobre a Casa Mínima relacionando-a não apenas à edificação, mas considerando questões como saúde, lazer, educação e formas de sociabilidade necessárias para o homem viver com qualidade e dignidade. As edificações de moradias sociais deveriam ser coletivas e regidas pela racionalidade, economia, valorização do espaço comum e verticalização. Os conjuntos habitacionais deixam de ser pensados de forma isolada para articularem-se com a escala urbana.

Em termos quantitativos e de abrangência territorial, porém, seu alcance foi bastante limitado. Encontrava-se, entre os principais entraves, o fato dos Institutos "relegarem essa atividade (de promotora de habitação) a um segundo plano em relação as suas finalidades precípuas, isto é, proporcionar benefícios previdenciários e assistência

⁵⁵ Trecho da música Barraco, composta por Ederaldo Gentil, década de 1970.

⁵⁶ Vargas já havia sido presidente da república eleito pela Assembleia Nacional Constituinte de 1934 a 1937, uma suposta ameaça comunista lhe dá apoio militar e civil para declarar o golpe em 1937.

médica” (COHN 1981 apud BONDUKI, 2017, p. 109). Além disso, a implantação dos conjuntos estava relacionada à lógica de acomodar os interesses fabris e de determinadas categorias de profissionais institucionalizadas, deixando de fora um expressivo universo de trabalhadores. A maior parte dos empreendimentos foi implantada nos principais polos da produção nacional, nomeadamente Rio de Janeiro e São Paulo e majoritariamente próximos às indústrias. Foi o caso dos conjuntos construídos ao longo da Estrada de Ferro Central do Brasil, que ligava São Paulo ao Rio de Janeiro, cujas implantações demarcaram um importante eixo de urbanização daquele território (BOTAS e KOURY, 2014). Nas regiões industrializadas do país, esta política exerceu um papel importante no crescimento e consolidação das ocupações suburbanas fabris, no entanto não teve grande efeito sobre a massa de pobres que ocupava a área urbana recifense.

Em 1937, Vargas nomeia para o Estado de Pernambuco, o interventor federal Agamenon Magalhães, que não só compartilhava do entendimento ideológico do Estado Novo sobre a questão habitacional proletária, mas também reconhecia a necessidade de o poder público assumir o protagonismo na mobilização de recursos e demais esforços no seu enfrentamento. Apoiado por vários setores da sociedade de então, Magalhães cria outra experiência pioneira em Pernambuco, a Liga Social contra o Mocambo, uma entidade dedicada a solucionar a problemática habitacional dos trabalhadores pobres. Como o próprio nome já assume, não se trata de uma política restrita a oferecer moradia, mas dirigida a promover a erradicação da solução habitacional predominante do Recife e a construção de “casas baratas para serem vendidas à prestação de acordo com o poder aquisitivo dos habitantes dos mocambos apurado no inquérito a pouco realizado”.⁵⁷ Como forma de facilitar a penetração nos meios operários onde pretendiam trabalhar, fazia uso dos centros educacionais, onde também se exerceu o interesse doutrinário do Estado-Novo (BEZERRA, 1965), contra as “ideias subversivas” que agitavam o proletariado da época.

⁵⁷ Trecho telegrama de Agamenon Magalhães para Getúlio Vargas lido na primeira reunião de instalação da Liga e publicado no Diário do Estado (imprensa Oficial) em 13 de julho de 1939, página 3. O inquérito citado se refere ao recenseamento dos mocambos realizado em 1938 e publicado nas Observações Estatísticas dos Mocambos do Recife. Recife: Imprensa Oficial, 1939.

A Liga constituía “uma entidade privada de carácter ‘humanista’, que tinha como fonte de recursos: cooperativas de usineiros, empresas, institutos, associações de classe e subvenções do Estado” (LACERDA, 1990). Era responsável por centralizar todas as iniciativas ligadas à demolição dos mocambos e sua substituição por habitações populares, inclusive compra de terrenos, bem como pelo aterro e destino das áreas alagadas da cidade onde estes costumavam assentar-se. O órgão realizava suas iniciativas através de doações de particulares e trabalhava juntamente com o governo estadual e municipal que mapeavam terrenos livres na cidade para tal fim. Conforme Lira (1996) “Da vila das usinas à construção de pequenos conjuntos de casas na cidade, da administração de construções ao encaminhamento de donativos para tal fim, da seleção e aquisição de terrenos, ao cadastramento das famílias a serem assentadas nas casas”.

Tabela 4 - Dados mocambos do Recife. 1939

Edifícios Total	Mocambos Total	% Mocambos/ Edifício	População Total (1940)*	População Mocambos (1939)	% Pop. mocambo/ Pop. total
73.700	45.581	61,8	348.424	164.837	47,3

Fonte: Observações Estatísticas dos Mocambos do Recife. Recife: Imprensa Oficial, 1939
 População total da cidade. Fonte: IBGE <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1287#resultado>

O desafio era imenso, pois o recenseamento de 1938 indicava a existência de 45.581 mocambos, correspondendo a 61,8% do total das edificações. Ou seja, o órgão pretendia remover/reassentar mais da metade dos edifícios da cidade. Os dados recenseados também deram dimensão a um controverso negócio fundiário bastante comum entre os mocambos, o “aluguel do chão”. Conforme o inquérito de 1938, apenas 6.268 mocambeiros não pagavam pela moradia (próprias ou cedidas), enquanto os demais pagavam pelo aluguel do chão ou pelo chão e pela casa. Prática que remete a leis ainda do século XIX e que foi se ampliando especialmente a partir dos anos de 1920, na medida em que o interesse imobiliário nos alagados crescia.

Baldez (1986) nos lembra que entre 1822⁵⁸ e 1850, a ocupação ou posse de terras devolutas era um modo legítimo de aquisição de propriedade no Brasil. O que foi realizado amplamente pela classe dominante. Até o surgimento dos trabalhadores

⁵⁸ 1822 foi o ano de suspensão da concessão de sesmarias.

livres, não havia necessidade de constituir através de normas um monopólio de classe sobre a terra, pois o trabalho escravagista excluía “naturalmente” o escravizado de ocupá-la e era sobre este (e não sobre a terra) que se obtinha a capitalização da renda.

Assim, em 1850, quando a Inglaterra põe fim ao tráfico negreiro, se promulga, no Brasil, a Lei 601, nominada Lei de Terras que passa a proibir a aquisição de terras devolutas que não seja por compra. Martins (2010) e Baldez (1986) esclarecem a articulação entre o processo de extinção do cativo do homem e o processo subsequente de escravização da terra, “se no regime sesmarial, o da terra livre, o trabalho tivera que ser cativo; num regime de trabalho livre, a terra tinha que ser cativa”. Harvey (2013, p. 503) quando analisa as transformações na forma da posse da terra pré-capitalista, afirma que “a separação do trabalho da terra como um meio de produção foi (e ainda é) uma precondição essencial para a formação do trabalho assalariado.” A declaração do Conselho de Estado, de 1842, reproduzida por Baldez (1986) é bastante elucidativa nesse aspecto.

Com a profusão de datas de terras tem, mais que outras causas, contribuído para a dificuldade que hoje se sente em obter trabalhadores livres, é seu parecer que dora em diante sejam as terras vendidas sem exceção alguma. Aumentando-se, assim, o valor das terras e dificultando-se consequentemente a sua aquisição, é de esperar que o imigrado pobre alugue o seu trabalho efetivamente, por algum tempo, antes de obter meios de se fazer proprietário. (BALDEZ, 1986, p. 107)

A Lei de Terras embora vista por alguns autores como uma lei calcada no liberalismo⁵⁹, na prática oferece resposta jurídica a esse pensamento e ainda que aqui se referisse ao trabalhador rural imigrante valerá igualmente, com a industrialização, para o trabalhador urbano.

A mesma Lei de Terras também oferecia a oportunidade aos posseiros “cuja posse fosse mansa e pacífica”, de legitimá-las mediante a comprovação de cultivo e moradia habitual. A população mais abastada passa a usar tal argumento para a regularização da titularidade das terras devolutas ocupadas durante o Império e, no caso do Recife, passará a ser a alegação dominante dos pedidos de aforamento

⁵⁹ M.MARX (1991) defende que a Lei de Terras se inspira no Liberalismo, nas experiências francesas e norte-americanas, permitindo a ampla aquisição de terras por compra e venda, no entanto reconhece que na prática seu efeito foi contrário, ampliando a sua concentração na mão de poucos.

para a ocupação nas Terras de Marinha (SOUZA, 2015). Quase um século antes, em 1831, todos os alagados e entornos de curso d'águas haviam sido incorporados ao patrimônio nacional⁶⁰. Os então denominados terrenos de marinha passaram a ter seu domínio útil concedido mediante pagamento de uma taxa anual, o foro.

A condição de terreno de marinha correspondia a maior parte do Recife e caracterizava principalmente os locais onde se encontravam os mocambos. Considerando que a abolição do regime escravista ocorre apenas em 1888, não havendo até então, massas de trabalhadores livres que a reivindicasse e a abundância de mangues sem valor econômico, não se registra conflitos de posse da terra urbana até o início do século XX no Recife. Após a Lei 1051/19 que anunciava as tensões socioespaciais através do zoneamento, um novo rumo, de caráter essencialmente econômico, é impulsionado. A aprovação pelo poder municipal do primeiro loteamento do Recife, situado no Derby, deu-se em 1923, quando “grandes alagados foram aterrados depois de expulsos os mocambos ali existentes” (FALCÃO NETO e SOUZA, 1985. p.76).

Na medida em que o interesse imobiliário sobre os alagados cresceu, a pressão econômica dos grupos mais abastados avolumou-se. Tornou-se um bom negócio aterrar mangues e loteá-los ou, mesmo, loteá-los sem aterrar. Construir mocambos e alugá-los ou comprá-los para convertê-los em fonte de rendimentos (BEZERRA, 1965. p.39) através da cobrança do aluguel do chão ou em prova de benfeitoria. O pagamento do aluguel do chão, em Recife, revela a importância que adquirira a localização da moradia dos pobres, especialmente a partir dos anos de 1920.

Assim, a posse destas terras passa a ser reivindicada, através do pedido de aforamento, por aqueles grupos com maior acesso à burocracia e ao judiciário e não por aqueles que de fato as ocupavam⁶¹. Uma vez adquirido o aforamento, era necessário para o negócio imobiliário que o terreno estivesse livre de mocambos, tanto para efeito de aterros como para sua valorização (BEZERRA, 1965. p.40). Se

⁶⁰ A instrução de demarcação é realizada apenas no ano seguinte através de Decisão n° 348, de 14 de novembro de 1832 Art 43: Não de considerar-se terrenos de marinha todos os que, banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, vão até a distância de 15 braças craveiras para a parte da terra, contadas deste os pontos a que chega a preamar médio.

⁶¹ Conforme Dados das Observações Estatísticas sobre os Mocambos do Recife (1939), mais de 80% dos mocambeiros eram analfabetos ou possuíam apenas instrução primária.

estabelece então um conflito de terras pautado sobretudo no interesse da sua localização. Conforme Falcão Neto e Souza (1985),

(...) assim o direito exercido pela população pobre baseado na posse real das áreas alagadas começou a ser ameaçado por um direito de outra natureza, fundamentado nos trâmites burocráticos previstos em lei. Ao direito de morar começa a se contrapor o direito de gozar e dispor. (FALCÃO NETO e SOUZA, 1985, p.74),

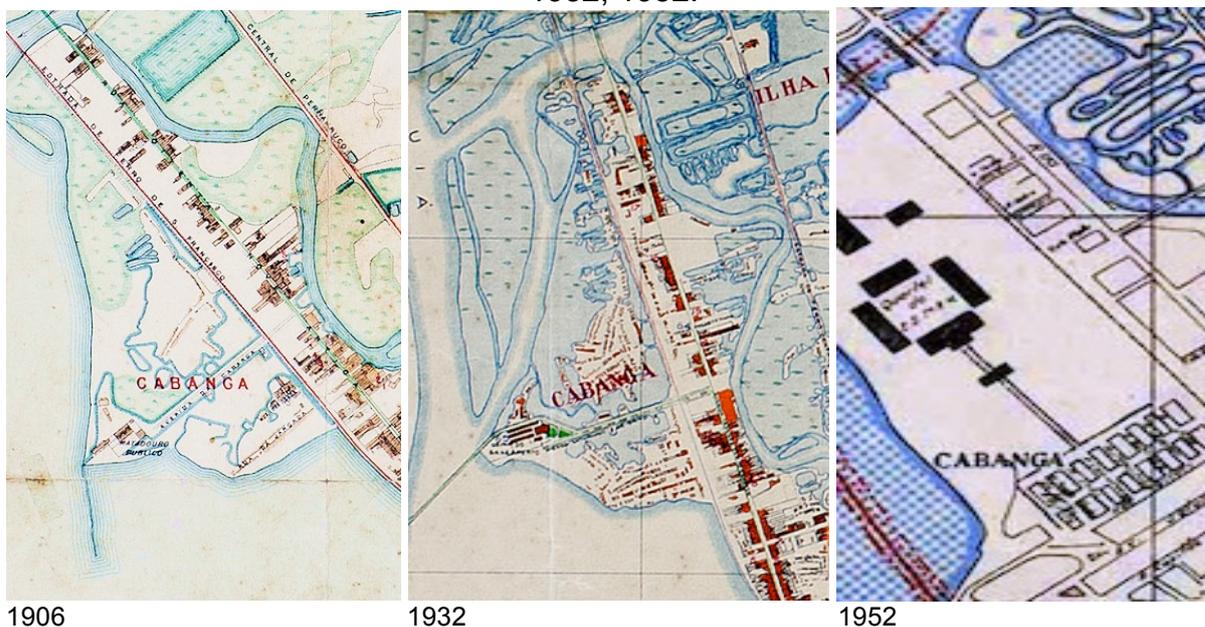
De forma que não é de se estranhar que, no final dos anos de 1930, quase 90% dos mocambeiros pagassem pelo “aluguel do chão”.

A LSCM também criou um inquérito para levantamento de terrenos livres para construção das vilas. Foram cadastrados mais de 27 km² de terrenos considerados adequados por seu baixo custo e, muito dos quais, próximos à linha de bonde ou à estrada de ferro. Para efeito comparativo, lembramos que o Plano de Saturnino de Brito para expansão da rede de esgoto, concluído na década de 1920, saneava uma superfície de 12 km². Ou seja, a quantidade de terrenos livres ponderados para ocupação, era mais do dobro do que se planejou para a cidade vinte anos antes. Entre os locais considerados adequados estão o Poço e Beberibe, mas também Várzea, Afogados, Tejipló, Graças e Pina, além de alguns trechos da Boa Vista e São José. Ou seja, locais, em sua maioria suburbanos ou rurais, onde já havia grande presença de mocambos.

Ao levantar o valor destes terrenos, o inquérito conclui que “o preço da terra, baratíssimo em vários trechos do Recife, mostra que a aquisição do terreno não forma entrave de monta para as construções populares que substituirão os mucambos.” (Observações estatísticas sobre os mucambos do Recife, 1939. p. 33). Já nas zonas principal e urbana, apesar dos terrenos de marinha, portanto públicos, abrigarem boa parte dos mocambeiros, estes foram considerados inoportunos pela Liga, considerando a

[...] proximidade destes do centro da cidade, como acontece com o trecho do Cabanga que está sendo aterrado e com os mangues de Santo Amaro. Estes terrenos depois de aterrados, pelo preço, e pela situação em que se acham não se prestarão para as casas populares pequenas e baratas e sim para habitações mais caras que certamente os disputarão. (Observações estatísticas sobre os mucambos do Recife. 1939. p. 32)

Figura 11 - Cabanga. Detalhe trecho mapas do Recife- Bairro do Cabanga em 1906, 1932, 1952.



● Vila Cabanga LSCM inaugurada em 1939.

Fonte: Museu da Cidade do Recife e Biblioteca Nacional Digital.

Os mapas da Figura 11 ilustram essa transformação no citado trecho do bairro do Cabanga. A primeira imagem mostra o Cabanga no início do século XX, já com algumas ocupações irregulares sobre o mangue, ao sul. Em 1932, estas ocupações foram consideravelmente expandidas formando arruados e ocupando o vasto alagado. Finalmente em 1952, após atuação da Liga, o Cabanga foi aterrado, “modernizado” e o conjunto habitacional Vila Cabanga, construído em 1939, acabou destinado, não aos seus moradores originais, mas aos funcionários da Directoria de Saneamento do Estado. Conforme discurso do próprio Agamenon Magalhães:

Assisti ontem, ao início da destruição dos mocambos, que o aterro do Cabanga está fazendo mudar de lugar, os mucambos foram desapropriados pela prefeitura, que indenizou os proprietários do valor deles e ainda lhe deu as portas e cobertas, a madeira em pedaços, a palha velha, todo o material característico daquele tipo de habitação. Mulheres e crianças faziam o desmonte dos mocambos com certa desolação e saudade dos palmos de terra mal cobertos em que viviam. (MAGALHÃES, 1939)⁶².

Havia uma consciência da limpeza estética e social associada à localização, os mocambeiros poderiam levar todo o material dos barracos, mas era preciso “mudar

⁶² MAGALHÃES, A. Aspectos de uma Cruzada. In: Folha da Manhã. Recife, 9/3/1939 reproduzido por LIRA (1998. p. 190).

de lugar”. A própria imprensa da época divulgava a importância dessa dimensão territorial da Liga, quando anuncia a inauguração da Villa do Cabanga:

“porque representa uma vitória decisiva sobre um dos aglomerados de mucambos mais sórdidos da capital pernambucana. Como o Cabanga é o ponto de passagem obrigatório para a Boa Viagem, não poderia haver propaganda mais degradante para nós.” (Coluna COUSAS DA CIDADE, Diário de Pernambuco de 24/06/1939, p. 4).

Não por acaso, o conselho da LSCM era composto por secretários de governo, empresários e industriais, alguns dos quais proprietários urbanos que passaram a discutir o destino das áreas ocupadas pelos mocambos na cidade. O problema da habitação vai explicitando seus contornos de conflito de classe, de um lado o empresariado culto e civilizado, de outro, a massa de pobres trabalhadores, cuja solução de moradia tornou-se um obstáculo ao progresso.

Na primeira reunião do conselho, realizada em 12 de julho de 1939, já se insinuava as intenções territoriais de atuação da Liga. Nela, o interventor Agamenon Magalhães afirmava que “era necessário começar o quanto antes a desocupação dos alagados, como por exemplo o Pina, onde já não era possível continuar o aterro em face da elevação do nível da maré.” (MAGALHÃES, 1939). Aqui, o mesmo se refere especialmente à expansão da cidade para o sul, a partir de investimentos como a abertura da Avenida Beira-mar (atual avenida Boa Viagem) e a extensão da linha de bondes, que atraiu os investidores e o parcelamento desta região antes limitada à ocupação de pescadores e mocambeiros. E que por sua vez envolvia a passagem pelo Cabanga e pelo Pina.

A figura 12 ilustra a ocupação do Pina antes e depois das intervenções da Liga. No início dos anos de 1930, era formado basicamente pela atual Avenida Herculano Bandeira e uma série de edificações com formatos irregulares, desalinhados e espalhados nos alagados e areais do entorno da estrada. Já no início dos anos de 1950, a região mostra-se expandida através de amplos aterros, a continuação da Av. Herculano Bandeira que se transformava em Av. Boa Viagem, e várias quadras e ruas transversais já se viam definidas.

Figura 12 - Pina. Detalhe Planta da Cidade do Recife e Arredores. 1932 e 1952



1932

1952

● Igreja do Pina

Fonte: A) Museu da Cidade do Recife e B) Biblioteca Nacional Digital.

Esta mesma lógica serviu a outros setores da cidade, como a área de expansão urbana prevista no plano de saneamento de Saturnino de Brito que envolvia os bairros da planície central, como Derby, Capunga, Madalena, Torre, Jaqueira. Segundo Silva e Rocha (2021),

A cidade enfrentava uma dificuldade de articular a expansão do centro com os arrabaldes em desenvolvimento, devido a uma grande área de mangues e alagados que os separava, onde se alojava a grande maioria dos mocambos da cidade. A drenagem desses alagados por meio de um canal, no trecho Derby -Tacaruna, consistiu no principal objetivo da Política de Erradicação dos Mocambos, a qual, implantada a partir de 1939, veio viabilizar a ocupação e a expansão da cidade nessas áreas. (SILVA E ROCHA, 2021, p.24),

Conforme Lira (1996), os discursos do interventor federal, Agamenon Magalhães, distinguiram três agrupamentos dignos de receber tratamento pelo Estado: i) os de nível incontrolável de degeneração que se recusavam ao trabalho, considerados malandros, criminosos e que mereciam apenas a punição em colônias de trabalho localizadas no Ibura e em Itamaracá; ii) um segundo nível, onde estavam os velhos, deficientes e doentes crônicos que não podiam trabalhar e viviam da mendicância e que seriam assistidos por abrigos de desvalidos (como o caso do Abrigo Cristo Redentor localizado em Jaboatão); e iii) a multidão de trabalhadores desafortunados

para a qual o Estado “poderia estimular com investimentos em educação, assistência médica, formação profissional, alimentação, construção de moradia ou projetos de colonização rural ou suburbana” (MAGALHÃES, 1938, apud LIRA, 1996).

Neste sentido, o Recenseamento de 1938 revelava que a maioria dos mocambeiros se encontrava no último grupo e detalhava as principais atividades exercidas pelos chefes de família⁶³. O fato da migração ter se definido a partir do declínio das atividades agrícolas na hinterlândia, mais do que atraída pela industrialização em si, encontra reflexo na participação importante de atividades do setor primário, como pequenos agricultores, empregados de granja, horticultores e pescadores. Juntos constituem cerca de 25% do total. Apenas 8,36% dos 39.953 chefes de família cadastrados eram industriários⁶⁴, enquanto 14,86% trabalhavam em atividades de transporte, 13,3% viviam como artesãos e 6,66% eram servidores na administração pública. Havia ainda jardineiros, militares e até mesmo professores. Não obstante, chama atenção a alta participação da atividade doméstica entre as ocupações dos chefes de família (19,47%) representadas pelas mulheres que fazem serviços nas casas de patrões, mas que têm residência própria, “são lavadeiras, engomadeiras, empregadas de serviços domésticos [...] e, ainda, mulheres que vivem do meretrício ou que são sustentadas por amantes que não residem sob o mesmo teto” (Observações Estatísticas, 1939).

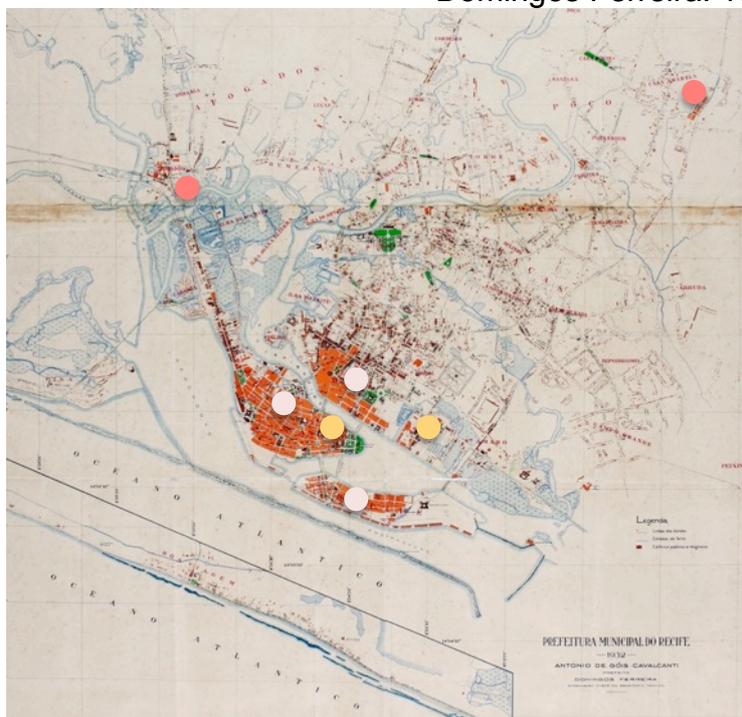
Estes números se associam à condição de gênero da pobreza, pois entre os moradores dos mocambos, 53,75% eram mulheres, elevando-se para 56,5%, excluída a população de até 15 anos. São valores superiores à população feminina da cidade em 1920 (52,8%) e da proporção de mulheres no estado em 1940⁶⁵ (51%). “O número de mulheres responsáveis por mucambos foi bem acentuado, notando-se que, destas, muitas realmente com encargo de família, outras, entretanto morando sozinhas, ou com companheiras” (Observações estatísticas 1939).

⁶³ Observações Estatísticas sobre os mocambos do Recife. Comissão censitária dos mocambos, 1939, p.22.

⁶⁴ O mesmo documento (p. 22) cita, que o total de operários da indústria moradores de mocambo, incluindo aqueles que não são chefes de família totaliza 8.267, correspondendo a 46% da estimativa total de trabalhadores fabris (18.000).

⁶⁵ IBGE Evolução da população, por sexo em Pernambuco. Disponível em <http://www.bde.pe.gov.br>. Acessado em 26/08/21.

Figura 13 - Localização mais frequentes de trabalho segundo Observações Estatísticas de 1939, sobre Planta da Cidade do Recife e Arredores do Eng. Domingos Ferreira. 1932



LEGENDA:

Locais mais frequentes de trabalho:

Bairro do Recife, Boa Vista e S. José
5,6 a 10,5%

Santo Antônio e Santo Amaro –
3,1 a 3,6%

● Casa Amarela, Afogados –
1,6 a 2,6%

Fonte: Museu da Cidade do Recife e Observações Estatísticas, 1939.
Compilado pela autora.

O inquérito também apresentou a preocupação de saber onde os moradores de mocambos trabalhavam (Figura 13). Cerca de um terço dos chefes de família tinham seu local de trabalho considerado incerto, eram aqueles cujo tipo de ocupação obrigava a trabalhar em diferentes lugares como empregados em transporte e comerciantes ambulantes. O maior grupo, 27,6%, declarou trabalhar nos bairros do centro (Recife, São José, Santo Antônio e Boa Vista), enquanto 17,9% trabalhavam no mesmo local onde residiam. Esse último grupo justifica a presença de 1.628 mocambos de uso misto ou comercial cadastrados, e, portanto, agregando a dimensão do “ponto” à localização⁶⁶. Os 23% restantes se distribuem por todo o subúrbio, sendo os mais frequentes, Casa Amarela (2,6%) e Afogados (1,6%), que já insinuavam o desenvolvimento de seus subcentros. Bairros como Areias, Encruzilhada, Tejipió, Várzea, Barro, Cordeiro e Ibura praticamente não ofereciam

⁶⁶ Aqui entendido como o apresenta Villaça (2001), o “ponto” como o valor de uso produzido pelo trabalho coletivo dispendido da construção da cidade. Ele usa Lefebvre (1974) para esclarecer que “o adquirente do espaço não compra apenas um volume habitável, permutável com outros [...], ele é detentor de uma distância, aquela que interliga a sua habitação a lugares, os centros de comércio, de trabalho, de lazer, de cultura, de decisão.” Assim, “os pontos do espaço intraurbano condicionam a participação do seu ocupante tanto na força produtiva social representada pela cidade como na absorção através do consumo, das vantagens da aglomeração.” (VILLAÇA, 2001, p. 78).

postos de trabalho aos mocambeiros, com índices variando entre 0,1% e 0,6%. Assim, grande parte dos moradores possuíam atividades fortemente relacionadas à localização de suas moradias e ao acesso ao centro.

Na política meritocrática de Agamenon Magalhães, as mulheres trabalhadoras e mães de família encabeçavam as “categorias de pobres dignas da preocupação social do Estado”. Não por acaso, o primeiro empreendimento popular concluído da LSCM foi a Vila das Cozinheiras, em 1940, com 83 unidades, em Santo Amaro. No mesmo bairro, no ano seguinte, construíram a Vila das Costureiras e em 1942, surge a Vila das Lavadeiras, em Areias. Esta última, além das 155 casas térreas, possuía uma lavanderia coletiva, sistema de água próprio e um esquema de transporte de roupa por carroças para o centro da cidade, uma vez que a maioria foi deslocada de seus mocambos localizados em Afogados ou no Pina⁶⁷, e, portanto, passaram a viver em uma área afastada da clientela. De forma que o argumento da proximidade casa-trabalho utilizados para a localização das vilas operárias, nos subúrbios, ao lado das indústrias não se aplicava, quando o trabalho se encontrava numa área de interesse da elite, como era o caso do centro do Recife na época.

No entanto, nem todas as vilas eram destinadas à assistência social⁶⁸. Havia as reservadas aos trabalhadores sindicalizados e contribuintes dos Institutos de Previdência e Caixas de Pensão do Ministério do Trabalho, dos ferroviários, bancários, funcionários públicos, estivadores etc. e casas candidatas às outras categorias profissionais⁶⁹. Enquanto a categoria de trabalhadores institucionalizados tinha suas casas financiadas pela arrecadação destas instituições, as últimas eram construídas por particulares e alugadas a trabalhadores a baixo custo⁷⁰.

Ao localizar as Vilas construídas pela Liga (Figura 14), observa-se que, assim como nas experiências pioneiras, nenhuma se insere no setor principal da cidade, onde se

⁶⁷ Relatório da LSCM, 1939-1941. Imprensa Oficial, 1941.

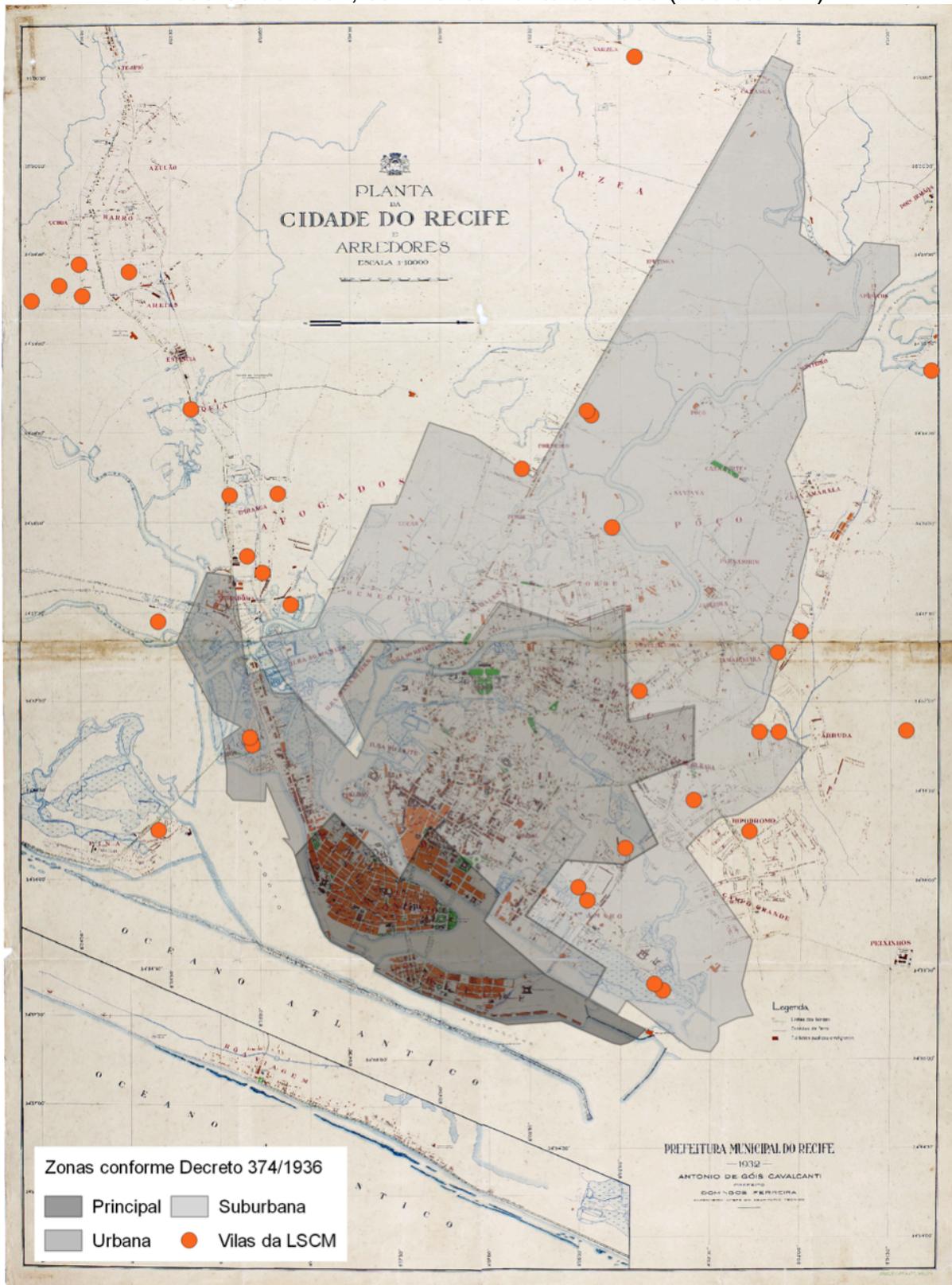
⁶⁸ Destinadas a chefes de família sem condições financeiras de alugar ou comprar uma moradia através do mercado.

⁶⁹ A lista de conjuntos da LSCM encontra-se detalhada no Apêndice

⁷⁰ Além das casas populares, a LSCM estimulou a construção de habitações para classe média através da campanha pela Casa Própria, incentivando o financiamentos por meio de carteiras prediais, tais como a Carteira Hipotecária da Caixa Econômica Federal de Pernambuco que financiou no período, 821 moradias.

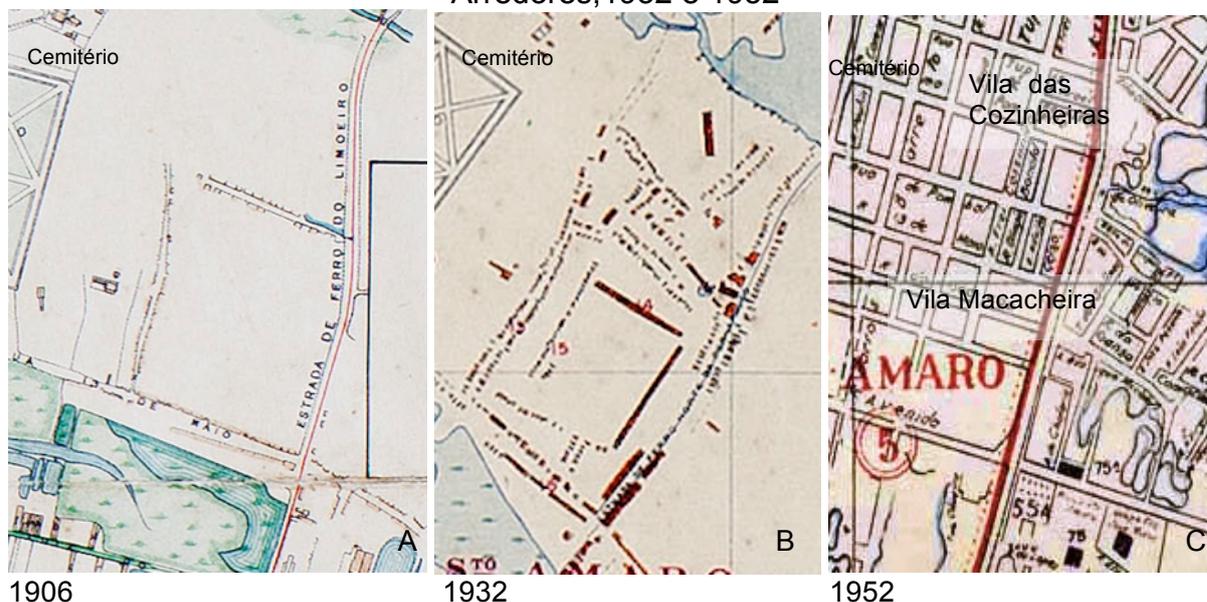
concentravam majoritariamente os empregos. Apenas duas se localizavam na zona urbana, enquanto as demais se espalhavam pelas zonas suburbana e rural. A maioria delas encontra-se em áreas baixas próxima a rios, córregos e alagados com características rurais e ocupações rarefeitas. Se percebe, ainda, que a localização das vilas esboça dois vetores de ocupação: um no sentido sudoeste que acompanha a linha férrea Central, que parte de Recife (bairro de São José) na direção de Jaboatão e outro para noroeste que se distribui nas imediações da Estrada de Ferro Recife-Limoeiro. Estes eixos coincidem, como visto anteriormente, com as áreas predominantemente já ocupadas pelos mocambos (Figura 8). Tal fato sugere que a ação da Liga não só fortalecia a ideia de que alguns setores (os bairros centrais saneados e embelezados) não eram adequados para a moradia dos pobres, mas também que se reservava certos setores da cidade destinados à sua fixação.

Figura 14 - Localização das vilas da LSCM sobre Planta da cidade do Recife e arredores de 1932, com zoneamento de 1936 (Decreto 374)



Fontes: Autoria própria. Planta base--Museu da Cidade do Recife. Zoneamento - baseado na descrição do Decreto 374/1936. Localização das Vilas - fontes diversas-apêndice. Desenho: Twane Xavier.

Figura 15 - Bairro de Santo Amaro. Detalhe Planta da Cidade do Recife e Arredores, 1932 e 1952



Fontes Plantas-base: A e B) Museu da Cidade do Recife e C) Biblioteca Nacional Digital.

Entre 1939 e 1945⁷¹, o bairro de Santo Amaro recebeu pelo menos nove vilas, totalizando cerca de 1.300 casas. Os mapas na Figura 15 mostram a região entre o Cemitério municipal e a Estrada de ferro Recife-Limoeiro, em Santo Amaro, já bastante ocupada por mocambos no início do século e ao lado, no mapa de 1952, o parcelamento das vilas das Cozinheiras e da Macacheira⁷². Não foram encontrados, nos registros do Diário Oficial da época, menção à permanência nas vilas daqueles moradores que já habitavam o local, como mostram os mapas de 1906 (apenas o arruado) e 1932 (o perímetro das moradias).

A Vila das Cozinheiras aparece destinada a chefes de família que exerciam essa atividade, independentemente de onde viviam. Aliás, essa divisão se coadunava ao funcionalismo da época, no qual a habitação se apresentava como auxiliar da organização do trabalho. Este modelo, por sua vez, atendia ao protagonismo industrial pretendido pelo governo Vargas na época, no qual a habitação operária servia tanto à reprodução da força de trabalho, quanto à formação ideológica do “homem novo”. De forma que várias vilas atendiam a determinadas categorias de

⁷¹ Vila das Cozinheiras, Vila da Macacheira, Vila das Costureiras, Vila dos Estivadores, Vila Cruz Cabugá, Vila Popular Sítio do Rabelo, Vila da Tecelagem, Vila Getúlio Vargas e Vila Popular de Santo Amaro. Das quais, obtivemos informação de localização de rua (além do bairro) que permitiu o mapeamento das cinco primeiras.

⁷² Grafia conforme registros da época. Há outra vila situada no atual bairro da Macaxeira, mas esta aparece nominada como Vila do Cotonifício Otton Bezerra de Melo.

atividade, tais como cozinheiras, costureiras, estivadores, tecelões e trabalhadores dos transportes. A divisão social e técnica do trabalho adquiria dimensão espacial, através da moradia.

Já a Vila da Macacheira aparece, no Diário Oficial de 03/03/1942, destinada aos habitantes removidos das áreas aterradas no centro, o que denota a urgência em desobstruir certos locais priorizando a retirada da população que aí vivia, dando a estes fins mais nobres. “O Dr. José Martins apresentou (...) o projeto para construção da Vila Popular da Macacheira (...) a vila será construída com a mesma finalidade da Vila Popular de Areias, isto é, receber os habitantes das zonas de aterro”. (PERNAMBUCO, 1942. p. 5)

O Relatório da LSCM, de 1939-1942 (PERNAMBUCO, 1942) mostra que 8.049 mocambos haviam sido demolidos em três anos, enquanto apenas 3.121 casas foram construídas, seja pelos IAPs, pelas companhias imobiliárias ou pela iniciativa patronal ou filantrópica. Outros 3.572 mocambeiros foram enviados para fora de Recife, com passagens doadas pela Western Union, “para a redistribuição das famílias desajustadas pelas zonas de trabalho no interior”. Em 1942, era inaugurado o Abrigo Cristo Redentor, situado na zona rural, há cerca de 14km do centro do Recife, atual bairro de Cavaleiro, Jaboatão dos Guararapes. Para lá seriam encaminhados os mendigos que moravam em mocambos, onde segundo o relatório, “encontrariam pousada definitiva”⁷³.

Um ano depois, registros apresentados por Souza (2020) apontam que em 1943, 12.454 mil foram erradicados e 5.707 casas foram construídas pela LSCM no Recife (correspondente a 46% dos mocambos demolidos)⁷⁴. Finalmente, o Relatório da LSCM de 1944 apresenta um total de 7.582 unidades, entre 1939 e 1944, das quais, 5.415 casas construídas e 2.167, em construção⁷⁵. A destruição foi tamanha que nem mesmo o total de prédios construídos na cidade (populares ou não) correspondeu a soma de mocambos erradicados nesse período (Figura 16).

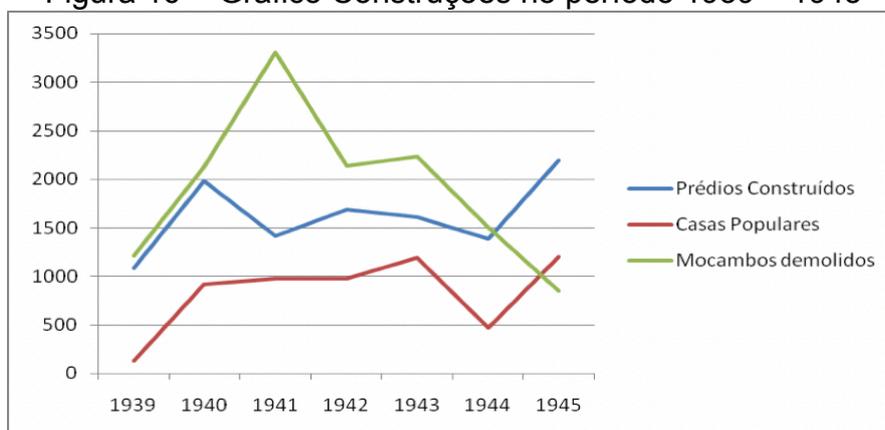
⁷³ Relatório da Liga Social contra o Mocambo, 1939-1942. Imprensa Oficial. Pernambuco. 14/07/1942. P.10.

⁷⁴ Dados do Relatório da LSCM de 1943 apresentados por SOUZA (2020): Políticas públicas de habitação popular no Recife

⁷⁵ Em nossos levantamentos conseguimos registrar e mapear 4740 casas construídas entre 1939 e 1945, correspondendo a 87,5% do total construído até então.

Por sua vez, a partir de 1940, a população do Recife crescia a índices sem precedentes na sua história, passando de 348 mil para 797 mil, em 1960, um incremento de 129% (MELO, 1978, p. 120). A ampliação da demanda pelo incremento populacional e o déficit provocado pela LSCM com a demolição dos mocambos contribuíram significativamente para a ampla ocupação dos morros pela população de baixa renda, a partir dos anos de 1940, notadamente na zona noroeste da cidade. Conforme Souza (2020), “em sua primeira fase, a LSCM encarregou-se da destruição sistemática dos mocambos localizados nos mangues centrais do Recife e, com isso, forçou os deslocamentos dos seus habitantes no interior da cidade, especialmente para os morros de Casa Amarela”.

Figura 16 - Gráfico Construções no período 1939 – 1945



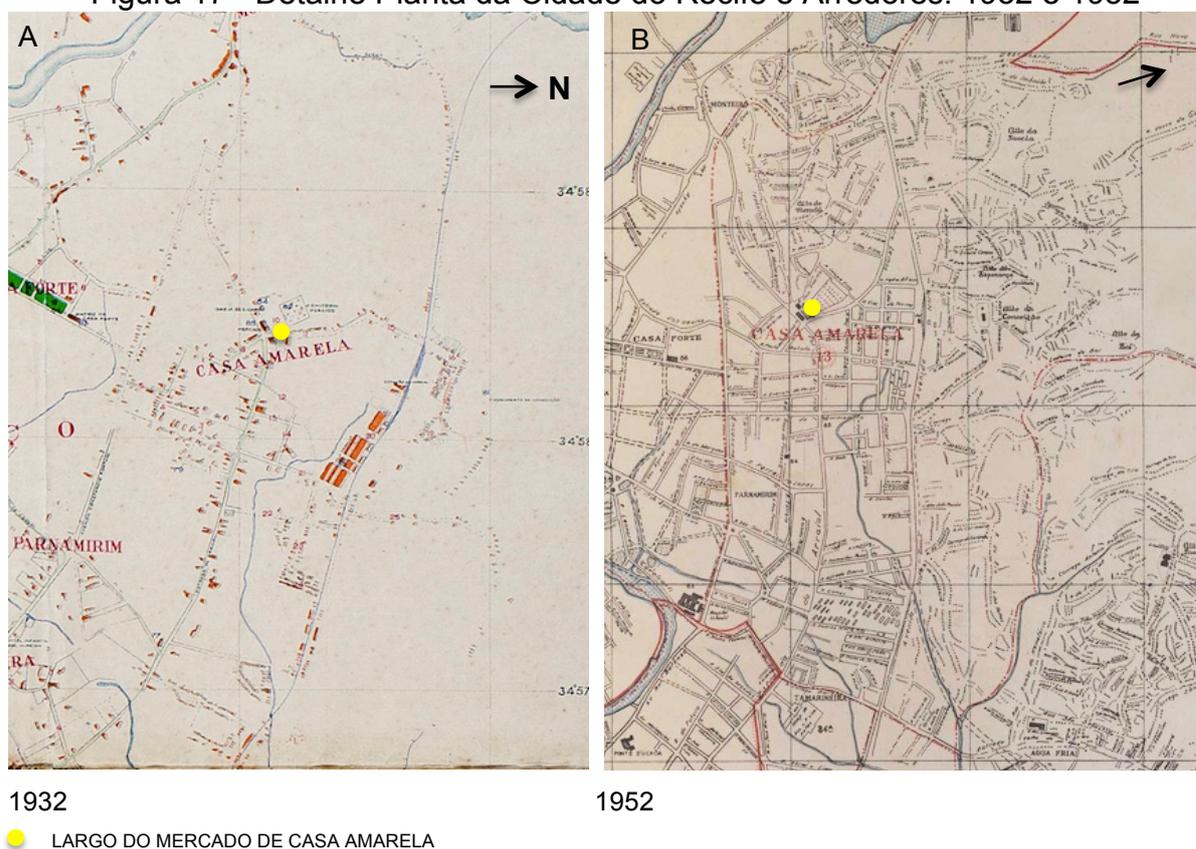
Fonte: FRANCISCO, 2013

Ao comparar as Plantas de 1932 e 1952 se tem uma dimensão das transformações urbanas ocorridas no noroeste da cidade (Figura 17). No início dos anos de 1930, se tratava de uma região de fortes contornos rurais, com um tecido urbano rarefeito onde se destacavam poucos elementos formais, como a Estrada do Arraial, o Largo do Mercado de Casa Amarela e a quadra do Conjunto Habitacional Arrayal, construído em 1920, na margem esquerda da Estrada de Ferro do Limoeiro (atual Avenida Norte). As áreas na margem direita da via férrea, bem como ao norte do Largo do Mercado, caracterizam-se pela presença dos morros, praticamente desocupados, com poucas casas esparsas nas cotas mais baixas.

A Planta de 1952 mostra o traçado viário à esquerda da Avenida Norte já bastante definido, com quadras regulares e de ocupação formal. Enquanto os morros ao norte do Mercado (Altos Santa Izabel e do Mandú) e à direita da Avenida Norte, (Morros

da Favela - atual Vasco da Gama -, da Esperança, da Conceição e José do Pinho) apresentam ocupações informais avançadas, com traçado irregular delimitado pelas frentes das casas que iam surgindo ao longo das encostas, conforme a necessidade de acesso.

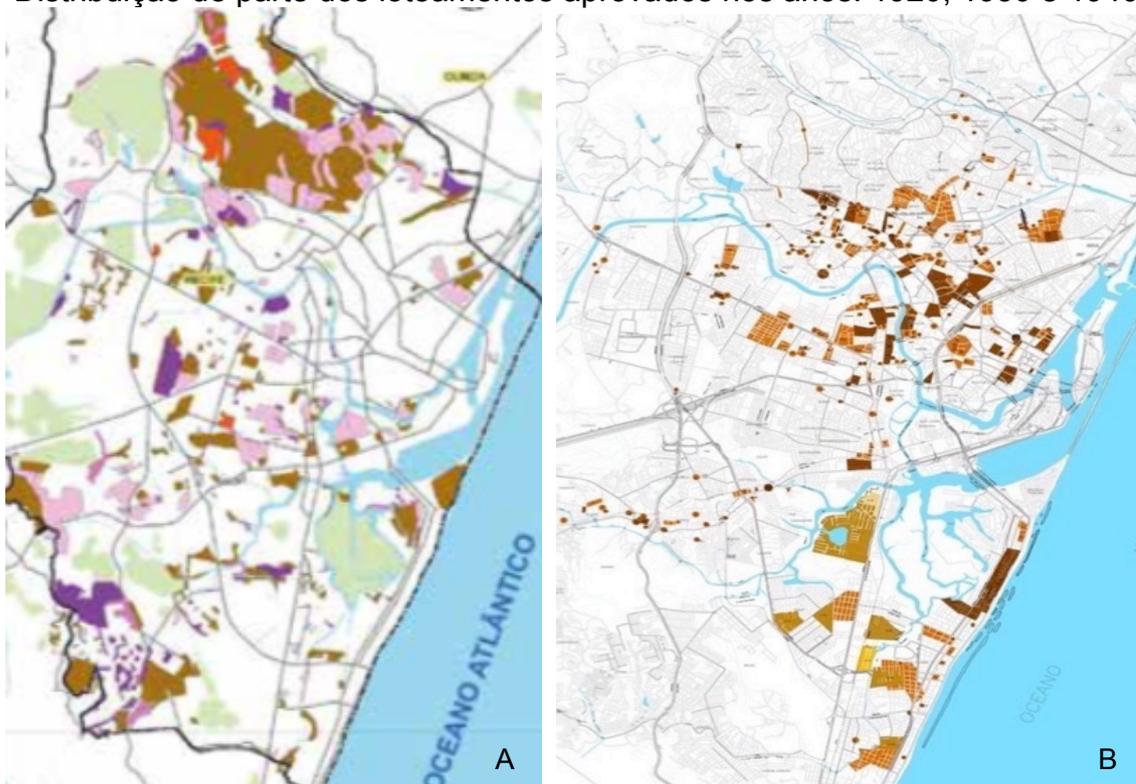
Figura 17 - Detalhe Planta da Cidade do Recife e Arredores. 1932 e 1952



Fontes plantas base: A) Museu da Cidade do Recife e B) Biblioteca Nacional Digital.

Segundo estudo de Reynaldo e Alves (2013), sobre o acervo de loteamentos aprovados pela Prefeitura do Recife entre 1923 e 1982, 12,3% deles são da década de 1930, enquanto a partir de 1940 ocorre um salto dos parcelamentos de forma a corresponderem a 50,6% do total na década de 1940, e 25,5% na década de 1950. Ou seja, em um período de 20 anos se aprovou 76,1% dos loteamentos formais da cidade, o que evidencia a importância da atuação da LSCM no incremento do mercado de terras ao oferecer “condições à formação de uma maior demanda solúvel por solo urbano” (LACERDA, 1990). Além disso, o capital doado pela elite “benfeitora” retornava através dos subsídios públicos para construção das vilas, da “limpeza” social dos terrenos, dos investimentos em aterros e infraestruturas que ao final, proporcionavam a valorização da terra.

Figura 18 – A) Assentamentos precários por década provável de ocupação e B) Distribuição de parte dos loteamentos aprovados nos anos: 1920, 1930 e 1940



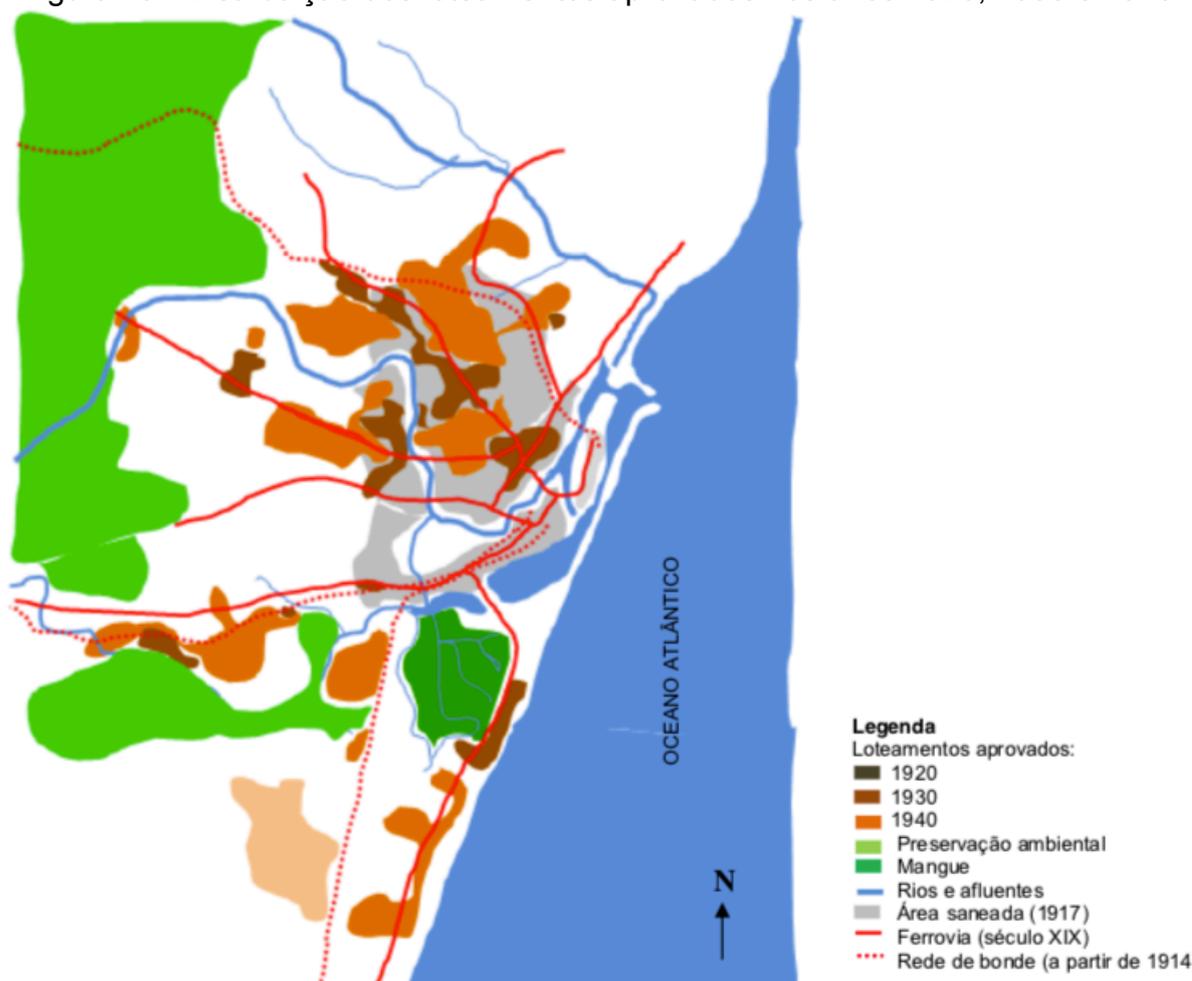
LEGENDA:
 Década provável de ocupação
 Até a década de 1930
 Décadas de 1940 e 1960
 Década de 1970
 Década de 1980
 Década de 1990

LEGENDA:
 Loteamentos aprovados
 Década de 1920
 Década de 1930
 Década de 1940

Fonte: A) Cavalcanti et al (2016) e B) Reynaldo e Alves (2013).

Ao compararmos a localização dos loteamentos aprovados entre 1920 e 1940, em Recife (Figura 18B) com o mapa de assentamentos precários (Figura 18A), percebe-se que eles praticamente se complementam. As ocupações populares remanescentes do período de modernização da cidade, na primeira metade do século XX, se encontram majoritariamente nas áreas ignoradas pelos loteadores de então (18A). Já a Figura 19, de Reynaldo e Alves (2013), mostra a mancha de concentração de loteamentos aprovados entre 1920 e 1940 sobre as áreas saneadas e servidas de transporte público, bem como um incremento nos parcelamentos a partir da década de 1930, no litoral sul da cidade, após a inauguração da Avenida Beira-Mar e a construção do ramal sul da linha de bonde elétrico em 1924. O conjunto de mapas evidencia o papel fundamental da LSCM no rearranjo socioespacial da cidade, menos pelo que construiu e mais pelo que destruiu.

Figura 19 - Distribuição dos loteamentos aprovados nos anos 1920, 1930 e 1940



Fonte: Reynaldo y Alves (2013). * Mantivemos a legenda original, no entanto observamos que os símbolos para Ferrovia e Rede de bonde estão invertidas.

Finalmente, a atuação da LSCM mais do que institucionalizar o conflito entre as casas minoritárias (higiênicas) e as casas predominantes no espaço urbano (os mocambos), ela inaugura um papel do poder público determinante na disputa pela terra-localização, estabelecendo a impossibilidade de convivência entre estas tipologias. As ações da Liga imprimiram transformações no território de pelo menos três ordens: 1) nas áreas de interesse imobiliário central, removendo mocambos e oferecendo as áreas “limpas” aterradas para serem parceladas para novos empreendimentos condizentes com a visão de cidade moderna; 2) nas áreas onde foram implantados os novos conjuntos populares, majoritariamente periferias suburbanas ou rurais, cuja morfologia ainda se encontrava em formação, desprovidas de serviços e ofertas de emprego, sendo os conjuntos impulsionadores da urbanização de seu entorno, criando assim novas áreas de valorização do solo; 3) nas áreas ocupadas por aqueles expulsos das áreas centrais e não contemplados

com uma moradia, cujos esforços para assentamento se deram por conta própria, de forma irregular e espontânea. O conjunto destes processos aparentemente independentes, orquestrou o deslocamento e a fixação da pobreza em determinados setores da cidade.

Figura 20 – A) Mapa da Cidade de Olinda de 1961. B) Imagem aérea de 2020.



1961

2020

● Vila Popular de Olinda

Fontes: A) <https://i.pinimg.com/originals/e6/6a/5d/e66a5d03e59b7b1f5cf40b6a4f50392c.jpg> e B) <https://www.google.com/maps/place/Olinda>, acessado em 20/11/20

Em 1945, com o fim do Estado Novo, Agamenon Magalhães deixa o governo de Pernambuco e o decreto-lei estadual no 1.118, de 15 de fevereiro do mesmo ano, transforma a Liga em uma autarquia subordinada ao governo do Estado denominada Serviço Social Contra o Mocambo (SSCM). Contava como fonte de recurso, 1,5% do orçamento estadual. Embora mantendo os mesmos objetivos, o SSCM não atuaria da mesma forma. Conforme Bezerra (1965) desapareceram as doações espontâneas, as derrubadas de casebres e iniciou-se a mistura da filosofia de trabalho com a política de fins eleitorais. De forma que o SSCM antes servirá de suporte local às políticas habitacionais nacionais como Fundação Casa Popular e Institutos, Caixa de Pensão e Aposentadoria, e em menor proporção às Companhias de Habitação a partir de 1965. Também estabelecerá parcerias internacionais, como a Aliança pelo Progresso, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvidos. Neste novo formato, ela executou cerca de 4.000 moradias em Recife e Olinda. Sua atuação vai se extinguindo de forma que, a partir de meados

dos anos de 1970, quando já se chamava Serviço Social Agamenon Magalhães, se limitava praticamente a ações de assistência social, até sua extinção em 1991.

Inspirada na Liga, Gaspar Dutra, o novo presidente eleito na chamada Quarta República⁷⁶, cria em âmbito nacional, em 1946, a Fundação Casa Popular (FCP), que tinha como fim incorporar as operações imobiliárias e o financiamento das carteiras prediais dos diversos Institutos de Aposentadorias e Pensão (IAP). Pretendia-se unificar e ampliar o alcance dos IAPS, estabelecendo parcerias, como havia ocorrido durante a LSCM, e incluir os trabalhadores não institucionalizados. No entanto, esbarrando em burocracias e interesses corporativistas, ela teve um alcance limitado. Segundo Azevedo e Andrade (2011, p. 15), a FCP construiu 143 conjuntos habitacionais no Brasil, totalizando cerca de 17 mil habitações, entre meados das décadas de 1940 e 1960, das quais 68% se concentraram nos grandes centros urbanos do país e nas cidades com população acima de 50 mil habitantes.

No Recife e entorno, a FCP financiou a construção de apenas 837 unidades, distribuídas em dois conjuntos, a Vila do Engenho do Meio (588 unidades) em Recife e a Vila Popular (249 unidades) em Olinda (Figura 20), ambas realizadas pelo SSCM. Construídos na década de 1950, o conjunto do Recife foi implantado afastado 10 km do centro (Marco Zero), ao norte da cidade, no bairro do Engenho do Meio, enquanto o empreendimento de Olinda se situava entre os bairros do Varadouro e de Peixinhos, em um setor cujos primeiros loteamentos despontavam na época. A Vila Popular foi o primeiro conjunto de vulto construído em Olinda⁷⁷, e que logo atrairia outros núcleos habitacionais populares para seu entorno. Ele também marca o transbordamento da habitação de promoção pública para além do território de Recife que irá alimentar o processo metropolitano das décadas subsequentes.

⁷⁶ 1ª República: 1889-1934, 2ª República: 1934-1937, 3ª República 1937-1946, 4ª República 1946-1964.

⁷⁷ Ainda na década de 1940 foi construída a Vila dos Trabalhadores da Construção Civil com recursos do sindicato da categoria, no âmbito da LSCM, tratava-se de apenas 18 casas situadas no atual bairro de Caixa d'água próximo ao limite com Recife.

3.3 Refavela⁷⁸: da ditadura à redemocratização

A refavela revela o salto
Que o preto pobre tenta dar
Quando se arranca do seu barraco
Prum bloco do BNH
(GILBERTO GIL, 1977)

O início dos anos de 1960 foi marcado pela instabilidade no governo nacional que culminou com a instauração de uma ditadura militar em 1964. O modelo de industrialização do novo regime passa a apoiar-se na concentração de renda e na maior integração com a economia internacional. O denominado “milagre econômico” se fez às custas de um vultuoso endividamento público e o achatamento salarial da classe trabalhadora. Este período contribuiu significativamente para a concentração de renda e a consequente ampliação da desigualdade. Através de dados da época, Lacerda (1990, p. 106) mostra que, em 1960, a classe mais abastada na distribuição de renda do Brasil, acumulava a renda correspondente a 11,7% do total do país, enquanto os 50% mais pobres participavam com 17,7%. Já em 1970, os primeiros passaram a concentrar 17,8% da renda do país, enquanto o segundo grupo reduziu para 13,7%. Ou seja, essa década assinala o momento em que 1% da população mais rica do país passou a concentrar uma renda superior à dos 50% mais pobres.

No mesmo período, a população urbana brasileira supera a rural, ampliando a tensão territorial e tornando a estruturação de uma política habitacional ampla cada vez mais urgente, a qual os Institutos de Aposentadoria e Pensão e a Fundação Casa Popular não foram capazes de realizar. Para além do papel econômico de estimular a produção da indústria da construção civil, a construção de moradias pretendia atenuar a possibilidade de conflito com as massas populares descontentes. A este propósito se adequava a valorização da casa própria, já presente no discurso varguista de disseminação da propriedade privada, em contraponto a sua abolição defendida pelos ideais comunistas, segundo o governo. Conforme o Ministro do Planejamento da época, o economista Roberto Campos, “a solução do problema da casa própria contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. Um proprietário da casa própria, pensa duas vezes

⁷⁸ Música que dá título ao álbum icônico de Gilberto Gil de 1977, após o cantor participar do FESTAC'77, um festival de arte e cultura negra em Lagos, na Nigéria.

antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias, e torna-se um aliado da ordem” (LACERDA, 1990. P. 115).

Foi, portanto, sob um contexto de urbanização e desigualdade social acelerados e uma lógica de estímulo econômico e de ordem social, criado em 1964, que o Banco Nacional de Habitação – BNH (Lei n. 4.380/64) é o primeiro órgão brasileiro dedicado exclusivamente à questão da habitação e que terá uma forte influência na produção do espaço no Recife e seu entorno até o fim dos anos de 1980.

Após um crescimento explosivo durante vinte anos (1940-1960), com a população mais que duplicada na década de 1960, o Recife experimenta um incremento populacional aparentemente menos intenso, de apenas 33%. No entanto, segundo Melo (1977, p. 122), não por decréscimo das altas taxas de aumento vegetativo ou diferenças dos saldos migratórios, mas porque diante da natureza já caracteristicamente metropolitana de expansão da cidade, o aumento ocorreu menos na capital e mais em vários municípios periféricos. Entre esses, se destaca o incremento populacional dos municípios de Olinda (78,6%), Jaboatão (92,4%) e São Lourenço (84,1%), que tiveram grande parte de seus territórios ocupada por efeito da expansão urbana de Recife⁷⁹. A conexão destes municípios com a capital é histórica e remonta o período dos engenhos açucareiros que escoavam sua produção pelos rios e posteriormente pelas estradas de ferro até o porto do Recife. Esta rede de infraestrutura servirá aos fluxos convergentes do interior para a capital, na primeira metade do século XX, assim como estruturará o transbordamento da expansão urbana do município-núcleo para os municípios limítrofes, especialmente a partir dos anos de 1960.

A presença do mocambo continuou sendo uma questão incômoda para o Recife em vias de metropolização: “de aspectos opulentos em certos bairros, a cidade exhibe, em contraste violento sua chaga social mais visível e dolorosa nas áreas de mocambos” (MELO, 1977. p. 29). Sua localização, no entanto, já não era tipicamente os mangues e alagados centrais, como no início do século, mas o cordão de morros, principalmente aqueles situados a noroeste, entre os rios

⁷⁹ Dados de IBGE - Sinopse Preliminar CENSO 1960/1970 apresentados em MELO (1977, p. 126).

Capibaribe e Beberibe. Nestes se conformavam núcleos de moradia, cada vez mais adensados com tecido urbano próprio resultante das necessidades ordinárias da população pobre de morar e se deslocar. O objeto da problemática habitacional havia deixado de ser a unidade individual (o mocambo) para ser uma área (as favelas). Isso em consonância com “uma transformação maior em curso: a divisão/especialização dos espaços que ocorre em paralelo à divisão/especialização do trabalho” (VAZ, 1998, p. 45).

A política habitacional até então encabeçada pelo Estado, através do Serviço Social contra o Mocambo, perdeu força ao longo dos anos de 1950 e passa a ser centralizada pelo BNH, a partir de meados dos anos de 1960. O braço executivo das operações do banco eram as cooperativas habitacionais, dirigidas por particulares com o propósito de captar fundos para construção de grandes conjuntos habitacionais (posteriormente unificados através dos Institutos de Orientação e Cooperativas Habitacionais -INOCOOPs) e as Companhias de Habitação estaduais - COHABs. Enquanto as Cooperativas eram destinadas a atender a demanda das famílias com renda de 6 a 8 salários mínimos, as COHABs atenderiam a faixa de interesse social.

A Companhia de Habitação Popular de Pernambuco (COHAB-PE) foi criada em 1965. Em consonância com os princípios econômicos e ideológicos do novo regime, a política habitacional, no Recife deste período, foi marcada pela exaltação da casa própria e pela construção massiva de conjuntos populares. Em termos tipológicos, eram grandes conjuntos com centenas de unidades de casas geminadas, ou edifícios multifamiliares tipo caixão implantados sobre amplas áreas de uso comum. Esta solução, apoiada nos preceitos do modernismo funcionalista, refletiu fortemente na produção do espaço urbano ocupado pelas classes populares. Ao demandar grandes terrenos, de cujo valor dependia a viabilidade do empreendimento, justificava-se a implantação em áreas monofuncionais afastadas do centro, na capital, ou em outros municípios. A retórica política, mais uma vez simplificava a problemática habitacional ao consumo da moradia, descolando-a das demais insatisfações inerentes às desigualdades sociais.

A própria lei de uso e ocupação do solo local dava suporte jurídico a essas práticas

segregatórias. De 1961 até 1983, ou seja, durante quase todo o período do BNH/COHAB, os projetos aprovados no Recife obedeceriam a Lei 7427/61. Conforme Lacerda (1990, p. 230), em relação aos demais municípios da RMR, até 1978 apenas Olinda possuía código de obras e urbanismo, Igarassu elabora-o em 1979 e Jaboatão, em 1980, utilizando como base a legislação de Recife. Esta também serviu de parâmetro para os demais municípios sem legislação própria, de forma que a configuração urbana de toda RMR teve forte influência deste código.

A base teórica que fundamentou a Lei 7427/61 foi bastante inspirada nos estudos de Antônio Bezerra Baltar⁸⁰, *Diretrizes de um plano regional para o Recife*, publicado em 1951, um marco teórico para o urbanismo local que oferecia os conceitos e proposições mais recentes da época. Na obra, o autor postula a ocupação do território de Recife dentro de um critério regional e não estritamente urbano. Sua precursora visão defendia uma reorganização do espaço urbano metropolitano buscando a descentralização (ou polinucleação), criando núcleos autônomos (unidades de vizinhança) que demandassem menor circulação para satisfazer o trinômio habitação-trabalho-recreação. O autor lança ainda uma visão humanista para o urbanismo defendendo que a realidade urbana deve buscar o bem comum composto pelo “bem-estar material de um lado e o pleno desenvolvimento do espírito do outro” (BALTAR, 1999. p. 125).

O problema do mocambo é reconhecido nessa obra como “uma síntese concretizada em forma pseudo arquitetônica de todo um conjunto de desajustamentos de ordem econômica, social e mesmo psíquica” (BALTAR, 1999, p. 69). No entanto, apesar dos significativos avanços investigativos de seu trabalho, para o autor, os mocambos possuem “raízes demasiado complexas para serem aqui analisadas mesmo de passagem” (BALTAR, 1999, p. 70). Conforme o recenseamento de 1938, inclusive mencionado por Baltar, 61,8% da população vivia em mocambos; não há inquéritos para os anos de 1950, no entanto, um estudo de Gonçalves deste período (1961) estimava que 58,9% dos domicílios da cidade estavam inseridos em áreas pobres. O que nos leva a crer que, mais uma vez, mais

⁸⁰ Engenheiro e urbanista, foi chefe do Departamento de Seguros do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado, designado através da portaria n.24 de 07/03/1940. Simultaneamente participou da comissão da Liga Social contra o Mocambo durante o governo de Agamenon Magalhães.
http://200.238.101.22/docreader/DocReader.aspx?bib=DO_194301&pesq=%22bezerra%20baltar%22

da metade da população era vista como um estorvo ao “bom urbanismo”, e cuja solução não cabia ao planejamento urbano.

Não obstante, Baltar faz algumas considerações sobre a moradia operária. Seu trabalho defende a importância de remover a indústria do centro da cidade para zonas específicas periféricas trazendo benefícios como “a supressão de danos que essas indústrias causam à vizinhança próxima na zona central e a possibilidade de uma localização mais próxima do local de habitação dos operários” (BALTAR, 1999, p. 165). Uma lógica locacional bastante consonante com a corrente modernista que considerava os grandes conjuntos e os “bairros” como o habitat específico da classe operária (Lefebvre, 2000, p.10). Baltar ainda propõe uma primeira zona residencial mais central aproveitando a grande massa de habitação existente e o planejamento de “unidades residenciais da ordem de grandeza de 50.000 habitantes nos terrenos elevados em torno do Recife, como cidades satélites do núcleo principal, cuja população se reduzirá com a retirada da indústria para a periferia metropolitana.” (BALTAR, 1990, p. 187). Estas unidades residenciais (URs) deveriam ter serviços públicos autônomos e serem ligadas ao núcleo por vias radiais expressas.

Muito desta ideologia positivista, que equacionava os problemas urbanos através de parâmetros técnicos racionalistas servirão de base à Lei 7427 de 1961 de Recife e, portanto, também para as demais cidades de seu entorno. O instrumento dividia o território municipal em três setores: Urbano, Suburbano e Rural e cada setor em zonas, conforme sua função: comercial, habitacional, industrial e portuária. Havia duas zonas residenciais (ZR), uma inserida no setor urbano e outra no setor suburbano e o instrumento deixava claro que a despeito dos progressos técnicos do urbanismo permanecia, na legislação, o escopo do controle social através da localização da moradia. No Art. 783 da referida lei determinava-se que,

[...] as casas de tipo popular só poderão ser construídas nas ZR e NR do Setor Suburbano e no Setor Rural, excetuando-se os casos previstos no parágrafo 3º do artigo 98, e serão destinados exclusivamente a moradia.

Art. 98 § 3º Mesmo no setor suburbano, os lotes residenciais para construções de casas populares ou em série, não poderão ser localizados ao longo das praças, avenidas ou ruas principais já existentes ou projetadas. (RECIFE, 1961)

Assim se determinava, a uma só vez, o afastamento das áreas centrais, e a ocultação da moradia dos pobres dos setores suburbanos com alguma estrutura existente ou projetada. Embora os referidos artigos se assemelhem aos seus antecessores de 1919 e 1936, na determinação do espaço da pobreza na cidade (Quadro 1), o código de 1961 traz uma novidade. Ao adotar o termo casa popular, aparentemente menos depreciativo, alargava o conceito de “inadequação” da moradia do seu aspecto construtivo para a condição social do morador. A casa popular não era necessariamente a casa de materiais e infraestrutura precária, mas “a casa do tipo econômico com um só pavimento, ocupando no máximo quarenta por cento (40%) da área do lote e da área total da construção não superior a cem metros quadrados (100,00m²)”⁸¹. Assim, acessar a casa higiênica já não bastava (como antes) para inserir-se nos setores centrais. Ampliava-se ainda mais as distâncias entre “o rico e o pobre, entre o branco e a gente de cor, entre a casa grande e a casa pequena” (FREIRE, 2013, p. 19).

Quadro 1 - Leis que regulam o espaço da pobreza na cidade

Lei 1051/1919	Lei 374/1936
<p>Art 5º. Dentro dos perímetros principal e urbano são proibidas construções de tipo chalet, casa de taipa, mucambo e toda e qualquer construção de tipo rural.</p> <p>Art 6º. Dentro do perímetro suburbano são toleradas: c) a construção de mucambos quando afastados da via pública e em lugares onde a maioria das construções seja deste tipo.</p> <p>Art. 8o. No perímetro rural é tolerável a construção de casas de taipa e mucambos nas condições expressas pelo Art. 4o (...nas ruas por onde passar o perímetro de cada circumscrição, partindo-se do principal, ficarão pertencendo a este perímetro, ambas as margens da mesma via).</p>	<p>Art. 6o. Nas primeiras e segundas zonas (principal e urbana) serão proibidas: b) Construção, reconstrução, reforma e reparos de qualquer natureza em casas de taipa, mucambos ou outras construções do tipo rural.</p> <p>Art 7o. Na terceira zona (suburbana), a critério da Diretoria de Obras Municipais, serão toleradas construções de casas de taipa, desde que recuadas pelo menos cinco metros do alinhamento legal e não situadas ao longo dos logradouros servidos por bondes ou com pavimentação moderna.</p> <p>Art. 8o. Na quarta zona (rural) será tolerado a juízo da Diretoria de Obras Municipais a construção de casas de madeira e mocambos recuados pelo menos cinco metros do alinhamento legal.</p>

Fonte: Recife, 1919 e Recife, 1936

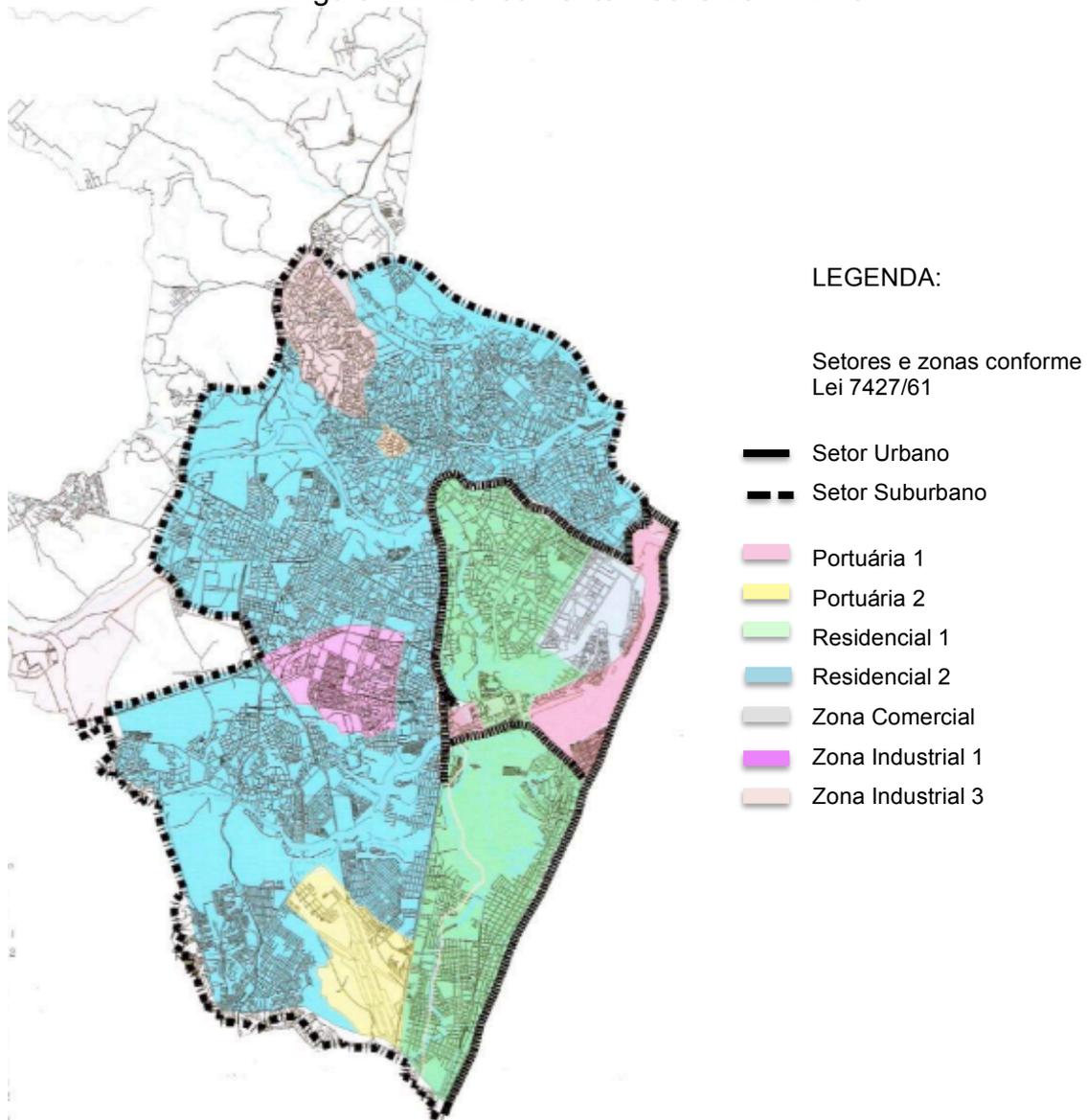
Há um outro aspecto na Lei 7427, de interferência na distinção socioespacial da cidade. Para cada zona se determinavam coeficientes de utilização específicos, de modo que um lote na zona residencial urbana tinha parâmetros de ocupação distinto daquele da zona residencial no setor suburbano (recuos, taxa de ocupação, gabaritos etc.). Ou seja, algumas áreas habitacionais permitiam a aplicação por metro quadrado de terreno, de um volume de capital distinto de outras, interferindo em sua maior ou menor valorização (LACERDA, 1990).

⁸¹ Lei 7427 de 19/10/1961. Código de urbanismo e obras. Capítulo I, Das definições.

De forma que os códigos técnicos passaram a servir não apenas ao controle e à divisão espacial, mas como parâmetro de dividendos para os investidores imobiliários. Não por acaso a Zona Residencial 1 (ZR1), com parâmetros mais favoráveis ao capital, correspondia aos bairros da planície central, tais como Derby, Espinheiro, Graças, Aflitos, Madalena, Boa Vista e parte da Madelena e da Torre, além da faixa litorânea de Boa Viagem e Pina⁸² (Figura 21). Conforme já comentado anteriormente, o fato deste instrumento ter servido de parâmetro para outras cidades da metrópole, as orlas das cidades vizinhas se configuraram à semelhança da ZR1 de Recife. Estes aspectos da organização do espaço também ajudam a compreender a dinâmica demográfica a partir dos anos de 1960 e como o processo de metropolização de Recife se pautou na valorização dos setores ocupados pelas elites e na divisão centro-periferia do território.

⁸² Exceto a ponta do antigo areal, na época já ocupado por mocambos e que, a despeito disso, aparece na legislação como setor industrial -atualmente correspondente a comunidade de Brasília Teimosa.

Figura 21 - Zoneamento Recife Lei 7427/61.



Fonte: SOUZA, Maria Ângela. Arquivo pessoal, 2016.

Em 1970, a população da metrópole recifense já somava 1.792.700 habitantes, 92,1% urbana e com um crescimento relativo de 52% comparado com a década anterior (MELO, 1978, p. 157). Cerca de 80% dos habitantes que migraram do Recife, nesta mesma década, deslocaram-se para Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista.

Para isto, contribuiu significativamente a política de habitação popular, empreendida pela Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco (COHAB-PE), bem como a urbanização e o adensamento das faixas de praia destes municípios (SOUZA, 2007).

A pequena distância entre as sedes destas cidades, por sua vez, propiciou uma acelerada tendência à conurbação e cuja relação de interdependência logo viria a ser reconhecido institucionalmente.

Em 1973 é instituída, pela União, a Região Metropolitana do Recife, através da Lei Complementar N° 04, formada por um território que envolvia nove municípios, incluindo a capital e abrangendo uma área de 2,2 mil km². Os municípios que a compunham nesta época eram Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão, Olinda, Paulista, Igarassu, Moreno, São Lourenço da Mata e Itamaracá. Os demais municípios que a constituem atualmente, foram inseridos nos anos 1990: Abreu e Lima, Ipojuca, Itapissuma, Camaragibe, em 1994, e Araçoiaba, em 1997.

Tabela 5 - População e domicílios nos municípios da RMR entre 1960-1980

Município	1960		1970		1980		1960-1980 Incremento *	
	População	Domicílio	População	Domicílio	População	Domicílio	Pop.	Dom.
Recife	797.200	152.835	1.060.700	193.755	1.204.700	246.727	51%	61%
Olinda	110.000	21.204	196.500	34.977	281.800	56.114	156%	165%
Paulista	51.900	10.011	70.300	12.891	165.800	33.749	219%	237%
Igarassu	37.100	8.530	55.100	9.966	73.200	13.892	97%	63%
S Lourenço	51.100	9.724	94.100	17.274	144.100	27.649	182%	184%
Itamaracá	6.300	-	7.100	1.375	8.300	1.600	32%	-
Moreno	29.700	5.583	31.300	5.630	35.000	6.755	18%	21%
Jaboatão	105.300	20.281	201.500	36.934	330.900	65.781	214%	224%
Cabo	51.900	11.236	76.000	13.292	104.400	20.352	101%	81%
RMR	1.240.500	239.404	1.922.000	326.094	2.348.200	472.619	89%	97%

Fonte: LACERDA (1990) adaptado pela autora. *Cálculo incremento da autora

A tabela 5 mostra o quanto a RMR cresceu nas décadas de 1960 e 1970, no que se refere à população e ao estoque domiciliar. A região como um todo quase dobrou o número de domicílios. No entanto, assim como o incremento populacional já comentado, este se deu menos na capital e mais nos municípios periféricos. Recife, aliás, teve um desempenho relativo modesto, equiparado a Igarassu, por exemplo, cujo território ainda é predominantemente rural e cuja economia era bastante dependente da agricultura. Os municípios que tiveram maior incremento em seu estoque residencial foram Paulista, ao norte e Jaboatão ao sul, ambos mais que triplicam a quantidade de domicílios em vinte anos. O crescimento de Olinda também se mostrou significativo, no entanto limitado por seu território menor e em

parte protegido pelo patrimônio⁸³, o que reduz seu potencial construtivo. Um outro município que se destaca é São Lourenço, cujo processo de urbanização é mais recente que o de Olinda e suas características territoriais permitem uma ocupação mais espalhada. São todos municípios limítrofes da capital, cujas ocupações se deram impulsionadas pelo transbordamento de Recife.

Estas dinâmicas demográficas estão profundamente relacionadas às práticas locacionais dos empreendimentos do BNH⁸⁴. Entre 1964 e 1984, o Banco, através da COHAB-PE, construiu o equivalente a 35% (81.519) do incremento de domicílios da RMR no período (Tabela 6). Os municípios que mais receberam unidades habitacionais da COHAB coincidem com os de maior crescimento (a exceção de São Lourenço), nomeadamente Paulista e Olinda, ao norte e Jaboatão, ao sul da RMR, juntos abrigam 62% das unidades construídas, enquanto na capital estão localizadas apenas 12,19% destas. Paulista foi o município que mais recebeu unidades habitacionais através da COHAB-PE, na RMR, totalizando 27.672 moradias. Concomitante, o município desenvolveu um importante distrito industrial.

Tabela 6 - Número de unidades implantadas pela COHAB-PE na RMR entre 1964 e 1984

Município	No. de UH	%
Abreu e Lima	293	0,36
Cabo de S. Agostinho	6.944	8,52
Igarassu	207	0,25
Jaboatão	19.216	23,57
Olinda	11.788	14,46
Paulista*	27.672	33,95
S Lourenço	5.463	6,70
Recife**	9.936	12,19
RMR	81.519 ⁸⁵	100,00

*corresponde a soma das unidades dos conjuntos apresentados por Lacerda (1990) para Paulista, acrescido do quantitativo do conjunto Caetés obtido pela soma dos editais publicados no Diário de Pernambuco entre 1980 e 1982 e pela notícia publicada no mesmo jornal em 08/05/1984 p. A-5. **corresponde a soma dos conjuntos apresentados por Lacerda (1990) para Recife, acrescido do quantitativo da UR-01 obtido em Diário de Pernambuco de 18/02/1967, sem numeração

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de LACERDA (1990).

⁸³ O Sistema de Preservação do Patrimônio Histórico de Olinda foi instituído pela Lei nº 4.119/79 e alterado pelas Leis nº 4.849/92 e nº 5.431/05, cujas normas de proteção incidem sobre quase 1/3 do território municipal.

⁸⁴ Conforme SOUZA (1990), LACERDA (1990); MIRANDA (2004).

⁸⁵ O valor total para a RMR aqui apresentado difere do total apresentado por Lacerda (1990, p. 253, Tabela 23) e adquiridos na COHAB/PE, BNH-agência Recife da época, devido ao complemento que realizamos nos conjuntos em que a autora citava, porém não apresentava quantitativos. Este complemento quantitativo se baseou em publicações de jornais da época, conforme especificado na tabela.

Embora não se possa estabelecer uma relação direta dos dados, a comparação com o incremento de domicílios no mesmo período, em Paulista, de 23.738 unidades (Tabela 5), dá a dimensão do quão influente foi a política habitacional na produção do espaço urbano da cidade. A mesma tendência se observa em Olinda e Jaboatão. Em uma análise anual dos financiamentos, Lacerda (1990) mostra que, nos primeiros seis anos de atuação da COHAB-PE, um percentual significativo de moradias (42%) ainda era construído na capital. A partir do ano seguinte, há uma desconcentração, predominando empreendimentos nos municípios vizinhos, especialmente Paulista, Olinda e Jaboatão. Segundo Souza (1990),

[...] a escolha das glebas pela COHAB para implantação dos conjuntos habitacionais esteve, de certa forma, atrelada às propostas de expansão urbana elaboradas pela Fundação de Desenvolvimento Metropolitano - FIDEM, em meados da década de 70. Tais propostas procuravam disciplinar a expansão urbana em nucleações, entremeadas por interstícios de baixa densidade, e traziam como perspectiva a possibilidade de aliar a moradia ao mercado de trabalho urbano. Foram implantados grandes distritos industriais para dinamizar as referidas nucleações, indicando-se ao lado desses distritos, as áreas propícias para habitação popular. (SOUZA, 1990, p.126)

Alves (2006), por sua vez, defende que este não foi o motivo principal da localização dos conjuntos.

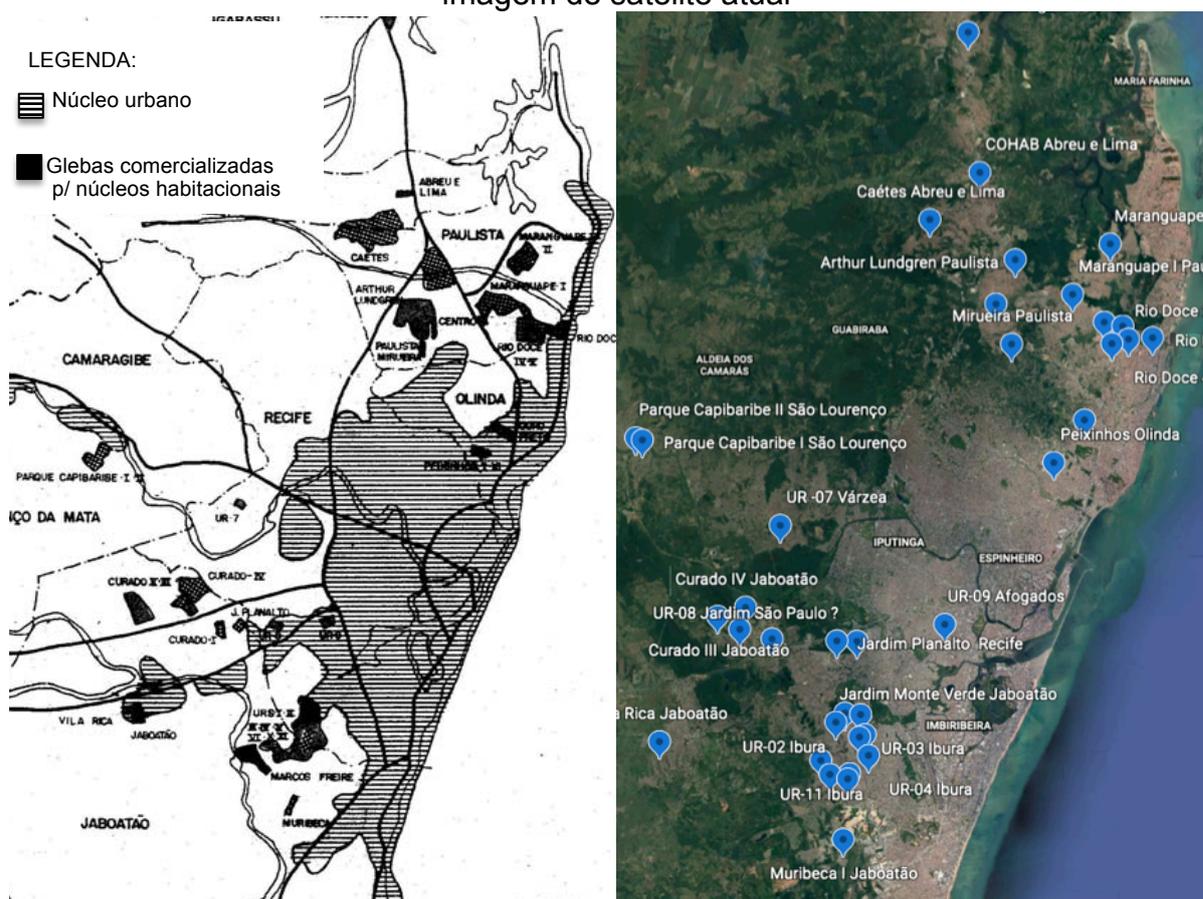
Embora muitos buscassem a proximidade dos distritos industriais, esse não foi o motivo principal para sua localização. Os distritos industriais importantes, na região, como são os instalados nos municípios do Cabo de Santo Agostinho e Moreno não exerceram atrativo suficiente para que neles se construíssem conjuntos. (ALVES, 2006, p. 119)

Para o autor, os principais motivadores para a localização dos conjuntos foram o preço da terra, muito mais baratas nos setores fora da área urbana e a valorização das áreas intersticiais, à custa das inversões necessárias para a expansão da cidade até os conjuntos. Ele destaca a importante relação desta decisão com os setores litorâneos, já alvo de interesse imobiliário. A localização dos conjuntos em Recife, Paulista e Olinda criaram áreas intersticiais entre os empreendimentos e as praias que se valorizaram consideravelmente nas décadas seguintes. A figura 22A mostra a relação destas glebas com o núcleo urbano da época.

Ao comparar essa com a Figura 22B que mostra a localização dos conjuntos habitacionais realizados pela COHAB-PE entre 1964 e 1984, na RMR, sobre a foto

de satélite atual, se percebe dois comportamentos locais dominantes. Primeiro estes se concentram nos municípios litorâneos limítrofes a Recife, localizados em zonas periféricas, ou mesmo fora da área urbana. Também se assinala que a planície central de Recife, principalmente na margem esquerda do Capibaribe e a franja litorânea da RMR, onde se concentram a população de mais alta renda, estavam indisponíveis para estes empreendimentos (como aliás previa a LUOS de 1961). Na macroescala, a localização dos conjuntos desenha um eixo norte-sul que alcança de Igarassu a Jaboatão e é interrompido pela planície recifense. Ao sul, os conjuntos habitacionais se encontram predominantemente distribuídos ao longo dos morros próximos a fronteira urbana entre Jaboatão e Recife (conforme defendia Baltar⁸⁶ e determinava a Lei 7427).

Figura 22- A) Mapa glebas dos núcleos habitacionais comercializados pela COHAB-RMR e B) Localização conjuntos habitacionais COHAB-PE 1964 a 1984 sobre imagem de satélite atual

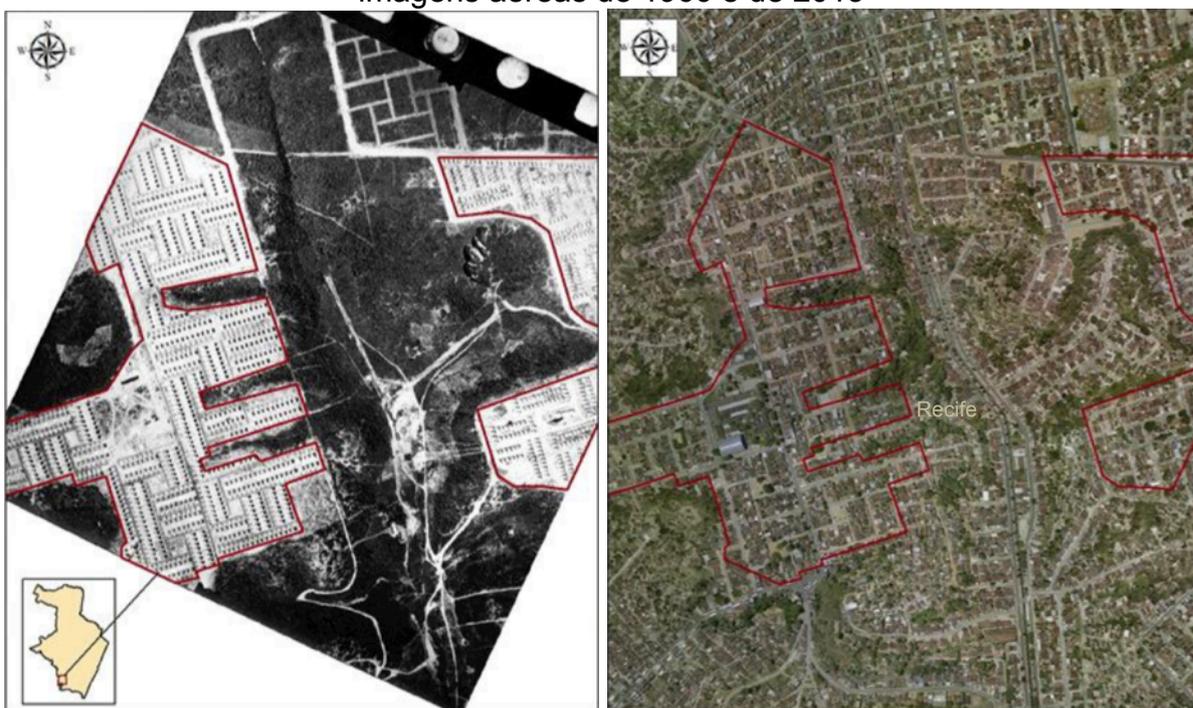


Fontes: A) SOUZA, 1990 e B) Autora.

⁸⁶ Em Diretrizes de um plano regional para o Recife, publicado (1951) comentado em capítulo anterior.

Estes conjuntos serão os principais impulsionadores da ocupação do sudoeste de Recife, que até então continha ocupações rarefeitas. Já ao norte, não há conjuntos no perímetro da capital, estes estão distribuídos em Olinda, Paulista, Abreu e Lima e Igarassu, ocupando as margens de eixos viários importantes desse setor ou próximos a indústrias. A oeste, se encontra apenas a UR-07, no bairro da Várzea, e dois conjuntos situados no município de São Lourenço. De forma que a localização da indústria, dos conjuntos habitacionais e o sistema viário metropolitano foram os principais elementos físicos estruturadores da metrópole. Comparando os desenhos das manchas urbanas das figuras 22 A e B, se evidencia como as decisões locais da época interferiram na configuração urbana atual.

Figura 23 - Conjuntos Habitacionais da COHAB no Ibura: URs em construção sobre imagens aéreas de 1966 e de 2013



Fonte: Santana (2019) e Googlemaps (2021)

De acordo com Lacerda (1990) os conjuntos não eram ligados à rede geral de esgoto, as soluções mais adotadas eram fossas rudimentares individuais (15%) ou tanques Imhoff (35%), havia ainda os que lançavam os dejetos sem tratamento no curso da água mais próximo. Em relação à água, o abastecimento mais comum se dava através de poço e os equipamentos comunitários bastante deficitários. Ainda assim, estes conjuntos periféricos foram importantes impulsionadores de ocupações

irregulares, especialmente nas encostas e alagados de seu entorno. Na prevaiente ausência de rede de esgoto e água, a improvisada infraestrutura destes assentamentos era realizada através dos esforços individuais dos moradores. Ibura (Recife) e Curado (Jaboatão) são exemplos de bairros que surgiram a partir dos conjuntos habitacionais implantados em morros praticamente desabitados e cresceram através deste processo. A Figura 23 ilustra como era a região na época de implantação do conjunto e como se encontra atualmente, onde além de vários loteamentos, se vê ocupações desordenadas, especialmente nas áreas de encosta do entorno.

Esses dois tipos, implantação de conjuntos populares (formais) e ocupações espontâneas (informais) em seu entorno, marcaram o processo de produção do espaço da RMR neste período. Enquanto os conjuntos habitacionais ocupavam predominantemente os vetores viários já mencionados, fortalecendo a estrutura axial que caracterizou o processo metropolitano de Recife, as ocupações informais se espalharam nos espaços intersticiais da mancha urbana tentacular de menor interesse imobiliário.

De forma que apesar do incremento de milhares de moradias pelo BNH, a crise habitacional na RMR não arrefeceu. Os programas de financiamento não priorizavam a população com renda inferior a três salários mínimos e este universo correspondia, segundo Falcão Neto e Souza (1985), a 84,5% da população do Grande Recife na época. Isso, em parte, explica, a estimativa dos autores de que, em 1978, 53,6% e 47,7% das moradias do Recife e da RMR respectivamente eram mocambos. Ou seja, apesar de ter sido o maior programa habitacional da história naquele momento, mais da metade da população da cidade permanecia sem acesso à habitação adequada, como no início do século.

As condições desfavoráveis da economia dos anos de 1970 e 1980 - hiperinflação, arroxo salarial, dívida externa descontrolada - aumentaram a pressão sobre os custos da moradia para os pobres. Souza (1990), analisando a dinâmica de transferência das habitações da COHAB-PE, observa um alto índice destas, principalmente entre 1984 e 1985, provocadas em parte pela crise salarial do período e os reajustes das prestações. Não obstante, ela também considera como

fatores, o alto custo dos transportes, considerando os maiores deslocamentos e a defasagem temporal entre as etapas de concretização das intervenções e da própria construção da cidade. Um exemplo é o conjunto Parque Capibaribe, em São Lourenço, construído em 1983, cuja infraestrutura é concluída apenas em 1985. Ou os núcleos de Paulista construído entre 1980 e 1983, cuja localização foi “justificada pela integração com o polo industrial de Paulista e o eixo de integração (PE-15). Enquanto o primeiro implanta-se, paulatinamente, e requer mão de obra com determinadas qualificações, o segundo passa a ser implantado somente no final dos anos 80.” (SOUZA, 1991, p. 141).

O regime autoritário, por sua vez, abafou as associações e sindicatos ou qualquer movimento de luta por direito. A saída encontrada pelas famílias marginalizadas do mercado de moradias foram as ocupações coletivas urbanas que se multiplicaram no final dos anos de 1970. Entre 1978 e 1983 mais de 80 eventos - quase um por mês – envolvendo aproximadamente 150 mil pessoas ocorreram no Recife. Este fenômeno materializa uma transformação importante:

Enquanto a cidade manteve espaço físico disponível no seu interior, o desenvolvimento urbano permitiu uma convivência contraditória entre o direito (de fato) de moradia das populações em áreas de pouco ou nenhum valor econômico e o direito (legal) de propriedade, que regulava as transações nas áreas mais valorizadas. Na medida em que a população pobre perdeu a possibilidade de deslocar seus locais de moradia no interior do espaço urbano, o conflito entre esses dois direitos tornou-se potencialmente inevitável. (FALCÃO NETO e SOUZA, 1985. p. 77)

Desde o início do século XX, como visto, havia ocupações irregulares nos mangues e posteriormente nos morros, no entanto estas foram ocorrendo de forma gradual, realizada individualmente ou por pequenos grupos de famílias. Alguns movimentos sociais envolvidos na questão habitacional surgiram inicialmente como sociedades de luta pelo controle de aumento dos aluguéis (do chão e/ou do mocambo) e queixas contra as condições de moradia. Este era o caso da pioneira Liga Mista de Proprietários Pobres da Vila de São Miguel, criada em 1931, e da Liga Defensora dos Proprietários do Largo dos Pescadores, criada em 1948⁸⁷. Outras passaram a lutar pelo direito de permanência em áreas públicas destinadas a “projetos estratégicos” como o caso da Associação Defensora de Brasília Teimosa, fundada

⁸⁷ Nome e ano de fundação das entidades (BEZERRA, 1965. p. 41).

em 1952. O acirramento da disputa urbana com o aparato legal e executivo do Estado continuamente sobrepondo o direito legal sobre o direito de fato, levou ao fortalecimento dos movimentos organizados em busca de novos métodos para subsistir. A luta coletiva por melhores condições de localização passa a ser imperativo, se antecipando às necessidades construtivas.

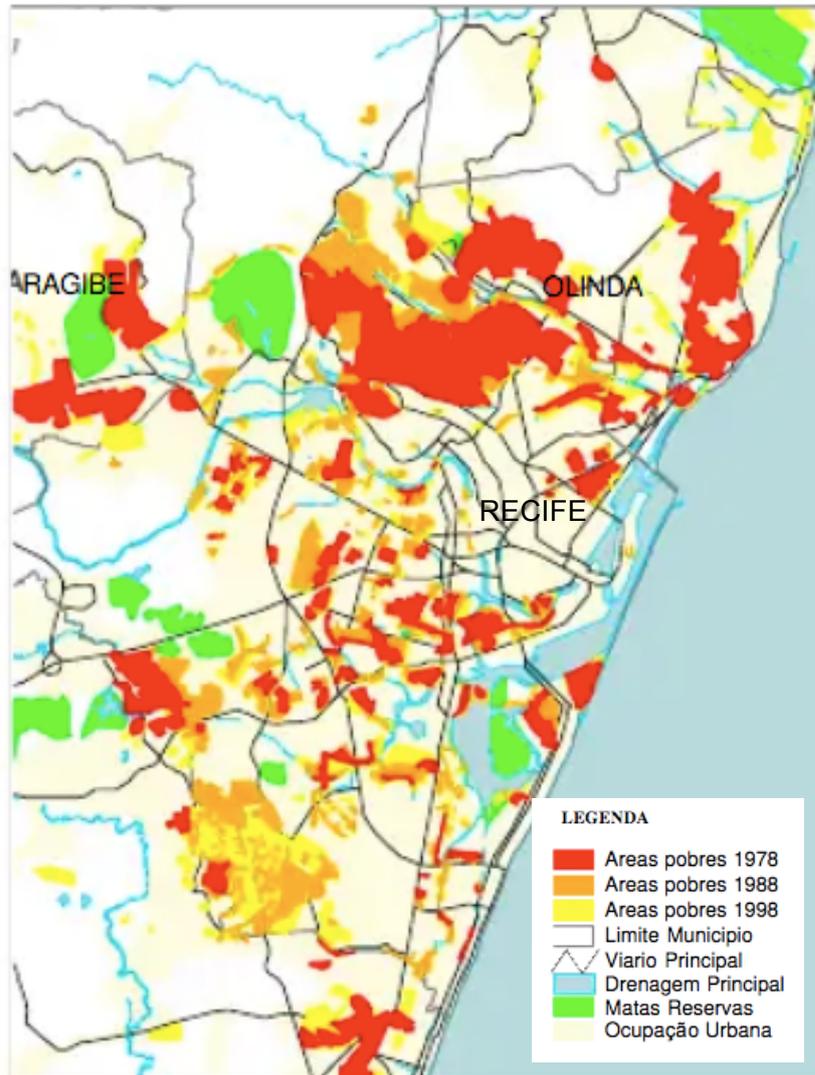
“A gente tinha que olhar a conveniência da gente. Não era só a casa que ia olhar, mas o valor do lugar.”

Depoimento de moradora da Ilha do Joaneiro que se negava a deixar o local para morar em uma vila afastada da COHAB em 1977 (CAVALCANTI, 1984, p. 221).

A partir do final dos anos de 1970, numerosos assentamentos estalam da noite para o dia, com centenas de famílias construindo moradias improvisadas em algumas horas, em terrenos urbanos desocupados e por vezes em áreas de proteção ambiental abandonadas, expunham a necessidade premente de permanência na cidade. O mapa (Figura 24), mostra as ocupações realizadas até 1978 em localizações mais próximas à planície central do Recife, exercendo pressão sobre o território no sentido inverso das políticas habitacionais. Na década seguinte se nota invasões pulverizadas por toda a capital, destaque para a ocupação ao sul de Recife e norte de Jaboatão, nas áreas próximas aos conjuntos da COHAB, conforme já comentado.

O cenário político de arrefecimento do regime ditatorial e a proximidade da reabertura política fortaleceram os movimentos sociais. A luta por acesso à moradia e à terra urbana ocorria em todo o Brasil pressionando o governo a uma mudança de postura. Em 1975, é então criado, no âmbito do BNH, o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) que objetivava oferecer lote com infraestrutura para famílias de 1 a 3 salários mínimos. Esta iniciativa inaugura uma nova postura na questão da moradia, trazendo para o centro da discussão, o acesso à terra urbanizada. Dois anos depois, surgiu o Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (FICAM), que financiava habitações e reformas de baixo custo, inserindo a autoconstrução como alternativa institucional. E finalmente, em 1979, criou-se o Programa de Erradicação de Sub-habitação (PROMORAR) dirigido à melhoria dos núcleos habitacionais de favelas, sem implicar a remoção de seus moradores.

Figura 24 - Ocupações urbanas no Grande Recife por década



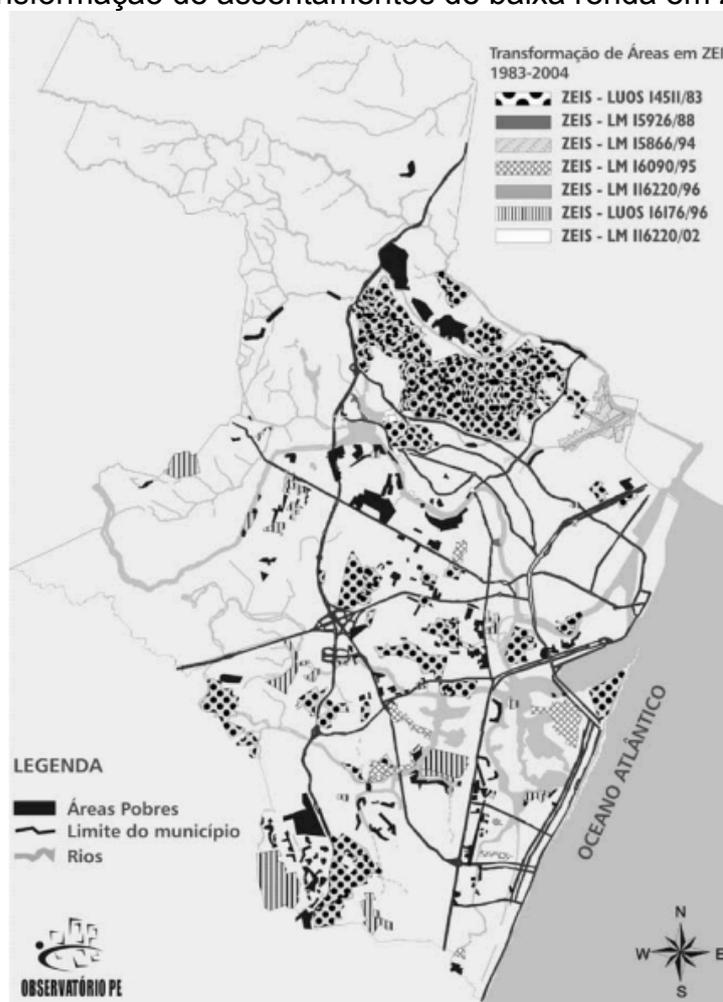
Fonte: MIRANDA, 2012

Estes programas não serão aprofundados, uma vez que o desenho programático destes se distinguem daqueles objetos desta investigação, no entanto, a título de registro de sua atuação na RMR, destacamos que o PROMORAR foi, entre esses, o mais atuante. Através dele, foram financiadas, entre 1980 e 1986, a melhoria de 5.359 habitações e a construção de outras 6.184 distribuídas em Moreno, Camaragibe, Olinda, Recife e Jaboatão⁸⁸. Este programa se distingue completamente do programa convencional ao promover intervenções em áreas ocupadas, com beneficiários previamente conhecidos e sem a expulsão dos moradores do local. Finalmente, após 60 anos restritos a soluções de remoção, se

⁸⁸ Dados compilados a partir dos dados da tabela 4.6 de Souza (1990).

reconhecia o direito de permanência de inúmeras áreas pobres, propondo a melhoria dos assentamentos onde estes se localizavam.

Figura 25 - Transformação de assentamentos de baixa renda em ZEIS, 1983-2003



Fonte: Miranda e Moraes, 2007.

Os apoderamentos coletivos passaram também a desafiar o aparato institucional e jurídico que sempre ignorou a dimensão social da moradia. Tomando como base o levantamento de assentamentos de baixa renda, realizado em 1978 para a RMR, a Prefeitura do Recife implantou um instrumento jurídico territorial novo, através da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) N° 14.511 de 1983 (Figura 25), as Zonas Especiais de Interesse Social. As 23 ZEIS institucionalizadas abrangiam grande parte dos assentamentos precários da cidade e definiam parâmetros urbanísticos específicos que buscavam atender as excepcionalidades urbanas das áreas pobres, bem como protegê-las da especulação imobiliária. Esta importante conquista pelo

direito de permanência foi reproduzida em outras cidades brasileiras e ainda é o principal instrumento de proteção para permanência das áreas pobres no Recife.

Consoante com os novos contextos de pressão popular, a Lei 14.511/83 também não explicitava, como suas antecessoras, as localizações específicas para construção de casas populares. No entanto, um imbricado sistema de parâmetros e índices continuavam favorecendo certos setores, especialmente no que se refere às zonas residenciais, resultando na redistribuição da planta de valor fundiário da cidade e, conseqüentemente, aprofundando as barreiras econômicas⁸⁹. Conforme Medina (2018, p. 60), “a distribuição dos coeficientes de utilização dos terrenos na cidade - os potenciais de construção - privilegiavam as áreas mais centrais ou possuidoras de amenidades paisagísticas, enquanto as áreas periféricas possuíam potenciais menores”. A Zona Residencial 5 (ZR5), cujo perímetro abarca e amplia a ZR1 do zoneamento de 1961, possuía o segundo maior potencial construtivo da lei, ficando atrás apenas da ZR6 - o litoral de Boa Viagem.

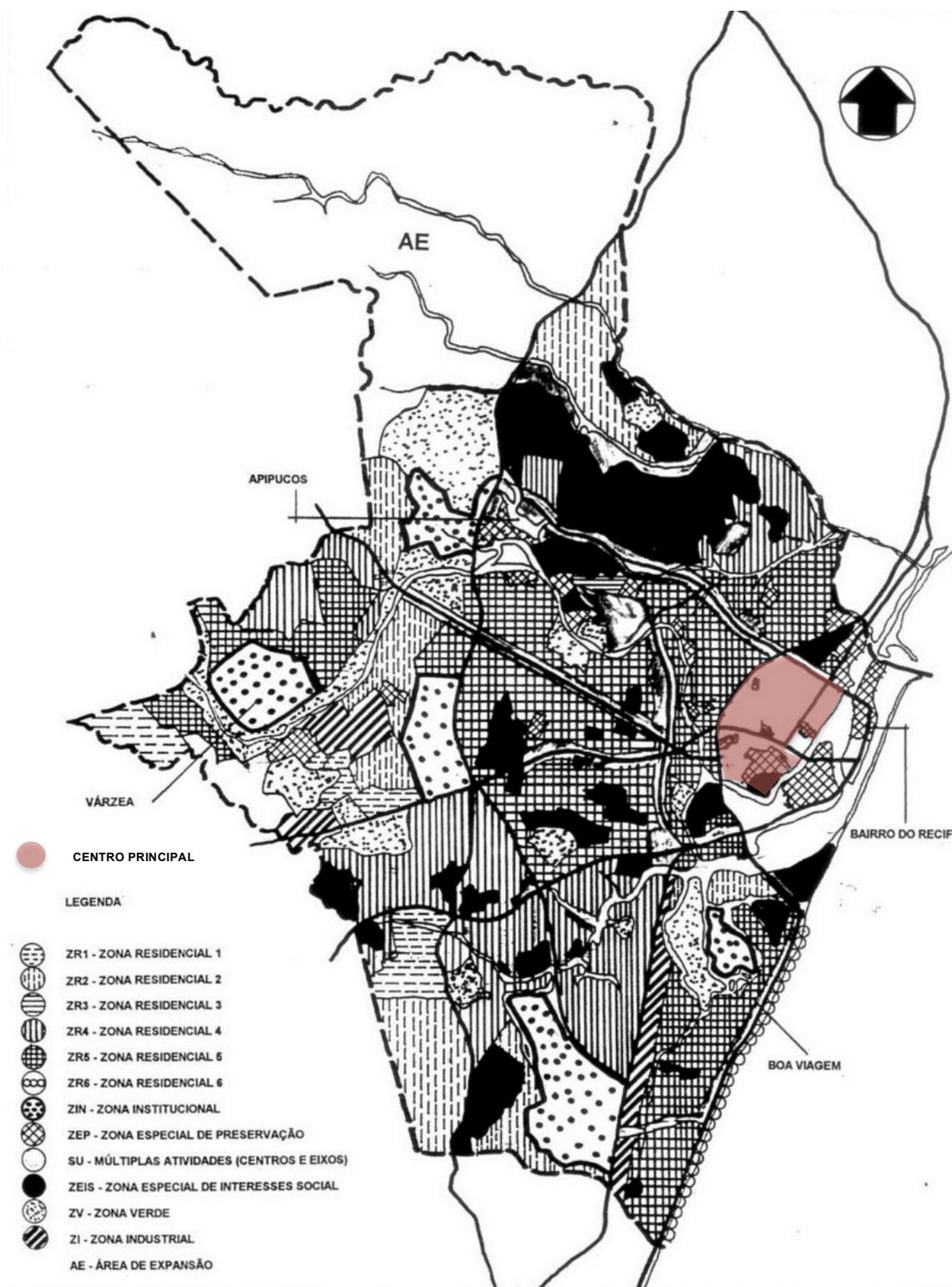
O bairro de Boa Viagem foi o espaço emblemático do domínio privado sobre o público que caracterizou o instrumento (MEDINA, 1996). Esta lógica se apresentava coerente com a política nacional que estimulava o desenvolvimento do setor imobiliário através do BNH. Além disso, favorecia os desejos de moradia da elite que passou a ocupar o litoral, a partir dos anos de 1960, para suas casas permanentes. Na década de 1970, foi inaugurada a primeira perimetral da cidade, a Avenida Agamenon Magalhães⁹⁰, ligando Olinda, Recife e Boa Viagem. Em 1980, foi inaugurado, no bairro, o primeiro centro de compras fechado de Pernambuco, o Shopping Center Recife, o qual logo viria a configurar uma nova centralidade. Conforme tratam Barata-Salgueiro (2018), Sposito (2018) e Vilaça (2000), a reestruturação do espaço a partir de novas conectividades e centralidades acaba por redefinir o valor do espaço, enquanto terra-localização, favorecendo o acúmulo do capital em certos setores, em detrimento de outros. Assim, essas dinâmicas contribuíram bastante para o esvaziamento do centro tradicional e seu deslocamento do Bairro do Recife e Santo Antônio, na direção dos bairros da Boa Vista e Ilha do

⁸⁹ As leis que disciplinam o solo do Recife posteriores se comportarão de forma semelhante.

⁹⁰ Não por acaso a avenida ganha o nome do criador da Liga Social Contra o Mocambo, seu percurso coincide com o do canal Derby-Tacaruna, considerado fundamental para a expansão da cidade, nos anos de 1940, e viabilizado a partir da expulsão dos mocambeiros que ali viviam, conforme comentado anteriormente.

Leite, até a Avenida Agamenon Magalhaes, a qual já se tornara um importante eixo de conexão com a zona sul.

Figura 26 - Mapa da Lei de Uso e ocupação do solo de 14.511/83



Fonte: MEDINA, 2018 adaptado pela autora.

Estes processos são todos apropriados e fortalecidos pela LUOS de 1983, conforme se vê em seu zoneamento (Figura 26). O perímetro da zona comercial principal, pela primeira vez, deixa de fora o núcleo original da cidade e se expande na direção oeste e sul, classificada com setor urbano de usos múltiplos (SU). As quadras entre a Avenida Domingos Ferreira e a Beira-mar de Boa Viagem compõem a única área classificada como ZR 6, a zona residencial de maior potencial construtivo previsto pela lei, o que acarretará uma acelerada verticalização da orla de Boa Viagem nos anos seguintes.

A instituição da ZEIS Brasília Teimosa, ao lado da ZR6, na beira-mar do Pina ocorreu enquanto os conjuntos habitacionais convencionais da COHAB/BNH somente eram construídos fora de Recife, era a expressão mais emblemática de que a possibilidade de participar de certas localizações passava pelas ocupações ilegais e pelas lutas organizadas por permanência.

4. A CIDADE NÃO PARA, A CIDADE SÓ CRESCE⁹¹: a moradia enquanto direito e a política habitacional no Brasil pós-Constituição de 1988

O sol nasce e ilumina as pedras evoluídas
Que cresceram com a força de pedreiros suicidas
Cavaleiros circulam vigiando as pessoas
Não importa se são ruins, nem importa se são boas
E a cidade se apresenta centro das ambições
Para mendigos ou ricos e outras armações
Coletivos, automóveis, motos e metrô
Trabalhadores, patrões, policiais, camelôs
A cidade não para, a cidade só cresce
O de cima sobe e o de baixo desce.
(CSNZ, 1994)

Vários países da América Latina, entre eles o Brasil, encerram os anos de 1980 mergulhados em uma profunda crise econômica, que levou o período a ser conhecido como a década perdida. O país aprofunda suas distorções em um contexto no qual 76% da população brasileira já vivia nas cidades. “Em 1990, mais da metade da renda do país, ou seja, 53,2% está concentrada nas mãos dos 10% mais ricos. A desigualdade econômica se reflete na desigualdade espacial. As duas maiores regiões metropolitanas do país, São Paulo e Rio de Janeiro, concentram 5% do número de pobres do país.” (RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p. 142)

Como mencionado no capítulo anterior, desde meados dos anos de 1970, as entidades civis e os movimentos sociais encabeçaram uma série de ocupações e manifestações ganhando, aos poucos, visibilidade e relevância política. Suas reivindicações por terra urbana e moradia passaram a ser apresentadas como direito “com base em uma nova ética social⁹², que trazia como dimensão importante a politização da questão urbana, compreendida como elemento fundamental para o processo de redemocratização” (SAULE JR. UZZO, 2006. p.13).

A partir de iniciativas de setores da igreja católica, através da Comissão Pastoral da Terra, foi publicado, em 1982, o documento Ação Pastoral e Solo Urbano que

⁹¹ Trecho da música A Cidade, do álbum Da lama ao Caos (CSNZ,1994) da banda pernambucana Chico Science e Nação Zumbi.

⁹² Conceito crítico desenvolvido pelo Movimento de Reforma Urbana, no qual a nova ética social condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca de pobreza de muitos.

defendia a função social da propriedade urbana. Em 1985, surge o Movimento Nacional por Reforma Urbana (MNRU) articulando uma série de organizações da sociedade civil, entidades profissionais, sindicatos, movimentos sociais e organizações não-governamentais no sentido de fortalecer a participação da questão urbana no processo Constituinte. O Regimento Interno da Constituição previa a possibilidade da apresentação de emenda popular subscrita, se houvesse ao menos, 30.000 eleitores assinantes. Apesar da heterogeneidade dos participantes, o MNRU consolida o Direito à Cidade como sua principal bandeira, apresentando uma proposta ao Congresso Nacional com 160.000 que culminará na inserção do capítulo de Políticas Públicas na Constituição de 1988, e de dois artigos fundamentais:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 1988)

O art. 182 determina ainda que o Plano Diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, bem como passa a ser facultado ao Poder Público municipal exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de edificação compulsória, taxaões progressivas ou desapropriação. Enquanto o artigo 183 permitiu o processo de regularização das favelas através do usucapião especial de imóvel urbano.

Trata-se de um ponto de inflexão importantíssimo, pois passa a associar a política de desenvolvimento urbano à função social da cidade e da propriedade urbana. A questão da moradia até então esteve relacionada à propriedade e esta, por sua vez, pertencia ao rol dos direitos individuais. O direito de propriedade, no Brasil, tem sua origem na ideologia liberal capitalista “que privatiza e individualiza a propriedade, privilegiando uso e gozo segundo livre vontade do proprietário” (FALCÃO, 1984. p.92). Estes artigos trazem um novo entendimento sobre a questão habitacional e foi a primeira conquista de uma longa luta coletiva por legitimidade. O direito à moradia

somente viria a ser explicitado entre os direitos sociais, na constituição, a partir da emenda constitucional nº. 6 de 14/02/2000⁹³. Assim como a regulamentação dos artigos 182 e 183 ocorreu apenas treze anos depois de sua promulgação, através da Lei 10.257 de 10/07/2001. Conhecida como Estatuto das Cidades, esta lei é o instrumento que finalmente estabelece as bases legais no campo do direito urbanístico brasileiro. Além de instituir, como objetivos da política urbana, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o estatuto cria normas de ordem pública que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, oferecendo, enfim, novos meios para a aproximação entre a justiça legal e a justiça social⁹⁴.

Apesar deste largo caminho para a legitimação, o direito à habitação já aparecia entre os direitos trabalhistas da Carta Magna de 1988, em seu artigo 7º:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo (...); (BRASIL, 1988)

Ou seja, se reconhecia legalmente desde então o imperativo de os salários serem regulados pelas necessidades da reprodução do trabalhador incluindo os gastos com moradia. Direito este historicamente espoliado na forma de remuneração insuficiente que lhes destinam à informalidade da moradia e logo na insegurança da posse diretamente proporcional ao valor (de troca) da terra que ocupam. O simples cumprimento deste artigo dispensaria boa parte da problemática a que este trabalho se dedica. No entanto a espoliação da remuneração do trabalhador segue sendo base para a concentração de riqueza no país e a moradia informal seu mais categórico subproduto.

Em lugar de empenhar-se na causa, o poder público, historicamente, dedicou-se ao

⁹³ Para isto também corroborou a Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos Habitat II, em Istambul, 1996, cujos compromissos internacionais foram assinados pelo Brasil.

⁹⁴ Falcão (1984) em seu texto Justiça Social e Justiça Legal: conflitos de propriedade no Recife, discute a incapacidade da concepção da ordem legal se impor como expressão da justiça social, no Brasil, em vias de redemocratização e em particular, no Recife, diante da intensificação das ocupações coletivas de terrenos urbanos.

efeito, para o qual o artigo 23º determinou que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988). Conforme apresentado no capítulo anterior, a intervenção pública se concentrou, até meados dos anos 1970, na provisão de moradias através de conjuntos habitacionais afastados tanto dos centros urbanos, como das áreas de origem de seus beneficiários. As políticas alternativas do BNH (PROMORAR, PROFILURB e FICAM) foram as primeiras iniciativas que consideraram a permanência dos moradores na área onde viviam. Estas experiências se mostraram mais coniventes com as aspirações sociais que nortearam a Carta Magna.

4.1 Interlúdio da política nacional de provisão de moradias

A esta altura, a política de ajuste fiscal, diante da inflação galopante, e a crise econômica deixada pelo governo militar sufocaram os recursos federais, inclusive aqueles que alimentavam o SFH. Em 1986 o BNH é extinto e a Caixa Econômica Federal (CEF) passa a ser o operador do FGTS. A partir de então, entre 1986 e 1994, segundo Cardoso (2013), vários órgãos se sucederam na gestão da política habitacional do governo federal, evidenciando uma forte instabilidade política e institucional que se estendeu até a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Algumas iniciativas, no final dos anos 1990, buscaram atender a lacuna deixada pelo BNH. Este foi o caso da criação de programas de financiamento voltados ao beneficiário final - Carta de Crédito, individual e associativa - e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). No entanto, nenhuma delas interferiu significativamente no combate ao déficit habitacional da baixa renda.

Diante deste cenário, surgiram iniciativas locais, por todo o Brasil, com perspectivas sobre políticas habitacionais mais voltadas à urbanização de favelas, regularização fundiária e mutirões para construção de moradias. Entre essas ações, Moraes (2019) destaca o Projeto Mutirão, na capital carioca, o programa Cada Família, um Lote - do governo do estado do Rio de Janeiro, o Programa de Desenvolvimento de Comunidade - em Minas, a reurbanização de favelas e a autoconstrução assistida, em São Paulo. Estas ações rompiam com a solução dominante até então, que implicava na periferização da moradia dos pobres, ao mesmo tempo em que

reconheciam os assentamentos precários como parte da cidade.

Em Pernambuco, o governo do Estado adquire empréstimo com a CEF para financiamento de intervenções, na RMR, entre 1987 e 1991. No esteio das mudanças em todo país, incrementada pela pressão exercida pelas ocupações coletivas e os movimentos sociais, na RMR, desde meados de 1970, bem como pela postura progressista do governo em Pernambuco pós-ditadura, o poder público assume um novo posicionamento. Neste período, foram entregues os títulos da maior desapropriação de terras realizada na história do Recife, por conquista do Movimento 'Terras de Ninguém'. Os moradores de 53 comunidades dos morros de Casa Amarela, na zona norte da cidade, se organizam em torno da reivindicação pela posse da terra que ocupavam desde os anos de 1940, diante das ações de erradicação dos mocambos da LSCM. Através do Decreto nº 7.008/1980, 400ha de terra foram desapropriados e após um longo processo burocrático, em 1987, cerca de 20 mil títulos foram emitidos na Guabiraba, Brejo, Nova Descoberta, Vasco da Gama, Oiteiro, Alto Santa Isabel, Alto José do Pinho entre outros.

O governo do Estado, no mesmo período, cria o Programa de Habitação Popular para o Setor Público (PROHAP) que absorveu todas as linhas de crédito do antigo BNH. Em lugar dos grandes conjuntos habitacionais, a COHAB-PE passa a priorizar ações voltadas à implantação de lotes urbanizados, financiamento de material de construção, urbanização de favelas e regularização fundiária (SOUZA, 1990). Das glebas adquiridas pela COHAB-PE entre 1987 e 1989 para os programas alternativos, 92% tratava-se de terrenos ocupados dentro do município de Recife (SOUZA, 1990). Foram adquiridos 200ha de terra viabilizando a permanência das ocupações do Buriti e Brejo, na zona norte, Roda de Fogo, zona oeste e 27 de Novembro, no sudoeste de Recife. A partir de 1992, a mudança da gestão estadual e a crise no sistema financeiro de habitação põem fim a estas iniciativas marcando o esmorecimento das ações estaduais.

Uma série de programas fomentados por organismos internacionais ofereceram certo incremento ao estoque habitacional na RMR, entre meados de 1990 e início dos anos 2000, porém em pequena escala e de alcance específico. Entre eles, o Projeto Beira Rio destinado ao reassentamento de comunidades situadas nas

margens do rio Capibaribe e ao Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda da RMR- PROMETRÓPOLE, contemplando a urbanização dos assentamentos precários ao longo do rio Beberibe, nos municípios de Recife e Olinda. A política habitacional nacional é retomada com a criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003.

4.2 A retomada da Política Nacional de Habitação

O MCidades foi criado através da Lei No.10683/2003, com o objetivo de traçar uma política nacional de desenvolvimento urbano integrando às políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte. Na esfera da habitação, o Conselho das Cidades (ConCidades) – órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva do Ministério das Cidades - aprova, em 2004, a Política Nacional de Habitação (PNH), que estabelece o arcabouço conceitual e institucional, as linhas de ação e de recursos para atingir sua principal meta: “promover as condições de acesso à moradia digna – urbanizada e “integrada à cidade” – a todos os segmentos da população, em especial para a população de baixa renda” (BRASIL, 2010, p. 12. Grifo nosso).

Figura 27 - Organograma da PNH



Fonte: BRASIL, 2010.

Para reestruturar institucional e legalmente o setor habitacional, fragilizado e descontínuo desde a extinção do BNH, a PNH prevê a organização de um Sistema Nacional de Habitação capitaneado pelo MCidades com a participação das três esferas de governo: mercado, cooperativas e associações populares. Seu desenho

institucional o subdividia em um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e outro voltado ao Mercado (SNHM). O SNHIS tinha como objetivo, garantir acesso à terra urbanizada e habitação à população de menor renda e centralizar todos os programas de investimentos e subsídios destinados à habitação de interesse social (BRASIL, 2005. Grifo nosso). Foi instituído pela Lei No.11.124/2005, que cria ainda o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e o Plano Nacional de Habitação - PLANHAB (Figura 26). O SNHIS e o FNHIS eram pleitos antigos do Movimento Nacional de Reforma Urbana, solicitado através de um projeto de lei apresentado à Câmara Federal em 1991 e assinado por mais de 1 milhão de pessoas (MCIDADES, 2010, p. 15).

O PLANHAB por sua vez definia diretrizes, metas físicas e financeiras, as articulações institucionais e monitoramento das ações. Além disso, era seu objetivo propor medidas de política urbana e fundiária capazes de viabilizar o acesso à terra urbanizada para HIS. Esse objetivo é especialmente importante, pois, finalmente, a terra é inserida como parte estrutural da política de habitação, exigindo a implementação de instrumentos de reforma urbana que assegurassem o cumprimento da função social da propriedade urbana.

O SNHIS previa o compartilhamento da política nas três esferas de governo, fortalecendo, no entanto, o papel do município e da gestão local participativa no processo. Seus programas foram sendo divididos em dois grandes grupos: produção e aquisição de unidades habitacionais novas e urbanização de assentamentos precários. Estes segmentos buscavam responder aos resultados dos estudos sobre déficit habitacional brasileiro realizado pela Fundação João Pinheiro em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação do MCidades para 2009 (FJP, 2012).

A pesquisa nacional apresentou duas categorias de deficiências habitacionais no país: uma, quantitativa, chamada de Déficit propriamente dito e outra qualitativa, denominada Inadequação habitacional. Os componentes quantitativos se dividiam em déficit por a) reposição do estoque, ou seja, os domicílios rústicos⁹⁵ e b) por

⁹⁵ Tradicionalmente, utiliza-se o conceito do IBGE, cujos domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada (FJP, 2012. p. 12).

incremento do estoque, contemplando domicílios improvisados⁹⁶, coabitação familiar, adensamento habitacional excessivo em imóveis alugados e ônus excessivo com aluguel. Enquanto os componentes qualitativos ou de inadequação eram constituídos por c) carência de infraestrutura; d) inexistência de unidade sanitária exclusiva; e) inadequação fundiária e f) adensamento excessivo em imóvel próprio. O déficit habitacional brasileiro, conforme o documento final, era de 5.998.909 unidades, das quais 5.089.159 (91,4%) encontravam-se em área urbana (FJP, 2012).

Para aderir ao SNHIS e pleitear recursos do FNHIS foi exigido, dos entes federativos, o desenvolvimento dos Planos Locais de Interesse Social (PLHIS) em consonância com o PLANHAB. Esse passava a ser o principal instrumento de implementação da Política Municipal de Habitação, que entre outros componentes, deveria apresentar o déficit e a inadequação habitacional de seus municípios, bem como as propostas e estratégias de ação para enfrentamento do problema diagnosticado, adotando o ano de 2023 como horizonte temporal. Os recursos do FNHIS prescindiam ainda da criação dos conselhos gestores locais do fundo.

O repasse dos recursos federais para a promoção da política habitacional em nível local (estados e municípios) passa, então, a ser realizado de maneira direta aos fundos locais, que por sua vez seriam geridos com a participação social, através dos conselhos e baseados no PLHIS. Além disso, o PLHIS direcionaria a solicitação de recursos dos diversos programas oferecidos pelo governo federal, conforme as especificidades do déficit/inadequação locais. Enquanto os programas vinculados ao FNHIS atenderiam a demanda por reposição e incremento do estoque nas faixas de renda mais baixas, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007, seria o principal instrumento de enfrentamento da questão de inadequação, especialmente através da urbanização de assentamentos precários (UAS-PAC).

A conclusão do PLANHAB coincide com a crise mundial provocada pelo desequilíbrio do setor financeiro norte-americano, no final de 2008, que levou à

⁹⁶ Engloba todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados e barcos e cavernas, entre outros), o que indica claramente a carência de novas unidades domiciliares (FJP, 2012. p. 13)

falência importantes instituições financeiras internacionais. A chamada crise dos *subprime* “acarretou uma expressiva redução do crédito, em especial o de longo prazo, afetando significativamente os investimentos das empresas privadas, notadamente do setor da construção” (BRASIL, 2010, p. 191). Para minimizar os efeitos, o Governo Federal adotou medidas de expansão do crédito pelos bancos públicos (Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica), de forma a compensar a retração do setor privado, e medidas de caráter anticíclico, mantendo os investimentos em infraestrutura previstos no âmbito do PAC e mobilizando a Petrobrás no sentido de que também mantivesse os investimentos previstos (CARDOSO, 2013).

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) surge, em 2009, nesta conjuntura, como principal aposta para mitigação dos impactos da crise no país. Ao mesmo tempo em que se incrementava o setor da construção civil e o mercado imobiliário, se atenderia a uma enorme demanda reprimida por habitação (GOMES, 2020). O viés econômico da iniciativa levou sua concepção para o âmbito do Ministério da Fazenda e da Casa Civil, e não do Ministério das Cidades, onde havia sido desenvolvido todo o processo de implementação do SNHIS e do FNHIS. Segundo Ferreira (2016), a importância do PMCMV reside no fato de ter viabilizado a retomada dos investimentos público e privado, criando, assim, condições para a oferta e o consumo da habitação mediante o uso de fundos públicos estatais e paraestatais⁹⁷.

O programa nasce robusto com investimentos previstos na ordem de R\$ 34 bilhões visando a construção de 1 milhão de moradias em sua primeira fase (2009-2011) (BRASIL, 2010). Sua intensidade transformou sobremaneira a produção e o consumo da habitação no país. Dados da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (Cbic) indicam que o programa gerou 3,5 milhões de empregos diretos, bem como foi responsável por dois terços do mercado imobiliário do período. Em 2015, com apenas seis anos de programa, já superava, em contratação, as 4 milhões de unidades habitacionais construídas pelo Banco Nacional de Habitação

⁹⁷ Os recursos estatais eram provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), os quais são alocados no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) ou no Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Já os paraestatais provêm do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

(BNH), em seus vinte e dois anos de atuação, e considerada até então, a política habitacional mais relevante do país. Em 2019, acumulava um orçamento superior a 430 bilhões de reais e contratou cerca de 5,6 milhões de moradias⁹⁸. Embora uma relação direta exija estudos mais complexos, para efeito de escala, observamos que o número de casas entregues, em seus dez anos, corresponde a 85% do déficit de 5,9 milhões, apresentado pela Fundação João Pinheiro para 2009⁹⁹. Sua relevância, enfim, alçou a política habitacional para o centro das discussões sobre desenvolvimento urbano no país.

A trajetória até aqui apresentada permite afirmar que, noventa anos após a primeira iniciativa habitacional de promoção pública e uma longa jornada de conquistas sociais, já não se questiona a legitimidade do direito à moradia. Tão pouco se refuta o papel do poder público enquanto promotor (e não apenas legislador ou interventor) para sua efetivação. O debate agora passa a centrar-se na forma como esse direito vem se consolidando e quais as outras questões que com ele dialogam (CANAVARROS, 2016). Neste sentido, nos interessa compreender como o maior programa habitacional pós redemocratização do país atuou na convergência do direito à moradia em direito à cidade, considerando sobretudo seus aspectos locacionais, os quais, por sua vez, oportunizam acesso a vários direitos sociais (educação, saúde, infraestrutura, trabalho, lazer etc.).

4.3 O Programa Minha Casa Minha Vida: desenho programático, congruências e contradições

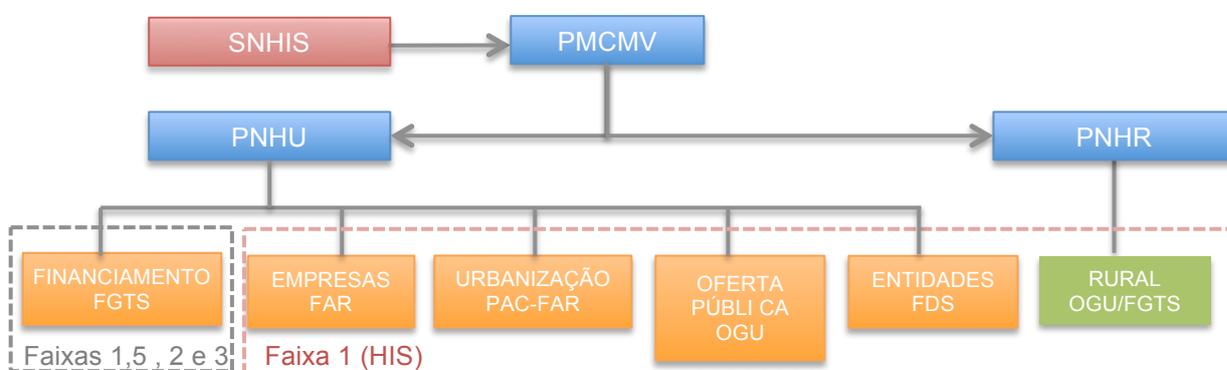
As análises da produção do espaço, segundo Marques (2005), frequentemente não se aprofundam sobre o funcionamento dos mecanismos do Estado, sabendo-se mais sobre o que ele é e menos como ele age. Nas leituras de vários trabalhos sobre o PMCMV não é incomum encontrar imprecisões e até incorreções na análise do programa, especialmente por desconsiderar as particularidades das suas diversas categorias ou ignorar mudanças assumidas em suas diferentes fases.

⁹⁸ Dados Ministério de Desenvolvimento Regional, posição abril de 2019.

⁹⁹ A dissolução do PMCMV ocorreu paulatinamente, com a redução de subsídios públicos a partir de 2016, da extinção do Ministério das Cidades em 01/01/2019, seguida da desarticulação da estrutura operativa da Caixa e a suspensão das contratações para o Faixa 1, em 2019, e finalmente com o lançamento, pelo novo governo, do Programa Casa Verde e Amarela em 12/01/2021.

Afinal, são 6 categorias, 4 faixas de renda, 3 fases e diversas fontes de recursos ao longo de seus dez anos, cada qual com suas especificidades, o que torna a interpretação de seus resultados mais sujeitos a equívocos. Assim, julga-se oportuno introduzir a análise partindo do desenho institucional do PMCMV para assim situar com maior precisão o objeto de estudo. Da mesma forma, apresenta-se a posteriori a evolução de seu marco regulatório ao longo de suas três fases, no que refere à localização dos empreendimentos percorrendo as tratativas entre os entes federativos.

Figura 28 - Organograma PMCMV: subprogramas (azul), modalidades e fonte de recursos (laranja e verde).



Fonte: elaborado pela autora.

O PMCMV foi criado através da Lei 11.977, de 07 de julho de 2009 apresentando dois seguimentos: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Desde seu lançamento, sofreu alterações que podem ser descritas em três fases: PMCMV 1 (2009-2011) - estabelecida pela Lei 11.977-, PMCMV 2 (2011-2016) - Lei 12.424 - e PMCMV 3 (2017-2019) - lançado em 2016, nas vésperas do tumultuado processo de impedimento da presidenta Dilma Russel, e que foi regulamentado apenas no ano seguinte, pelo governo provisório, através da Portaria do MCidades n. 269. Desde sua segunda fase, o programa se apresenta com seis modalidades de contratação: cinco direcionadas para financiamento de habitações em áreas urbanas (PMCMV Financiamento, Empresas, Urbanização Vinculada e Entidades) e uma voltada às áreas rurais (PMCMV Rural) (Figura 28).

Em termos de público-alvo, os PMCMV Empresas, Urbanização Vinculada, Entidades e Rural são voltadas para o público de menor faixa de renda, sendo consideradas habitações de interesse social (HIS). Já o PMCMV Financiamento atende ao público com faixa de renda um pouco superior, com possibilidade de assumir um financiamento imobiliário, desde que oferecidas condições diferenciadas em relação ao mercado. Os recursos estatais são provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), que podem ser alocados no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) ou no Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Já os paraestatais provêm do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), utilizado em operações do PMCMV Financiamento (explicitado anteriormente na Figura 27).

O PMCMV Empresas conta com recursos provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e financia imóveis destinados às famílias com renda até 1.800 reais e que não possuem nenhuma propriedade em seu nome, em cidades com população superior a cinquenta mil habitantes. A escolha do terreno, o projeto e a obra são realizados por uma empresa privada com anuência de um dos bancos oficiais (Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil), que verificam a viabilidade do terreno e do projeto conforme parâmetros e sistemáticas estabelecidas pelo MCidades. O licenciamento urbanístico dos projetos, no entanto, se dá pelos órgãos de controle municipais, e eventualmente estaduais (caso exija alguma licença específica). Os municípios ainda podem participar com doação de terrenos (realizando uma chamada pública para execução dos projetos/obra) e isenções de tributos. Esta modalidade, diferentemente do MCMV financiamento, não exige esforços para venda, pois o “cliente” é o próprio FAR, que irá desembolsando as parcelas para a empresa, na medida em que os avanços de obra são atestados pelos engenheiros/arquitetos dos bancos oficiais. Uma vez concluídas, as unidades são entregues aos beneficiários cadastrados pelo poder municipal, obedecendo critérios de prioridade estabelecidos pelo programa e pela prefeitura. O programa subsidia 90% do valor da habitação, cujo saldo é cobrado aos beneficiários, após a entrega, com mensalidades que variam de 80 a 270 reais, em até 120 parcelas, a depender da renda bruta de cada família.

O PMCMV Entidades atende a mesma faixa 1 de renda e possui critérios semelhantes de financiamento, no entanto utiliza recursos do Fundo de

Desenvolvimento Social (FDS), é voltado às demandas organizadas de forma associativa e operacionalmente são bastante distintos. O empreendimento é realizado através da autogestão. A entidade organizadora e suas comissões são responsáveis pela escolha do terreno, a aprovação junto aos órgãos de controle, o cadastro dos beneficiários e pela execução de obra, ou por meio da contratação de construtoras, ou pela compra de materiais e mão de obra em empreitadas ou através da participação direta das famílias (mutirão). A presença dessa modalidade tem uma dimensão política paradigmática, apoiada na tradição de políticas habitacionais autogestionárias, envolvendo os mais representativos movimentos de luta por moradia e reforma urbana do Brasil (CAMARGO, 2017).

O PMCMV Oferta Pública é operado por agentes financeiros com recursos de subvenção econômica do Orçamento Geral da União (Portaria MCidades 272/2011) e voltado às cidades com menos de cinquenta mil habitantes. Esta modalidade não constava nas primeiras propostas do programa, que se dedicava exclusivamente às grandes cidades. Sua inserção, ainda na primeira versão do PMCMV, se deve à reivindicação dos gestores dos pequenos municípios que se viram excluídos dos novos rumos da política habitacional do país. É destinado às famílias com renda bruta de até 1.600 reais e, em caso de contrapartida do beneficiário, esta não poderá ultrapassar 10% de sua renda bruta familiar mensal. O poder público municipal protagoniza a execução, sendo responsável pela escolha do terreno, apresentação da proposta, licenciamento, execução da obra e seleção dos beneficiários conforme critérios estabelecidos pelo programa.

O PMCMV Urbanização Vinculada surge apenas na segunda fase do PMCMV (PMCMV 2), em 2011, quando este passa a atender a demanda habitacional dos programas de urbanização de assentamento precários do Programa de Aceleração do Crescimento (UAP-PAC). De forma que os projetos de reassentamento farão parte do projeto geral de urbanização a ser realizado pela Prefeitura/Governo do Estado. O ente federativo também é responsável pela definição do terreno de destino que deverá localizar-se dentro do perímetro de intervenção ou nas proximidades. As famílias a serem reassentadas devem participar do processo de elaboração e aprovação da proposta. A seleção da construtora para execução do conjunto é realizada por meio de chamamento público e os contratos serão firmados

diretamente pela Caixa Econômica Federal¹⁰⁰ com as empresas. Nesta modalidade, não são previstas contrapartidas do beneficiário, sendo o investimento assumido integralmente pela União e pelos entes locais (contrapartida). É a modalidade que mais se aproxima dos preceitos do PLANHAB quanto ao acesso à terra urbana.

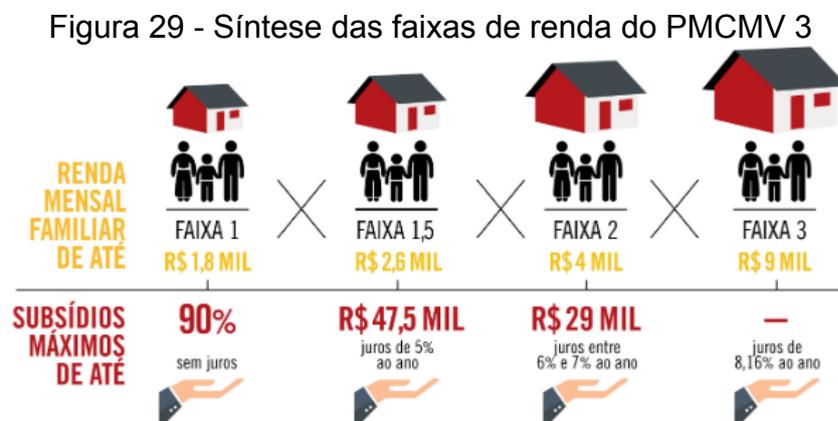
O MCMV Rural é destinado a subsidiar a produção ou reforma de imóveis para agricultores familiares e trabalhadores rurais, através de operações de repasse de recursos do Orçamento Geral (OGU) da União ou de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). O acesso aos recursos se dá por intermédio de Entidades Organizadoras, de natureza pública ou privada, representativa do grupo de beneficiários. A renda familiar bruta anual para enquadramento não pode ultrapassar R\$17.000,00 e, diferentemente dos demais, as unidades são construídas em terrenos de propriedade ou posse do beneficiário, sendo vedadas construções em terrenos inseridos em áreas urbanas.

O Financiamento faixa 1,5 foi criado mais recentemente (2016), para empreendimentos privados de construtoras e incorporadoras, cujo projeto deve ser aprovado pela Caixa Econômica Federal, e se destina a pessoas com renda de até 2.600 reais, que passam a ter juros subsidiados de 5% ano e até 30 anos para pagar, com possibilidade de subsídio direto de até 47,5 mil reais que podem ser utilizados como entrada na compra de apartamentos. As contratações nesta modalidade foram inexpressivas, tendo em vista a redução dos subsídios destinados ao programa a partir deste período.

O MCMV Financiamento, faixas 2 e 3, utiliza recurso do FGTS e os projetos são elaborados pelas construtoras e apresentados ao banco para que este autorize a comercialização dos imóveis vinculada ao programa. O financiamento nestas faixas cobre 100% dos custos da obra com taxas de juros inferiores ao mercado. A liberação do recurso se dá na medida em que a obra avança. A empresa então anuncia e vende as unidades habitacionais, cujos compradores contam com condições mais atraentes de financiamento. O faixa 2 é destinado às famílias com renda de até 4 mil reais, oferecendo subsídios de até 29 mil reais por unidade. Já o

¹⁰⁰ Para essa modalidade, a Caixa Econômica Federal atua como mandatária da União, não podendo as operações serem realizadas por outros bancos.

faixa 3 é destinado para as famílias com renda de até 9 mil reais, com taxas de juros reduzidas, mas sem subsídios¹⁰¹. A síntese das características nas diversas faixas pode ser vista na Figura 29, a seguir.



Fonte: Revista Piauí, nov.2019.

Ao considerar as três fases, o programa contratou 5.567.032 unidades habitacionais, das quais 4.655.530 encontram-se concluídas e mais de 4 milhões entregues (Tabela 7). As metas de contratação previam entre 40% e 60% das unidades voltadas para o faixa 1¹⁰². No entanto, a soma de todas as modalidades do Faixa 1 corresponde a 34% das unidades contratadas, enquanto mais da metade estão na Faixa 2 (52%), 2% na Faixa 1,5 e 12% na Faixa 3 de renda. Embora o programa tenha realizado um maior número de unidades na Faixa 2, a Faixa 1 é considerada a mais importante no combate ao déficit, diante do perfil dominante de renda das famílias que o compõem. Conforme a Fundação João Pinheiro, 90% do déficit habitacional de 2009, ano em que foi lançado o PMCMV, era composto por famílias com renda de até 3 salários mínimos, limite da Faixa 1 do programa na sua primeira versão.¹⁰³

¹⁰¹ O atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) que assumiu a política habitacional nacional com a extinção do MCidades, lançou o Casa Verde e Amarela em 12 de janeiro de 2021 (Lei 14.118) que até o momento oferece opções apenas nas modalidades de financiamento (Faixa 2 e 3).

¹⁰² Na fase 1 do PMCMV (2009-2011) a meta era de 40%, sendo esta superada (48%) e ampliada em sua fase 2 (2011-2016) para 60%, quando já tem seu desempenho superado pelas contratações na Faixa 2 de renda.

¹⁰³ A partir de 2011, quando lançada a versão 2, a valorização do salário leva o programa a adotar, como renda máxima, para o faixa 1, R\$1600,00 e a partir de 2016, em sua fase 3, R\$1800,00.

Tabela 7 - Total de unidades Contratadas e Entregues do PMCMV por faixa de renda. Brasil

PMCMV- Faixa de Renda	Unidades Contratadas	Unidades Concluídas	Unidades Entregues	% contratadas
FAIXA 1 (HIS)	1.896.353	1.524.407	1.395.149	34
FAIXA 1,5	118.930	51.204	32.287	2
FAIXA 2	2.896.026	2.560.543	2.272.363	52
FAIXA 3	655.723	519.376	380.440	12
TOTAL	5.567.032	4.655.530	4.080.239	

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Regional, posição abril/2019

Não obstante os déficits de 2009 e 2019 não permitam comparação direta, por diferenças metodológicas, é possível, com ponderação, afirmar que algumas tendências permanecem, como o caso da demanda dominante por moradias inseridas na faixa 1. Em 2009, 90% do déficit encontrava-se nas famílias com renda até três salários mínimos, correspondente a Faixa 1 do programa. Em 2019, o percentual de famílias enquadradas na Faixa 1 é de aproximadamente 74,4%, considerando o universo de dois salários, valor mais próximo dos R\$1.800,00 estabelecidos como teto na última fase do PMCMV.

Tabela 8 - Déficit Habitacional 2019. FJP

Local	Urbano	Rural	Total	Relativo %*	Relativo %**
Brasil	5.044.322 (85,8%)	832.377 (14,2%)	5.876.699	100	8,2
Brasil até 2 SM ¹⁰⁴			4.373.171	74,4	
RMs	2.133.673 (96,6%)	73.389 (3,4%)	2.207.062	42,3	3,1

* em relação ao total do déficit. ** em relação ao total de domicílios

Fonte: Dados do Déficit Habitacional Brasileiro 2016-2019. FJP, 2021, compilado pela autora.

Algumas prevalências também se mantêm entre os estudos de 2009 e 2019 no aspecto territorial. A estimativa do déficit habitacional para 2019 mostra que, como em 2009, este segue majoritariamente urbano, correspondendo a mais de 5 milhões de moradias (85,8%) e com forte concentração nas Regiões Metropolitanas, equivalendo a 42,3% do déficit total (Tabela 8).

Os maiores números absolutos do déficit em 2009 encontravam-se na região

¹⁰⁴ A renda correspondente a 2 salários mínimos, em 2019, era de R\$2,012,00, sendo, portanto, mais próximo ao teto dos beneficiários do PMCMV Faixa 1 no mesmo período.

Sudeste, somando 2,27 milhões em 2009; no entanto, em termos relativos, o Norte aparecia em primeiro lugar apresentando um déficit correspondente a 15,4% de seu estoque de domicílios. O Nordeste apareceu em segundo nas duas situações (absoluto e relativo), apresentando para 2009 déficit de 2 milhões de moradias, equivalente a 9,2% de seus domicílios. O Sul aparece em último em ambos os casos. Nos levantamentos para 2019 esta gradação se mantém (Tabela 9).

Tabela 9 - Déficit 2009 e relação com total de domicílios por região. Brasil.

Região	Déficit 2009	Rel. total domicílios %	Déficit 2019	Rel. total domicílios%
Nordeste	2.050.889	13,4	1.778.964	9,2
Norte	634.930	15,4	719.638	12,9
Centro-oeste	493.884	12	472.102	8,4
Sudeste	2.271.241	8,6	2.287.121	7,2
Sul	601.965	7,1	618.873	5,6
Total	6.052.909		5.876.698	

Fonte dados déficit: Déficit Habitacional no Brasil 2009. FJP (2010) e Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019. FJP (2021)

Em síntese, apesar das variações, o déficit permanece ao longo da última década: urbano, metropolitano e concentrado nos extratos mais pobres da população. O componente de maior peso, na estimativa para 2019, foi o ônus excessivo com aluguel. Ao todo, mais de 3 milhões de domicílios, cuja renda era inferior a três salários, comprometendo mais de 30% desta com pagamento de aluguel, o que significa 51,7% do déficit. Os dados mais recentes reforçam, portanto, o entendimento já presente nos dados do início do século XX para Recife aqui analisados, de que a causa do déficit é sobretudo a insuficiência de renda para acesso ao mercado formal da moradia.

Por esse motivo, considerar o nível de renda geral da população é outro fator importante no entendimento da questão habitacional que se pretendia enfrentar. A Tabela 10 ilustra a população e o rendimento médio por região brasileira. Os valores mostram que o Sudeste é a região mais populosa e segunda em melhor rendimento médio, perdendo apenas para o Sul do país. Já o Nordeste, segundo lugar em número de habitantes, o rendimento médio da população é o mais baixo do país, seguido da região norte. Entre os mais pobres, a situação se mostra ainda mais discrepante, pois os trabalhadores do Nordeste recebem praticamente metade do que ganham os do Sul, aferindo o alto nível de desigualdade entre regiões.

Considerando, portanto, os números do déficit e as condições de renda, além do contingente populacional, o Nordeste se destaca como a região cujo acesso a moradia é o mais restrito do país.

Tabela 10 - População por região e rendimento em 2019.

Região	População (mil)	Participação %	Rendimento médio R\$ (70-80%)*	Rendimento médio R\$ (0-80%)**
Nordeste	57.042	27	1.569	802
Norte	1.819	9	1.969	944
Centro-oeste	16.248	8	2.731	1.414
Sudeste	8.883	42	2.761	1.450
Sul	30.009	14	2.799	1.505
Brasil	210.077	100	2.435	1.244

Fonte: PNADc IBGE elaboração SECAP. 2019

*rendimento médio PNADc/IBGE entre 2013 e 2019.

Valor do rendimento do decil 70-80% da população.

** rendimento médio PNADc/IBGE entre 2013 e 2019.

Valor do rendimento do 0-80% mais pobre da população

Tabela 11 - Entregas PMCMV Faixa 1 por Região

Região	Entregues	%	Rel. total domicílios %
Nordeste	560.839	40	2,9
Norte	148.950	11	2,6
Centro-oeste	111.544	8	2
Sudeste	403.043	29	1,27
Sul	170.773	12	1,54
Total	1.395.149	100	

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Regional, posição abril/2019.

Esclarecemos que estas conjecturas não pretendem avaliar o impacto direto do programa sobre o déficit, uma década depois, uma vez que exigiria compatibilizar as metodologias utilizadas, mas apenas realçar os aspectos perenes do déficit que nos apoiarão na análise do desenho operacional do programa para a Faixa 1. Neste sentido, iniciaremos pelas consonâncias nos resultados em diferentes escalas, a partir dos dados de domicílios entregues. A Tabela 11 nos mostra que o PMCMV entregou, somadas todas as regiões do país, 1.395.149 unidades habitacionais até abril de 2019. A região nordeste foi a região mais beneficiada, com ao menos, 560.950 unidades habitacionais do faixa 1 entregues, ou seja 40% do total e equivalente a 2,9% do total de domicílios da região. Assim que do ponto de vista regional, houve uma clara priorização ao Nordeste, em conformidade com os fatores

de demanda e renda já mencionados. O Norte, segundo entre os piores rendimentos e primeiro em déficit relativo, recebe apenas 11% do total de unidades da faixa 1, porém diante de sua menor população, corresponde a 2,6% do total de seus domicílios, ficando assim em segundo lugar em termos relativos.

Sob esta mesma perspectiva, o Centro-Oeste aparece em terceiro, tanto em déficit relativo (8,4%) quanto em atendimento, com o número de unidades entregues equivalente a 2% do total de domicílios. O rompimento desta lógica ocorre com o desempenho do Sudeste, uma vez que apesar do número significativo de entregas (403.042 unidades), assume o último lugar em termos relativos ao total de domicílios (1,27), perdendo para o Sul, cujos dados analisados o colocam na situação menos precária entre as regiões. Desta forma, a distribuição das unidades entregues dentro da Faixa 1 demonstra empenho operacional do programa em respeitar a escala regional do déficit e da condição de pobreza.

Sub Programas	Modalidade	Contratadas	Entregues	Concluídas	% Contratadas
PNHU	Empresas	1.359.786	1.069.808	1.152.652	71,7
	Entidades	79.086	17.872	32.960	4,2
	Oferta Pública	166.865	111.221	124.928	8,8
	Urbanização	67.904	37.649	50.941	3,6
PNHR	Rural	222.712	158.599	162.926	11,7
TOTAL		1.896.353	1.395.149	1.524.407	100

Tabela 12 - Unidades do Faixa 1 conforme programa e modalidade. Brasil

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional, posição abril/2019. Compilado pela autora.

Ao analisarmos os subprogramas inseridos na Faixa 1 de renda (Tabela 12), observamos que 88,3% das contratações se deram em âmbito urbano, inseridas no PNHU, enquanto as zonas rurais receberam 11,7%. Logo, também neste aspecto, a proporção de contratações do Faixa 1 guarda boa correspondência com o déficit quanto à situação do domicílio – urbano (85,8%) ou rural (14,3%) - sendo as unidades habitacionais contratadas equivalentes a cerca de 1/3 de ambos os universos.

O detalhamento das modalidades, por sua vez, nos oferece algumas conclusões sobre o atendimento do programa conforme escala dos municípios. O MCMV

Empresas e o MCMV Urbanização, modalidades direcionadas aos grandes municípios e regiões metropolitanas, somam 75,3% das contratações, já os municípios menores, ou seja, com menos de 50 mil habitantes contrataram, através da modalidade Oferta Pública, apenas 166.865 unidades, ou seja 8,8% do total. Tais valores demonstram que as contratações priorizaram as áreas urbanas das grandes cidades, conforme diagnóstico do déficit habitacional já mencionado. Houve, portanto, do ponto de vista das diferentes escalas territoriais, uma preocupação no atendimento conforme o cenário do déficit habitacional e as metas estabelecidas pelo programa.

Ao isolar as modalidades, porém, observa-se que a categoria Empresas dominou as contratações do Faixa 1, com 71,7% do total, enquanto as alternativas baseadas na produção pública (Urbanização) ou na autogestão (Entidades) foram colocadas em segundo plano com apenas 3,6% e 4,2% das contratações, respectivamente. É, portanto, no âmbito ainda operacional, ao eleger, como carro chefe da habitação de interesse social, a modalidade de provisão mais íntima com a iniciativa privada, que o programa anuncia o seu conflito mais espinhoso: a questão da localização dos conjuntos. O acesso à terra urbana era um dos principais eixos do SNHIS/PLANHAB e se mostrava pouco congruente à modalidade, cujo desenho é como se segue: a) se apresentava desarticulado à política urbana; b) privilegiava o setor privado enquanto promotor, rompendo o protagonismo do setor público; c) não prescindia da participação dos beneficiários nas decisões projetuais e d) priorizava a solução por remoção em prejuízo à permanência.

Isso não ocorre por acaso, pois o programa tinha, como já mencionado, um objetivo macroeconômico. Além disso, diante da histórica captura dos subsídios habitacionais pela classe média, o governo federal desejava atrair o mercado imobiliário também para o atendimento das faixas de renda mais baixas. Em troca, se esperava uma maior agilidade na execução das moradias que não vinha sendo alcançada pelos poderes municipais, na aplicação dos recursos do FNHIS e do PAC.

De acordo com Cardoso (2013, p. 46), “a questão da moradia passa pelo enfrentamento do problema do financiamento e do problema da terra, o modelo

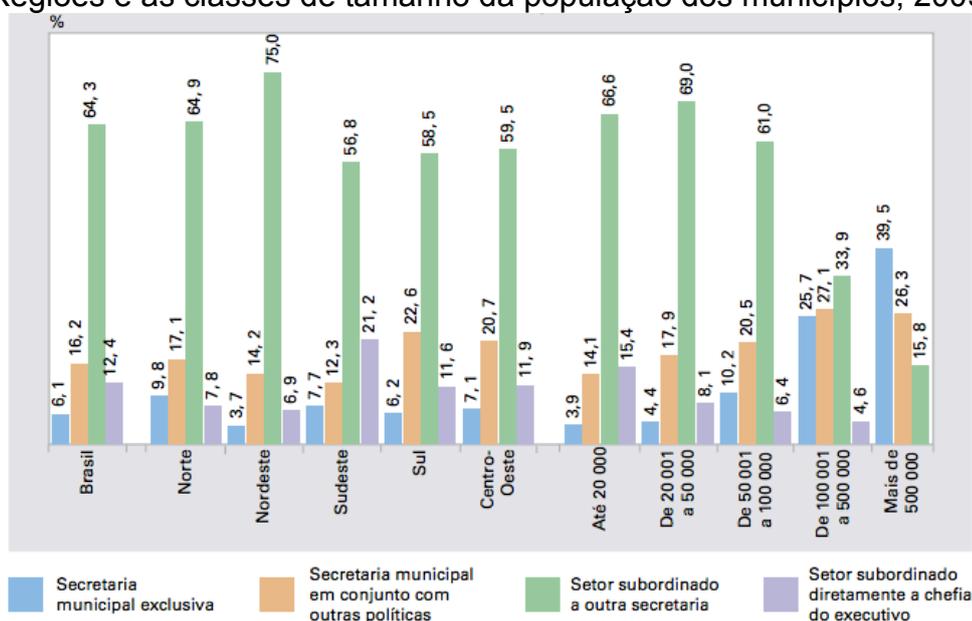
institucional pós-Constituição deixa uma destas dimensões (a terra) na esfera municipal e outra (o financiamento) na esfera federal.” Se, articular uma política habitacional em diferentes esferas já não é fácil, ela se torna mais complicada diante da diversidade de condições políticas e institucionais dos mais de 5 mil municípios brasileiros. Era nestes arranjos que o SNHIS vinha trabalhando desde 2005 com avanços importantes como a alta adesão dos municípios ao sistema. Até 2005, apenas 979 municípios brasileiros possuíam Conselhos Municipais de Habitação e 855 possuíam fundo específico municipal. Em 2009, 2.373 municípios passaram a ter seus Conselhos e 2.384 já haviam criado o fundo municipal de habitação. O Plano Diretor Local, que até 2005 havia sido realizado por apenas 805 municípios, em 2009 já eram 2.318¹⁰⁵ entes com o instrumento instituído em seus territórios.

Por outro lado, esbarrava-se em dificuldades, como a falta de estrutura administrativa e o despreparo técnico local acostumado com um contexto centralizado e afeito ao clientelismo. Dados do IBGE de 2009 (IBGE, 2020), apontam que apenas 66,9% dos municípios brasileiros têm em suas prefeituras algum órgão na estrutura de gestão direcionado para o setor habitacional. A Figura 30 nos mostra que na maioria deles, cerca de 2/3 deles, o setor habitacional aparece subordinado a uma outra secretaria municipal, portanto, não tendo órgão exclusivamente dedicado à questão da moradia. A situação melhora na medida em que se eleva o porte do município, o que faz sentido ao considerar a concentração dos problemas habitacionais nas grandes cidades, como indicam os dados do déficit. Ainda assim, o protagonismo do tema na estrutura administrativa é baixo, não superando os 40% com secretaria específica, entre os municípios acima de 100 mil habitantes.

No que se refere aos instrumentos de planejamento, as expectativas futuras se mostravam promissoras considerando o número de Planos Locais da Habitação de Interesse Social (PLHIS) em elaboração no período, elevando-se proporcionalmente ao porte do município (Figura 31).

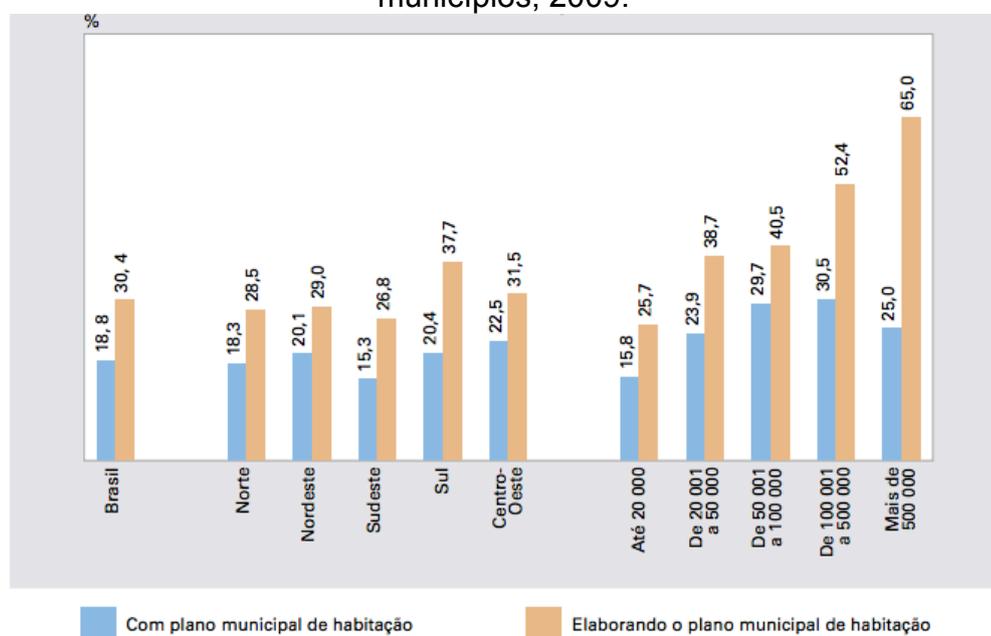
¹⁰⁵ Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic) 2005 e 2009. IBGE

Figura 30 - Gráfico (original) Percentual de municípios com estrutura organizacional na área de habitação, por caracterização do órgão gestor, segundo Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios, 2009.



Fonte: IBGE, 2020

Figura 31 - Gráfico (original) Percentual de municípios com PLHIS ou em elaboração, segundo Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios, 2009.



Fonte: IBGE, 2020.

No entanto, menos de 20% dos municípios brasileiros, possuíam planos em 2009, entre os grandes municípios (com mais de 100 mil habitantes), apenas 1/4 já havia concluído. Assim que, no ano de lançamento do PMCMV, a maior parte dos

municípios não equacionavam a política habitacional em seus territórios, bem como não possuíam uma estrutura administrativa exclusiva para conduzi-la.

A despeito destas adversidades, o texto final da primeira versão do PMCMV lançado em 2009, como será visto a seguir, sugere que o governo federal se concentrou no desenho operativo financeiro do programa, enquanto apostava no recente aparelhamento jurídico institucional dos municípios para o enfrentamento das questões de acesso à terra.

4.4 O marco regulatório do PMCMV e a localização dos empreendimentos

Embora os campos críticos sejam diversos, é frequente, na literatura, o entendimento de que o acesso desigual às infraestruturas e à terra urbana disponível tem sido um grande entrave para se garantir o direito à moradia no Brasil. Não por acaso, diversos autores afinam suas críticas ao PMCMV, no papel preponderante das construtoras na execução do programa e na sua desarticulação com uma política fundiária (FIX, 2009; BONDUKI, 2009; ARAÚJO, 2013; AMORE et al, 2015; LUCENA, 2014; CARDOSO e ARAGÃO, 2013; ROLNIK, 2015). Na época de seu lançamento, antes mesmo de sua apresentação ao Congresso, o debate sobre a política habitacional, até então centrada no PLANHAB e no PAC, se deslocou para o PMCMV. Urbanistas, como Nabil Bonduki (2009) lançaram suas preocupações referentes ao impacto do programa no acesso à terra urbana.

A localização dos empreendimentos poderá ser inadequada, em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos, correndo o risco, ainda, de gerar impactos negativos como a elevação do preço da terra, que representaria a transferência do subsídio para a especulação imobiliária, desvirtuando os propósitos do programa. (BONDUKI, 2009, s/n)

A inquietação de Bonduki era compartilhada por outros expertos no tema, como Fix e Arantes (2009) que ainda alertavam para o risco de se desprestigiar a produção pública pelos municípios, cuja competência sobre o problema da terra vinha sendo fortalecida desde 1988, especialmente pelo Estatuto das Cidades.

[...] os projetos não são formulados a partir do poder público ou da demanda organizada, não são licitados, não são definidos como parte da estratégia municipal de desenvolvimento urbano e podem inclusive contrariá-la. São estritamente concebidos como mercadorias, rentáveis a seus proponentes.

[...]O “nó da terra”, na expressão de Ermínia Maricato, permanecerá intocado [...] e seu acesso se dará pela compra de terrenos por valores de mercado (ou ainda acima destes). O modelo de provisão mercantil e desregulada da moradia irá sempre procurar a maximização dos ganhos por meio de operações especulativas. (FIX e ARANTES, 2009. p. 4 e p. 14)

Tais críticas se fundamentavam especialmente na experiência do BNH, cuja política autoritária e centralizada havia favorecido significativamente a especulação imobiliária e a segregação socioespacial. Esse mesmo receio se misturava ao entusiasmo, entre os gestores municipais, nos debates durante o 56º Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano (FNSHD), realizado em abril de 2009, cujo “pacote habitacional do MCMV” era a pauta principal. O então Secretário de Habitação do Estado de São Paulo e coordenador da região sudeste do Fórum, Lair Krähenbühl declarou:

Temos de aplaudir a intenção de fazer um milhão de casas. Mas não queremos repetir uma Cidade Tiradentes, que existe em São Paulo, ou Cidade de Deus, no Rio de Janeiro, cujas famílias foram instaladas em lugares inadequados, sem transporte, escolas e creches (AGENCIA BRASIL, 2009)¹⁰⁶

As contribuições dos gestores locais foram inseridas em um documento final do evento, intitulado Carta de São Paulo, que foi entregue ao Ministro das Cidades, Marcio Fortes. Entre as sugestões estavam a participação dos governos locais no Programa por meio de seus agentes executores, promotores e financeiros (Cohabs, agências de habitação, secretarias etc.) e o desenvolvimento de ações para que o Programa não desarticule as ações no âmbito do SNHIS.

Por parte do governo é importante considerar que a Lei 11.977/09, conhecida como a “Lei do Minha Casa Minha Vida”, foi também a primeira lei nacional de regularização fundiária urbana. Através dela, os municípios passaram a ter reconhecida a competência para definir procedimentos de regularização fundiária, entre outras medidas que pretendiam, conforme seu art. 48º, “a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda” (BRASIL, 2009). O referido instrumento foi alvo de análise do Seminário Nacional de Regularização Fundiária, realizado em outubro de 2009, como parte das ações do Programa Nacional de Capacitação das Cidades do Midades. Essas ações, realizadas em

¹⁰⁶ AGENCIA BRASIL, 14/06/2009, disponível em (<https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/carta-de-sao-paulo-propoe-melhorias-para-habitacao/>). Acessado em 20/05/21.

dez estados, em parceria com os governos estaduais e a CAIXA, levaram, no mesmo ano, oficinas de capacitação para o PLHIS para 1.200 municípios¹⁰⁷. De forma que os debates sobre a política urbana e fundiária defendidas no PLANHAB estiveram amplamente presentes no ano de criação do PMCMV com o apoio do Governo Federal e algumas de suas propostas foram incorporadas na redação final do programa, conforme reconheceu, Bonduki (2009):

Felizmente, a redação final do programa apresentada no Congresso introduziu, em parte, essa proposta do PlanHab, ao priorizar, no atendimento aos municípios, os que, além de adotarem a desoneração tributária, doarem terrenos localizados em área urbana consolidada e utilizarem os instrumentos do Estatuto da Cidade voltados para combater a retenção especulativa de terrenos urbanos. (BONDUKI, 2009)

Bonduki se referia ao Artigo 3, parágrafo 1 da Lei 11.977/09, que determinava:

§ 1o Em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento devem contemplar também:

- I - a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa;
- II - a implementação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de medidas de desoneração tributária, para as construções destinadas à habitação de interesse social;
- III - a implementação pelos Municípios dos instrumentos da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade. (BRASIL, 2011)

Tratavam-se, porém, de indicadores classificatórios e não eliminatórios, de forma que a localização dos empreendimentos variava conforme interesse da iniciativa privada e, em segundo plano, de acordo com o nível de comprometimento e de estrutura do poder municipal com a política fundiária e, especialmente, com os instrumentos do Estatuto da Cidade.

Diante das críticas recebidas, especialmente através dos grupos de trabalho promovidos pelo Ministério das Cidades, dos estudos acadêmicos e da sociedade civil, que pediam posturas mais contundentes em relação à localização dos conjuntos, foi lançada a Medida Provisória 514 de 01/12/2010, posteriormente convertida em Lei nº. 12.424/11. Esta estabelecia que os empreendimentos

¹⁰⁷ Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2010.

Disponível em <https://www.capacidades.gov.br/media/doc/biblioteca/SNH010.pdf>, acessado em 20/08/21.

deveriam ser implantados em terrenos localizados na malha urbana ou em áreas de expansão previstas nos planos diretores municipais. Além disso, deveria dispor de infraestrutura básica, transporte público e contar com a existência de equipamentos e serviços de educação, saúde e lazer, ou com o compromisso do poder público de instalá-los ou ampliá-los quando inexistentes ou insuficientes.

Art. 5o-A. Para a implantação de empreendimentos no âmbito do PNHU, deverão ser observados:

I - localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente;

II - adequação ambiental do projeto;

III - infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; e

IV - a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público. (BRASIL, 2010).

Era uma tentativa de restringir o arbítrio da iniciativa privada e ampliar a responsabilidade do poder local no pacto executivo do programa. Nas contratações deste período, os municípios assinavam termos de compromisso garantindo que havia equipamentos públicos (de saúde, educação, transporte) próximos, com capacidade de atender a nova demanda. No caso da RMR, por exemplo, todos os municípios parceiros assinaram o documento, no entanto, aqueles onde os equipamentos não se encontravam instalados podiam assumir o compromisso com a instalação de novos equipamentos, conforme item IV do ar. 5º. sem que fossem exigidas comprovações projetuais ou orçamentárias para isso. A prerrogativa de fé pública, por sua vez, oferecia pouca margem de questionamento por parte do agente operador local.

Com a meta inicial de 1 milhão de moradias cumprida, em setembro de 2011 é anunciado o MCMV 2 (Lei 12.424/11) com meta de contratação entre 1º de dezembro de 2011 até 31 de dezembro de 2014, de 2 milhões de moradia. As novas regras do programa surgem com diversos ajustes baseados nas críticas e estudos de avaliação da primeira versão. Quanto aos aspectos locacionais, as

exigências previstas na MP 514/10 foram incorporadas integralmente na segunda versão do programa. Além disso, como a alegação dos municípios que não tinham orçamento para construção dos equipamentos públicos diante das novas demandas, o PMCMV 2 passou a disponibilizar recursos extras para execução de escolas, creches, CRAS e UBSs¹⁰⁸ em áreas reservadas dentro do empreendimento ou distante até 1000m de seu perímetro. Para acessar ao recurso, o município deveria comprovar a insuficiência da rede local (Lei 12722 de 2012) e assumir o compromisso de equipá-los e disponibilizar pessoal para manutenção e funcionamento até a conclusão da obra do conjunto. Também deveria colocá-los em funcionamento em até 120 dias após entrega do conjunto, caso contrário, o ente deveria ressarcir o FAR integralmente¹⁰⁹. Era uma forma de mitigar o desencontro locacional entre os interesses do capital privado e as redes de atendimento público, pensadas e distribuídas no território por demanda.

Em 2013, sem os resultados esperados, a Portaria 518/13 passa a obrigar os entes federativos a apresentar Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos (RDD), expresso em Matriz de Responsabilidades. O mesmo instrumento obriga a destinação de área para implantação dos equipamentos públicos necessários ao atendimento da demanda gerada por empreendimento contíguos que superem 500 unidades. Estas medidas tentavam oferecer filtros para milhares de propostas apresentadas por empresas em todo Brasil para o PMCMV 2. Uma vez superada as desconfianças iniciais dos setores imobiliários, o programa havia feito do público de baixa renda, um mercado atraente, resultando na contratação de quase 600 mil unidades no Faixa 1 em 2013. Observe-se, no entanto, que todas as exigências e recomendações, quanto à “melhor localização” do conjunto, até então, eram dirigidas à responsabilidade do poder local, restando para a empresa apenas aprovar os projetos.

Em março de 2016, a presidenta Dilma Rouseff lança a versão 3 do PMCMV com previsão para contratar 2 milhões de moradias até 2018. A terceira versão veio com novos ajustes, como moradias maiores para as faixas de renda de interesse social e

¹⁰⁸ CRAS: Centros de Referência de Assistência Social. UBS: Unidades Básicas de Saúde da Família.

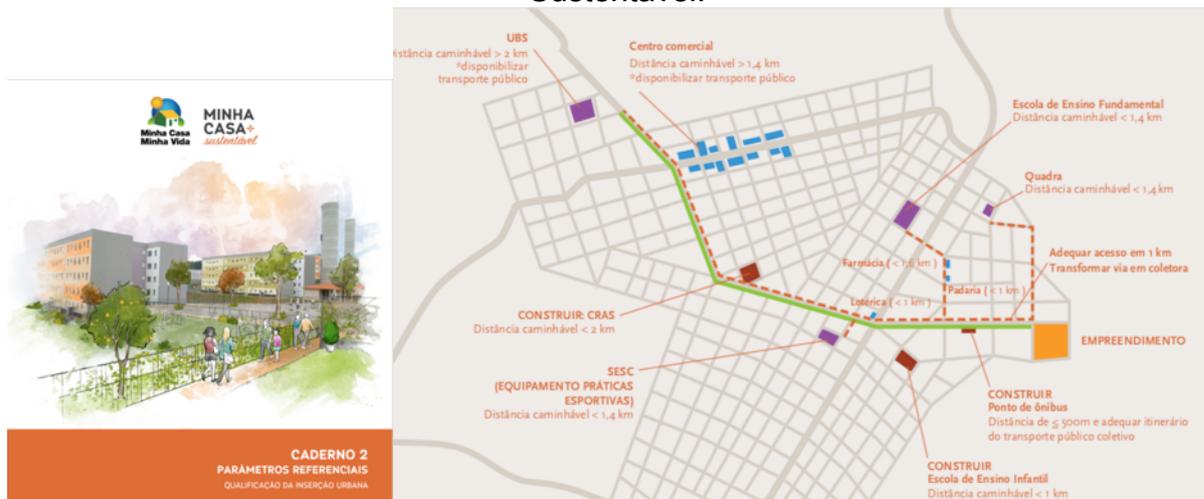
¹⁰⁹ No caso da RMR, apenas o município de Igarassu apresentou solicitação e foi contemplado com uma Escola e uma Unidade Básica de Saúde inseridos no Conjunto Habitacional Reserva Pitanga I.

critérios mais restritos quanto à localização da habitação. Incluía-se neste sentido, a obrigatoriedade de apresentar um mapa de localização do empreendimento e do entorno imediato, com traçado das rotas de pedestre, do centro geométrico do empreendimento aos equipamentos de educação e saúde e às paradas de transporte público, com as distâncias percorridas, que deveriam servir de critérios classificatório na fase de proposta. Da mesma forma, dever-se-ia vetar empreendimentos situados em zona de expansão criada há menos de 2 (dois) anos da data da contratação. Mantem-se a obrigatoriedade do RDD, bem como proposta para atendimento da demanda gerada pelo empreendimento.

Estas novas diretrizes de projeto foram reunidas na Portaria 146, publicada em abril de 2016. No item 1.2 de seu Anexo I, o instrumento orientava que além do disposto nesta Portaria, os projetos de empreendimentos deveriam observar o conteúdo dos Cadernos MinhaCasa + Sustentável. Estabelece ainda que as orientações dos Cadernos seriam consideradas como referência na análise da proposta.

Os Cadernos Minha Casa +Sustentável (Figura 32), foi o resultado do esforço coletivo e multidisciplinar de aprimorar o PMCMV. Para isso a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (SNH/MCidades) contou com contribuições de quatro ministérios (Educação, Saúde, Desenvolvimento Social e Cultura), além de parcerias firmadas com instituições acadêmicas (Universidade Federal do ABC, Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Universidade de São Paulo-USP e Pontifícia Universidade Católica de Campinas-PUC-Campinas) e técnicas, como o WRI Brasil e o Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP). A coleção pretendia complementar, numa linguagem mais didática, as informações de caráter normativo do PMCMV a todos os agentes envolvidos - poder público, empresas ou entidades promotoras e instituições financeiras.

Figura 32 - Capa e mapa de estudo de caso do Caderno 2 Minha Casa +Sustentável.



Fonte: BRASIL, 2017

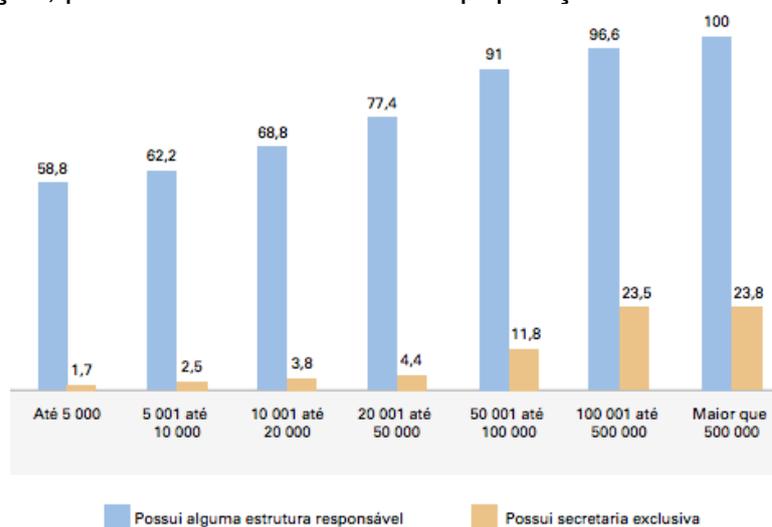
O caderno 2 desta coleção – Parâmetros Referencias: Qualificação da inserção urbana- apresentava conteúdos detalhados “para a qualificação da inserção urbana e do projeto dos empreendimentos habitacionais, à luz da integração das políticas públicas setoriais e do desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2017). Trabalhando com cenários, a partir do porte dos conjuntos e sua relação com a malha urbana consolidada, se orientava as distâncias e as condições dos acessos e dos equipamentos mínimos no entorno do conjunto, bem como a oferta de transporte público e estabelecimentos de comércio e serviços nas proximidades.

Apesar de ser uma ferramenta interessante, ainda se tratava de recomendações e, como o próprio desenho mostra (Figura 31), admitia inserções nas franjas urbanas sugerindo medidas compensatórias como a instalação de equipamentos pelo poder público mais próximos ao conjunto a serem previstos na matriz de responsabilidade inserida no RDD. Desde sua adoção, na versão 2 do PMCMV, a matriz de responsabilidade buscava amarrar os compromissos do poder público local, pois afinal era quem anuí a localização dos empreendimentos.

É importante ressaltar, entretanto, que são limitadas as possibilidades do governo Federal quanto a garantir uma localização adequada dos projetos se os municípios não estiverem dispostos a isso. Cabe a eles, por meio de seus planos diretores e habitacionais, definir os locais onde é permitida e deve ser estimulada a implantação de novos empreendimentos. (BONDUKI, 2009).

O estar disposto, como alertado por Bonduki, se refere por um lado a vontade política, mas por outro, a possuir uma estrutura institucional preparada para tal. Neste sentido, apesar dos enormes esforços realizados desde a retomada da democracia e especialmente desde a criação do MCidades, quase metade dos municípios brasileiros ainda não possuíam Plano Diretor Local (PDL) em 2019 (CNM, 2019¹¹⁰). Dados do IBGE de 2017 mostram um incremento geral bem pequeno dos municípios brasileiros com algum tipo de estrutura responsável pelas políticas habitacionais, de 66,9%, em 2009 para 69,8%. Houve um crescimento mais importante entre os municípios mais populosos, atingindo 100% naqueles acima de 500 mil habitantes (Figura 33). No entanto, há uma queda nos dados desagregados, mostrando a redução do número de secretarias exclusivas em todas as categorias populacionais. Apenas 39,7% dos municípios brasileiros concluíram seu Plano de Habitação Local, destes 64,8% se articulavam ao PDL (IBGE, 2017). O mesmo documento aponta ainda que apenas 32,8% dos municípios brasileiros efetuaram alguma ação de regularização fundiária entre 2011 e 2017.

Figura 33 - Gráfico Percentual de municípios com estrutura organizacional na área de habitação, por classes de tamanho da população dos municípios, 2017.



Fonte: IBGE, 2017.

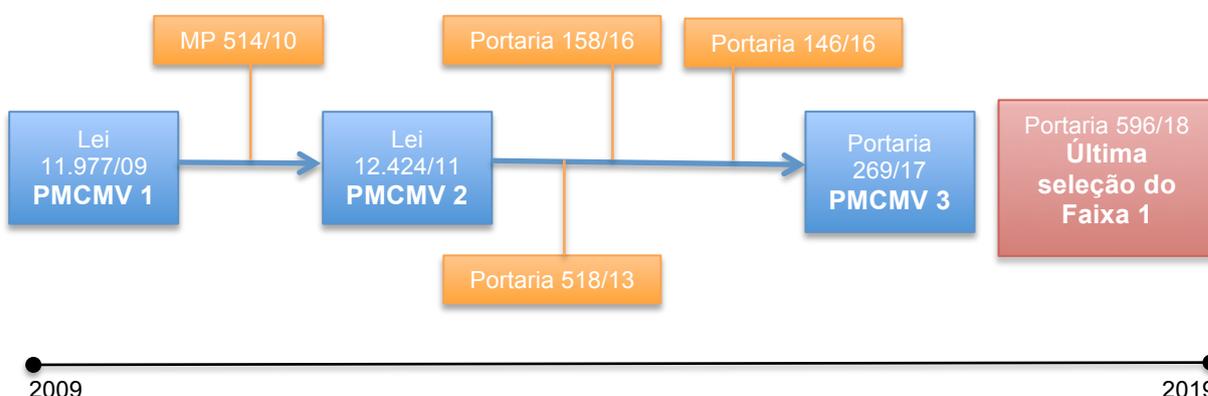
Ou seja, apesar dos avanços, a fragilidade institucional ainda é acentuada no que se refere à política habitacional e controle do uso do solo para a maioria dos municípios brasileiros, dificultando o confronto público com os interesses privados. Assim, a

¹¹⁰ <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/estatuto-da-cidade-completa-19-anos-cnm-reforca-importancia-do-plano-diretor>

Matriz de responsabilidade para muitos municípios refletiu, antes, a ampliação dos compromissos do poder municipal para levar “o direito a cidade” até o empreendimento, afetando pouco os interesses privados quanto a localização dos conjuntos.

Diante do conturbado contexto político após o afastamento involuntário da Presidenta Dilma do governo Federal, em maio de 2016, a promulgação da Portaria 158/16 apresentou uma nova meta de contratação para o PMCMV 3 de apenas 40.000 unidades indicando claramente o arrefecimento do programa. Novas diretrizes para a elaboração de projetos também foram publicadas pelo governo provisório, em 22 de março de 2017, através das Portaria 269/17 substituindo a Portaria 146/13. Embora tenha permanecido a maior parte do conteúdo de sua antecessora, a nova Portaria retira os itens que se referiam aos Cadernos Minha Casa +Sustentável. A seleção das propostas, antes realizadas pela mandatária, passaram a ser realizadas diretamente pelo MCidades. Ao contrário das grandes cifras dos anos anteriores, em 2017 foram contratadas pouco mais de 22 mil unidades no Faixa 1. A Portaria 596 de 25 de setembro de 2018 divulga as últimas seleções do MCidades para a Faixa de interesse social (Figura 34). Em janeiro de 2019, o MCidades foi extinto. O programa habitacional denominado Casa Verde e Amarela, vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) e vigente entre 2021 e 2022 não realizou contratações para a faixa de renda de interesse social.

Figura 34- Diagrama regulatório dos dez anos do PMCMV



Fonte: Autora.

Como se percebe, do ponto de vista regulatório, havia clara consciência sobre as dificuldades e a importância da aproximação do direito à moradia ao direito a cidade. Sucessivamente, foram adicionadas regras ao programa na tentativa de coibir a implantação dos conjuntos em setores urbanos afastados, desassistidos de infraestrutura e de equipamentos urbanos. Sem os avanços necessários no território local da política fundiária e de ações de controle urbano com capacidade de conter os interesses privados, o programa aposta em dispositivos técnicos e arbítrios classificatórios mais centralizados, em contraposição à descentralização das políticas que vinham sendo defendida.

Seus ajustes, no entanto, não envolviam abrir mão do protagonismo do setor privado, através da primazia da modalidade Empresas em todas as suas versões. Os instrumentos mais interessantes, por sua vez, não possuíam caráter mandatório, criando um ambiente político a ser manobrado pelo poder local.

4.5 Acorda, amigo, o boato era verdade, a nova ordem tomou conta da cidade¹¹¹: o PMCMV na RMR

Teremos muros, grades, vidros e portões
Mais exigências nas especificações
Mais vigilância, muito menos exceções
Que lindo acordo de cidadania! (SIBA, 2003).

A Região Metropolitana do Recife, após algumas décadas de estagnação, experimenta uma intensa dinamização econômica, especialmente a partir de meados dos anos 2000. Esta transformação resulta principalmente de grandes investimentos do Governo Federal no setor industrial no Nordeste brasileiro e em especial, em Pernambucano, criando novos polos de desenvolvimento na RMR. O setor imobiliário, por sua vez, também se transforma e se fortalece conduzindo mudanças importante na organização social do território.

Neste sentido, segundo Souza et al (2015), a provisão de moradias, na RMR, historicamente ocorre de três formas: através da produção empresarial, da produção informal ou da promoção pública, em que a primeira define os padrões de

¹¹¹ Trecho da música Marcha Macia, de Siba, do álbum No Baque Solto Somente, de 2003, realizado em parceria com o Mestre Barrachinha.

organização social do território, estando, portanto, as demais subordinadas a esta. A partir de meados da década de 1990, a concentração do interesse imobiliário sobre o limitado território do Recife levou à intensa verticalização de sua área plana. Este período foi marcado por uma expansão da produção imobiliária na capital, na forma de condomínios verticais para a população de média e alta renda. Para tal, contribuiu a regulamentação urbanística, em especial a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) 16.176/96, cujo aumento do potencial construtivo e a flexibilização dos parâmetros edificantes incrementou o valor do solo. Torres entre vinte e quarenta andares passaram a dominar a paisagem, especialmente nos bairros ocupados pelas classes de mais alta renda nas margens do Capibaribe - como Casa Forte, Jaqueira, Parnamirim e Graças¹¹² - e na orla de Boa Viagem, cujo padrão logo será reproduzido na orla de Jaboatão e posteriormente na de Olinda.

Por sua vez, os avanços alcançados pela instituição das Zonas Espaciais de Interesse Social e o reconhecimento do Direito à Cidade incorporado à Constituição de 1988 reduziram significativamente os processos de expulsão da população de baixa renda na capital. O esgotamento do território também arrefeceu o ritmo de novas ocupações quando comparado a década anterior. Enquanto isso, através de autoprodução ou dos conjuntos habitacionais de promoção pública, a periferização do Recife e sua expansão para as cidades vizinhas continuou a ser realizada majoritariamente pela população de menor renda.

Essa dinâmica é destacada no estudo de Miranda e Bitoun (2015), sobre as transformações no padrão de organização no território de RMR, na primeira década do milênio, a partir da localização da moradia dos grupos sociais por ocupação e renda¹¹³. Os autores identificaram uma crescente polarização entre o tipo Superior-médio (maior renda e nível educacional) concentrado no litoral sul (Boa Viagem) e nos bairros da margem esquerda do Capibaribe, no Recife (3,3% da área), em contraponto a uma imensa mancha espraiada dos tipos Populares (70% da área) presentes na periferia de Recife e fora da capital, especialmente nos municípios de seu entorno e ao longo da Rodovia BR-101, tendo em seu extremo, o tipo Popular-

¹¹² Em 2001, A Lei 16.719 modifica a lei anterior, restringindo, em parte, os gabaritos.

¹¹³ O trabalho identifica 5 tipos socioespaciais, utilizando dados do CENSO 2000 e 2010 com ênfase nas nos dados de ocupação e renda, sendo estes: 1-Superior-Médio, 2- Médio-Superior, 3-Médio-Popular, 4-PopularOperário, 5-Popular-Agrícola.

Agrícola nas áreas canavieiras ainda existentes (Figura 35). Uma configuração ainda representativa do crescimento centro-periferia que historicamente caracterizou a expansão das metrópoles brasileiras.

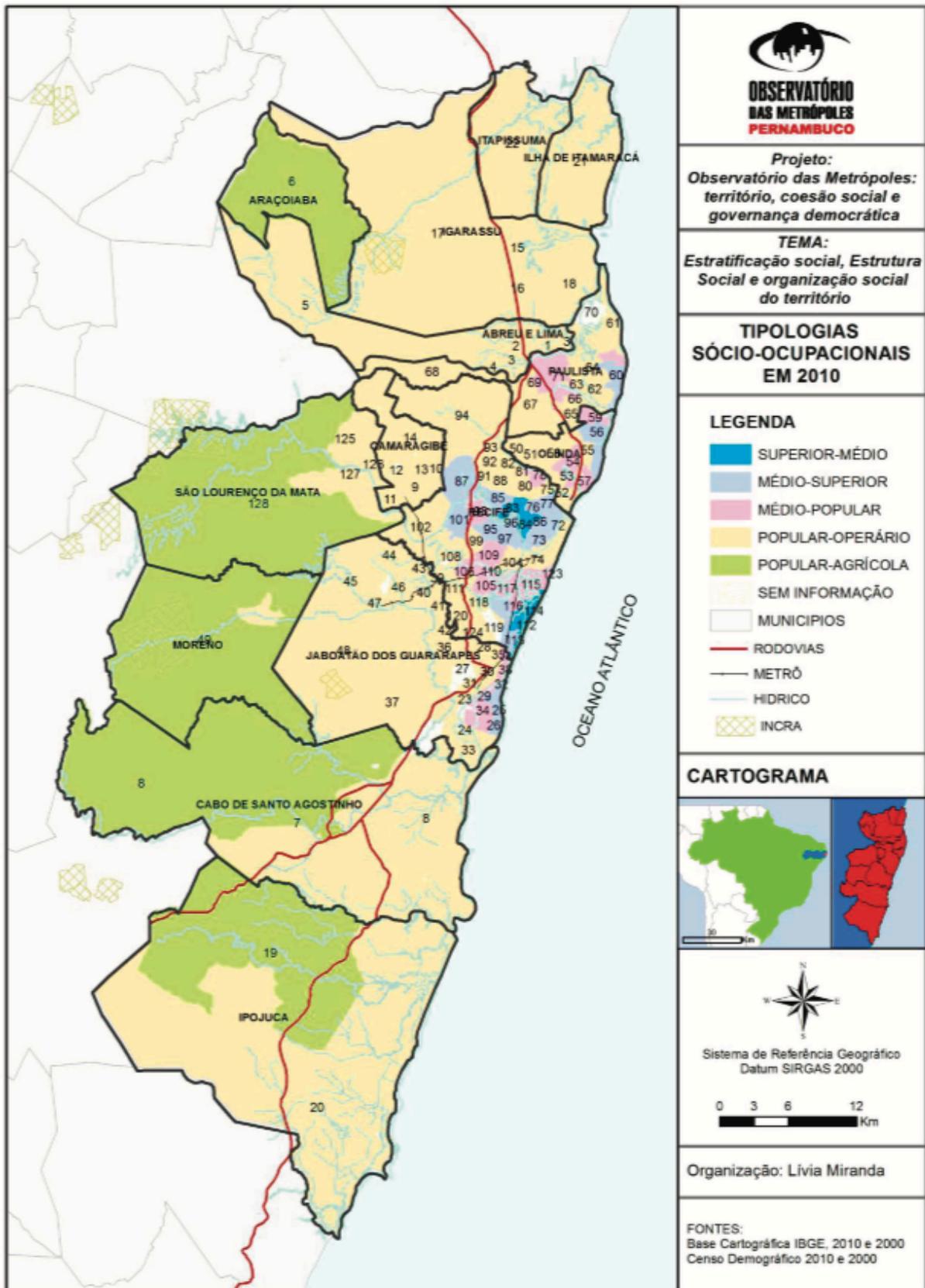
Não obstante, mais recentemente, o capital imobiliário tem buscado novas áreas de valorização em outros municípios metropolitanos. Essa transformação veio atrelada a um produto imobiliário inovador, o condomínio fechado horizontal. Apoiados no discurso do transtorno e da violência urbanas em contraponto à vida bucólica oferecida “fora” da cidade, o mercado sorveu parcela da população, cujo ideal de moradia se materializava na “qualidade de vida” e na exclusividade oferecidas pela infraestrutura e pela paisagem natural destes empreendimentos mais afastados. Sobre essa mudança, Caldeira (2000) explica que até a década de 1980, a periferia era inequivocamente associada aos pobres, no entanto tais condomínios ressignificam essa condição conferindo à distância do centro, status em vez de estigma. No caso da RMR, registra-se maior intensidade a partir dos anos 2000, assim discriminadas:

[...] essas novas formas de moradia possuem formatos empresariais distintos, mas todas ocupam áreas de antigos latifúndios, outrora pertencentes à indústria açucareira, ou a proprietários, cujas terras, caracterizadas pelos atrativos naturais e ambientais, mantiveram-se como reserva de valor. (SOUZA ET ALL, 2015. p.251)

Concomitante à verticalização do núcleo central metropolitano, o setor imobiliário empresarial lançou vários loteamentos e condomínios fechados nas franjas oeste de Recife e no município de Camaragibe, bem como o luxuoso bairro planejado da Reserva do Paiva, no litoral do Cabo de Santo Agostinho¹¹⁴. O Reserva do Paiva, a título de exemplo, compreende condomínios residenciais, complexos empresariais, hotéis, clubes esportivos, escola, centro médico e shopping center em uma área de 530 ha, sua divulgação destaca itens como a segurança, com tecnologia, incluindo monitoramento eletrônico, ronda 24 horas e controle de acesso aos condomínios, prometendo ainda a sustentabilidade da Reserva Ambiental do Paiva.

114 O empreendimento consolidou-se como o maior investimento da Odebrecht Realizações Imobiliárias no estado de Pernambuco. (IPEA, 2015), realizado em parceria com os grupos Ricardo Brennand e Cornélio Brennand, grandes proprietários de terras na RMR.

Figura 35 – Tipologia socioespacial da RMR (2010).



Fonte: MIRANDA e BITOUN, 2015.

Outros modelos como os cond-hotéis¹¹⁵ e flats implantados no litoral do município de Ipojuca para fins de segunda residência, apesar de inseridos em uma dinâmica imobiliária associada ao turismo, contribuem de maneira análoga para a valorização do espaço, através da combinação isolamento e amenidades “exclusivas” que caracteriza esse novo conceito de moradia. Tais empreendimentos materializam a afirmação do *status* pautado na segregação socioespacial, “uma nova maneira de estabelecer fronteiras entre grupos sociais, criando novas hierarquias entre eles e, portanto, organizando explicitamente as diferenças como desigualdade” (CALDEIRA, 2000, p. 259).

Em paralelo, nesses mesmos municípios, assim como em toda a metrópole, a expansão dos assentamentos informais e loteamentos irregulares foi uma das principais estratégias de provisão de moradia da população de menor renda. Um estudo realizado pelo Observatório das Metrópoles para a RMR mostra um aumento de 47% do total de áreas pobres cadastradas entre 2002 e 2011 (SOUZA, 2012). Recife, diante da alta concentração e do esgotamento de seu território apresenta o menor crescimento relativo, em contraposição a seus vizinhos - Jaboatão dos Guararapes e Paulista - cujo número de áreas pobres triplicou no período. Já o Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca, municípios eleitos para os empreendimentos de luxo mencionados, se destacam com aumentos de áreas pobres de 131% e 72,7% respectivamente.

Para Souza (2012), enquanto Jaboatão e Paulista tiveram seus crescimentos submetidos a dinâmica de expansão da capital, a perspectiva de emprego gerada pelos grandes investimentos no Complexo Industrial do Porto de Suape (CIPS), localizado entre Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca, colaboraram para seus incrementos. Os dados IBGE/CONDEPEFIDEM para 2016, publicados no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDU), da RMR (PERNAMBUCO, 2019) corroboram para essa tese, apontando Recife, Jaboatão, Olinda, Cabo e Ipojuca como os municípios onde se localizam 90% dos empregos formais da metrópole.

¹¹⁵ Segundo Souza et al (2015), os Cond-hotéis são condomínios, em geral de 2ª residência, com serviços de hotelaria e de vigilância, mais de quinze empreendimentos deste modelo surgiram a partir do início da década de 2000.

Tamanho produção informal da moradia se vê refletida nos dados do Déficit Habitacional da Região Metropolitana do Recife (RMR) para 2010. Registrou-se no território metropolitano uma demanda de provisão de 143.266 moradias, majoritariamente composta por população na faixa de renda entre 0 a 3 salários e moradores de área urbana (FJP, 2010). A coabitação e o ônus excessivo com aluguel constituíam a significativa maioria do déficit urbano, somando 87%. Os municípios com maiores incrementos de áreas pobres mencionados se inserem entre os que possuem maior participação nas demandas habitacionais da metrópole (Tabela 13). Dos 14 municípios da RMR, apenas quatro (Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista) atendem por 82% do déficit total, correspondendo a mais de 112 mil unidades em números absolutos. Ou seja, tradicionalmente, na RMR, o déficit habitacional associa-se à insuficiência de renda e está concentrado nas áreas urbanas dos municípios litorâneos e centrais¹¹⁶. É neste contexto metropolitano de disputa e expansão das fronteiras de valorização imobiliária que surgiu o Programa Minha Casa Minha Vida.

Tabela 13 - Déficit Habitacional da RMR por município. 2010

Município	População (Censo 2010)	Déficit Habitacional (unid)	Déficit %
Abreu e Lima	94.429	3145	2%
Araçoiaba	18.156	847	1%
Itapissuma	23.769	961	1%
Itamaracá	21.884	835	1%
Olinda	377.779	15.611	11%
Igarassu	102.021	3.263	2%
Paulista	300.466	11.215	8%
Camaraçibe	144.466	4.997	3%
Moreno	56.696	1.740	1%
São Lourenço da Mata	102.895	3.422	2%
Cabo de Sto Agostinho	185.025	7.357	5%
Ipojuca	80.637	3.858	3%
Jaboatão	644.620	23.328	16%
Recife	1.537.704	62.687	44%
RMR	3.690.547	143.266	100%

Fonte: Dados do Déficit Habitacional Brasileiro. FJP (2010) disponibilizado pela instituição a autora em 17/08/22. Compilado pela autora.

¹¹⁶ As estimativas mais atuais para a RMR (FJP, 2019) observamos que, apesar da redução quantitativa do déficit, esse perfil não mudou.

Desde 2009, o PMCMV foi o principal programa de habitação de promoção pública a atuar na RMR, tanto em abrangência quantitativa quanto territorial, com mais de 80 mil unidades localizadas em treze dos catorze municípios metropolitanos. Deste universo, que considera todas as modalidades do programa, 88% já foram entregues (Tabela 14). Paulista, assim como no período do BNH, foi o município que mais recebeu habitações, equivalente a cerca de 24 mil unidades. Com desempenho oposto, estão Araçoiaba, sem contratações e Itapissuma, com apenas 309 unidades contratadas.

Tabela 14 - Número de unidades habitacionais do PMCMV na RMR
Todas as faixas, por município e setor geográfico

Setor	Município	População (CENSO 2010)	Unids. Contratadas	Unids. Entregues	% população por setor	Unids Contratadas por setor	
						abs	%
NORTE	Abreu e Lima	94.429	2925	2.925			
	Araçoiaba	18.156	0	0			
	Itapissuma	23.769	309	309			
	Itamaracá	21.884	1256	1203	25%	40821	51%
	Olinda	377.779	5132	4514			
	Igarassu	102.021	6937	6769			
	Paulista	300.466	24262	23184			
OESTE	Camaragibe	144.466	4445	3797			
	Moreno São Lourenço	56.696	806	745	8%	12501	15%
	Lourenço	102.895	7250	5993			
SUL	Cabo Ipojuca	185.025	3419	3396			
	Jaboatão	80.637	2970	1629	25%	22515	28%
CAPITAL	Recife	644.620	16126	13985			
TOTAL	RMR	1.537.704	4901	2891	42%	4901	6%
		3.690.547	80.738	71.340	100%		100%

Fonte: Elaborada pela autora com base em Dados de Contratação do PMCMV. Secretaria Nacional de Habitação- MDR atualizado em 31/12/2021.

Disponíveis em http://sishab.mdr.gov.br/dados_abertos/sistema_habitacao, acessado em 02/02/2022 e dados disponibilizados pela GIHABRE-CAIXA.

Na escala metropolitana,¹¹⁷ os municípios ao norte da RMR acumulam a maior parte

¹¹⁷ A metodologia de análise a seguir apresentada se inspira em Ribeiro e Lago (2015) utilizada em estudo para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, realizado através da Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES N°. 11/2012, Ela apresenta entre os indicadores de inserção urbana para a escala da metrópole, a análise das localizações das moradias: por faixa de renda, modalidade, porte do empreendimento, identificação se contíguo ou agrupamento, localização dos empreendimentos em relação a mancha urbana e oferta de emprego, além da relação com o déficit.

dos empreendimentos, correspondendo a pouco mais da metade do total de contratações (51%). Já aqueles do setor sul, embora possuam população equivalente, contrataram pouco mais da metade do setor norte (27%). Os municípios a oeste, onde vivem 8% da população total, contrataram 15% das unidades. A maior disparidade, no entanto, encontra-se na capital, cuja população corresponde a 42% da RMR, contribui com quase metade do déficit e recebeu apenas 6% das unidades contratadas

Essa distribuição territorial com maior incidência nos municípios periféricos em contraponto à capital sugere a reprodução da organização espacial já presente em períodos anteriores, no entanto, as características das distintas modalidades¹¹⁸ trazem alguns aportes específicos que nos parece importante pontuar. A categoria Mercado, composta pelos empreendimentos voltados às Faixas 2 e 3 de renda, compõe a maior parte das contratações, correspondendo a 76% dos imóveis. Esse sucesso do PMCMV em atrair empresas tradicionais do setor imobiliário para o “segmento econômico” do mercado de habitação trouxe um aspecto novo. “As áreas onde se localizam constituem espaços ocupados até então por uma população que estava fora do espectro da lógica de produção de habitação voltada para o mercado formal” (COSTA, 2019, p. 251). As empresas do setor imobiliário de renda mais alta acostumadas a buscar localizações que oferecessem diferencial (exclusividades) em relação ao restante da cidade, aplicam um mecanismo oposto quando passam a atuar no “segmento econômico” do mercado.

As empresas passam a procurar terras que antes não apresentavam interesse, justamente pela precariedade da infraestrutura e pela distância em relação aos centros de dinheiro e poder. Começam mesmo a disputar terras com os movimentos populares e as Cohabs, que antes viam nessas terras as únicas passíveis de serem adquiridas para a implantação de conjuntos habitacionais. (FIX, 2011, p. 192).

Esse processo tende à elevação do preço do solo e à busca por terrenos para além das áreas de transbordamento do polo metropolitano, nos espaços de dispersão urbana¹¹⁹. O que, em parte, explica porque municípios até então praticamente fora das políticas habitacionais nacionais, como Abreu e Lima, São Lourenço e Igarassu,

¹¹⁸ Os detalhes operacionais e regulatório das modalidades do PMCMV foram detalhados no item 4.3.

¹¹⁹ Entendidos como a área de expansão da mancha urbana em direção aos limites extremos da metrópole, conforme Silva et al (2015).

ou de fato ausentes destas, o caso de Itapissuma e Itamaracá, tenham se apresentado como novas localizações de interesse para estes empreendimentos.

A abrangência territorial do programa, no entanto, não é a mesma quando delimitamos a análise às habitações realizadas para a Faixa 1 de renda (Tabelas 15). As 18.733 habitações contratadas para esta categoria estão distribuídas em apenas onze dos catorze municípios. A participação relativa por setor geográfico, por sua vez, varia pouco. O norte foi o setor que mais recebeu unidades habitacionais também para esta faixa, mantendo sua participação com cerca de metade (49%) das unidades contratadas. Os municípios a oeste caem um pouco passando de 15% para 11% do total. Já o setor sul amplia sua participação para 32%, enquanto a capital responde por apenas 8% do total.

Tabela 15 - Unidades habitacionais do PMCMV na RMR
Faixa 1, por município e setor geográfico

Setor	Município	Unids. Contratadas	Unds. Entregues	% população por setor	Unidades Contratadas por setor	
					abs	%
NORTE	Abreu e Lima	2.304	2.304			
	Araçoiaba	0	0			
	Itapissuma	0	0			
	Itamaracá	553	500*	25%	9.338	49%
	Olinda	2.608	2206*			
	Igarassu	1.489	1489			
	Paulista	2.384	1976*			
OESTE	Camaragibe	0	0			
	Moreno	611	550*	8%	2.157	11%
	São Lourenço	1.546	1546			
SUL	Cabo	2.670	2670			
	Ipojuca	576	576	25%	5.790	32%
	Jaboatão	2.544	2544*			
CAPITAL	Recife	1.448	192*	42%	1.448	8%
TOTAL	RMR	18.733	16.283	100%	18.733	100%

Fonte: Elaborada pela autora com base em Dados de Contratação do PMCMV. Secretaria Nacional de Habitação- Ministério do Desenvolvimento Regional, de 31/12/2021. Disponíveis em http://sishab.mdr.gov.br/dados_abertos/sistema_habitacao, acessado em 02/02/2022. Dados das unidades entregues atualizados pelas informações disponibilizadas pela GIHABRE-CEF, em 30/03/23. * O que está pendente de entrega: OBRAS PARALISADAS: em Itamaracá: Vitória do Forte (53UH - Entidades); em Olinda: Bajado (160UH - Entidades) e Cuca Legal II (240UH-Urbanização), obra paralisada e ocupada; EM OBRAS: em Paulista, Habitacional Eduardo Campos (408UH-Entidades); em Moreno, assentamentos Laranjeiras (22UH) e Timbó (39UH), ambos PNHR; em Recife, Rui Frazão (336UH – Entidades), Encanta Moça 1 e 2 (600UH- Empresa) e Vila Brasil II (320UH-Empresa). Foram contabilizadas entre as entregas, em Olinda, o Júlia Beatriz (224UH-

Entidades) e em Jaboatão, 192UH do Mércia de Albuquerque (Entidades), ambos com obras concluídas e ocupadas pelos beneficiários antes da entrega formal.

Ao compararmos a abrangência territorial da Faixa 1 com os dados do déficit, observamos que os municípios centrais da metrópole - Recife, Paulista, Olinda e Jaboatão - apesar de acumularem 82% do déficit, contrataram apenas 49% das unidades. Paulista, Olinda e Jaboatão guardam alguma relação entre a participação no déficit da RMR (8%, 11% e 16% respectivamente) e suas cotas relativas nas contratações (13%, 14% e 14%). Já Recife responde por 44% das demandas habitacionais da RMR e recebeu apenas 8% das contratações, correspondente a 1.448 habitações, das quais somente 192 foram entregues até o momento (março/23). Na outra ponta, municípios como Abreu e Lima, Igarassu, Itamaracá, Moreno e São Lourenço que juntos respondiam por 7% do déficit da RMR, acumulam 34% das habitações na categoria de menor renda. Há, portanto, uma desarticulação territorial entre o indicador que serviu de suporte à operacionalização do programa e sua aplicação.

Tabela 16 - Unidades habitacionais do PMCMV na RMR – Faixa 1 , por município e modalidade

Setor	Município	Unids. Contratadas	No. de Empreendimentos	Modalidade			
				Empresas	Entidades	Urbanização PAC	Rural
NORTE	Abreu e Lima	2.304	5	2304	0	0	0
	Araçoiaba	0	0	0	0	0	0
	Itapissuma	0	0	0	0	0	0
	Itamaracá	553	2	0	553	0	0
	Olinda	2608	9	1456*	384	768	0
	Igarassu	1489	7	1454	0	0	35
	Paulista	2.384	10	848	1536	0	0
OESTE	Camaragibe	0	0	0	0	0	0
	Moreno	611	4	500	0	0	111
	São	1.546	7	1476	0	0	70
SUL	Cabo	2670	7	0	0	2620	50
	Ipojuca	576	2	0	576	0	0
	Jaboatão	2544	11	2000	320	224	0
CAPITAL	Recife	1448	5	920**	336	192	0
TOTAL	RMR	18.733	54	10.958	3705	3804	266
	%	100%	123	58%	21%	20%	2%

Fonte: Elaborada pela autora com base em Dados de Contratação do PMCMV. Secretaria Nacional de Habitação- Ministério do Desenvolvimento Regional, de 31/12/2021. Disponíveis em http://sishab.mdr.gov.br/dados_abertos/sistema_habitacao, acessado em 02/02/2022. * Das quais , 1024, em terreno público, através de chamada pública. ** todas realizadas em terrenos públicos através de chamada pública.

Esses dados, no entanto, consideram, além da categoria Empresas, as modalidades Entidades, Urbanização e Rural. Será feito, a princípio, uma abordagem segmentada no intuito de compreender a relação entre o programa e o setor imobiliário empresarial no que se refere à escolha da localização dos conjuntos. Com o desmembramento das modalidades, observa-se que aquelas vinculadas a projetos de urbanização de assentamentos precários e a entidades sociais (PMCMV-Urbanização e PMCMV-Entidades) realizaram 1/5 das contratações cada, enquanto 58% tiveram como proponente uma empresa privada. Essas somam 10.958 moradias e se distribuem em oito dos catorze municípios da RMR (Tabela 16).

Nesse rol incluem-se Recife e Olinda, porém, ressalva-se que todos os conjuntos de Recife (em obras) e três dos quatro conjuntos localizados em Olinda, apesar de enquadrados na modalidade Empresa, utilizaram terrenos públicos doados ao FAR. Os terrenos foram definidos pelo poder público que abriu uma chamada pública para contratação da empresa executora do projeto e obra, ou apenas obra. Nos casos dos conjuntos Carlos Lamarca (Olinda), Encanta Moça 1 e 2 e Vila Brasil (Recife)¹²⁰ a demanda é dirigida aos moradores de ocupações no próprio terreno ou próximo a este, organizadas em movimentos de luta por moradia, como expõe a fala das beneficiárias do Conjunto Carlos Lamarca, em Olinda:

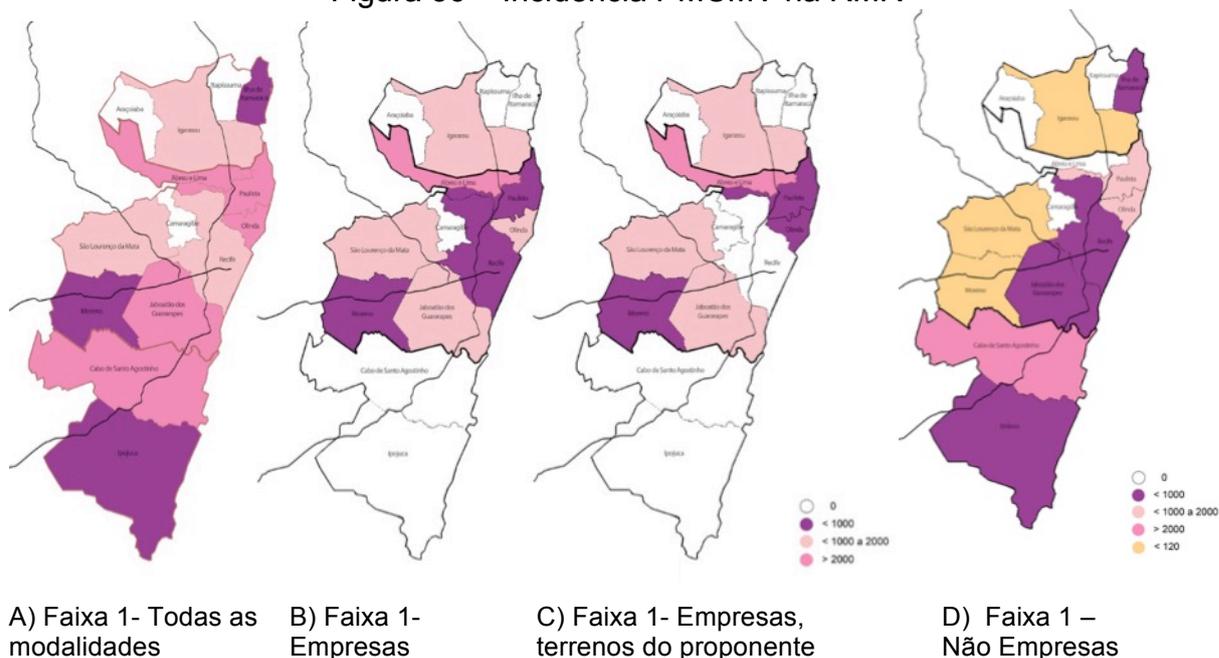
Esse império foi construído com movimento e com uma militância aguerrida de mulheres, crianças e homens.
Ivania Mendes, professora que morava na ocupação desde 3 de janeiro de 2007. (FOLHA DE PERNAMBUCO, 05/05/17)¹²¹

Assim, a rigor, apenas sete municípios da RMR receberam conjuntos habitacionais realizados por empresas imobiliárias que entraram como proponentes, incluindo terrenos privados à sua escolha - Abreu e Lima, Igarassu, Paulista, Olinda, Moreno, São Lourenço e Jaboatão (Figura 36-C), correspondendo a 27 dos 123 empreendimentos da categoria Faixa 1. Isso denotaria um melhor equilíbrio de forças entre os atores de decisão na localização das moradias; sem embargo, tais conjuntos acumulam quase metade do total de habitações, correspondendo a 9.014 unidades.

¹²⁰ O Conjunto Vila Brasil se encontra inserido no âmbito do PAC Navegabilidade, enquanto os Encanta Moça 1 e 2, ao PAC Via Mangue.

¹²¹ Disponível em <https://www.folhape.com.br/economia/mais-de-trezentas-habitacoes-sao-entregues-em-olinda/26553/>. Acessado em 19/08/22.

Figura 36 – Incidência PMCMV na RMR



Fonte: produção própria. Desenho: Arthur Pontes.

Os municípios do norte da RMR – Igarassu, Abreu e Lima e Paulista - foram os que mais atraíram esses empreendimentos, correspondendo a 5.038 unidades distribuídas em 13 conjuntos habitacionais. São Lourenço e Moreno receberam 6 empreendimentos somando 1.976 moradias. Esse universo caracteriza-se por municípios com baixo desenvolvimento econômico e social e um crescimento historicamente desarticulado do planejamento urbano. Alguns estão ganhando certa dinâmica com o surgimento de novos equipamentos, como shoppings e faculdades particulares e algumas plantas industriais, mas todas ainda guardam grande dependência do Recife, tanto na produção quanto no consumo.

Ao sul da RMR, Jaboatão, que teve seu crescimento intensificado a partir do transbordamento do Recife, através dos conjuntos habitacionais da COHAB, nos anos de 1970, participa com sete empreendimentos, todos realizados em terrenos contíguos¹²² somando 2.000 moradias. Já nos municípios eleitos para os empreendimentos de luxo anteriormente mencionados - Cabo, Ipojuca e Camaragibe - nenhum residencial Faixa 1 foi proposto na modalidade empresarial (Tabela 16). Assim como na capital, a participação do Faixa 1, nesses territórios, se

¹²² Conforme entendimento de Cardoso e Lago (2015).

limitou às categorias vinculadas às lutas por permanência. Através de projetos de urbanização (PAC) ou pleitos de entidades, os municípios do Cabo e Ipojuca receberam 12 conjuntos. Nenhum empreendimento do PMCMV para a população de menor renda foi proposto em Camaragibe.

A título de contraponto, o mapa (Figura 36 D) mostra a incidência das categorias fora da modalidade Empresas. Apesar de quantitativamente menos expressivas, estas iniciativas se distribuem de forma mais abrangente na RMR, especialmente nos municípios que concentram maiores déficits e disputas mais intensas com o mercado imobiliário. Paulista se destaca pelo número de unidades vinculadas à modalidade Entidades, correspondendo a 64% do total da Faixa 1 no município. Esse arranjo expressa uma forma distinta de intervenção do Estado, mais articulado aos segmentos populares e que também se difere territorialmente daquelas promovidas pelo mercado, conforme aprofundaremos mais adiante.

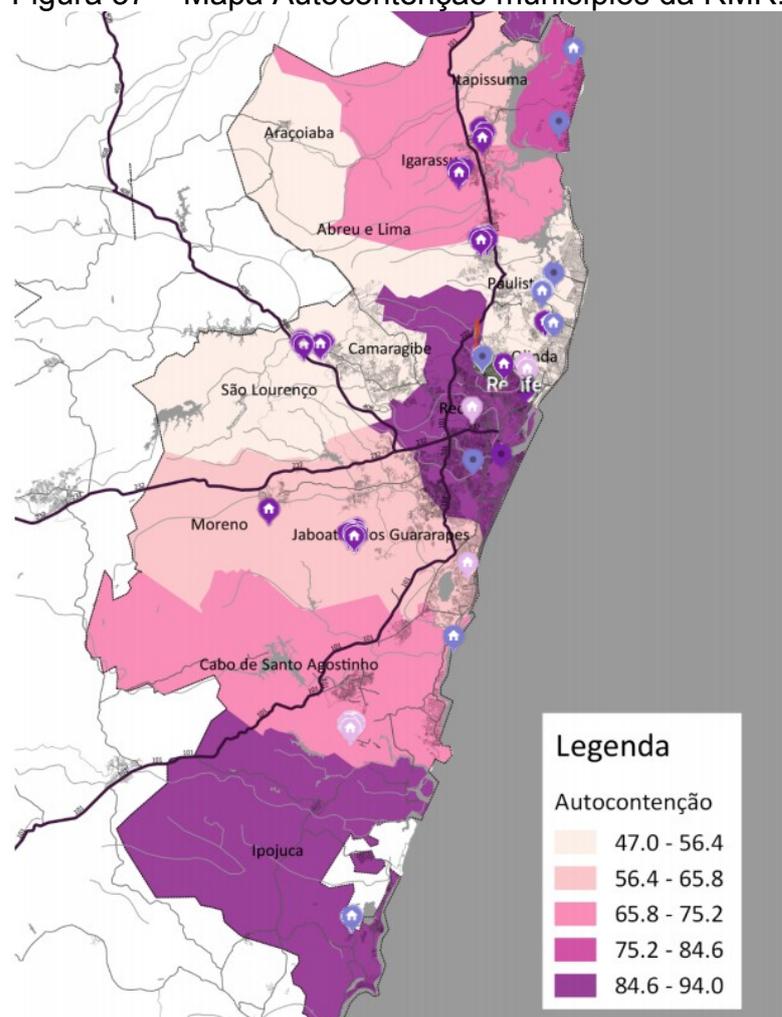
O interesse do mercado imobiliário tem uma abrangência territorial, portanto, mais restrita para a Faixa 1, quando comparado às Faixas 2 e 3 na RMR. Os investimentos desse setor dirigiram-se majoritariamente aos municípios situados ao norte, seguido daqueles a oeste da metrópole. Há uma forte correspondência com os municípios de menor déficit e que não fazem fronteira com a capital, cujo valor da terra tende a ser mais baixo. O desempenho relativo de Recife foi o pior para todas as categorias sugerindo que o programa, em seus dez anos, não foi uma prioridade nem para as empresas nem para o poder público local.

Alguns dos futuros impactos dessas tomadas de decisão podem ser avaliados observando os dados do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RMR, publicado em 2019. O diagnóstico do desenvolvimento econômico aponta para um importante desequilíbrio na distribuição das atividades produtivas da região, no qual Recife, juntamente com os municípios do sul - Jaboatão, Cabo e Ipojuca - acumulam 78,4% do PIB (2016) de toda a RMR (PERNAMBUCO, 2019)¹²³. A diferença na participação do PIB tende a impactar em aspectos sociais e

¹²³ Os dados deste relatório incluem Goiana, município ao norte de Igarassu, inserida na RMR, em 2017, no entanto esta deixou de fazer parte da metrópole em 2020 (Lei complementar 770/2019). O desequilíbrio entre os setores se amplia considerando que o município participava com 5% do PIB.

econômicos, como a oferta de emprego. Segundo o documento, apenas cinco municípios, Recife, Jaboatão, Olinda, Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca concentram 90% dos empregos formais da RMR. A desigual distribuição de emprego coincide com a concentração da massa salarial (remuneração média do pessoal ocupado vezes empregos), de forma que esses mesmos municípios concentram 92% da massa salarial de toda a metrópole.

Figura 37 – Mapa Autocontenção municípios da RMR.



Fonte: PERNAMBUCO, 2019 adaptado pela autora.

A atração estabelecida por esses municípios pode ser melhor avaliada observando o índice de autocontenção, ou seja, o percentual de pessoas ocupadas que moram e trabalham dentro do perímetro municipal (Figura 37). Os dados (PERNAMBUCO, 2019) revelam Recife (91%) e Ipojuca (94%) com altos índices de autocontenção, denotando que quase a totalidade de seus habitantes não precisa se deslocar para outros municípios por motivo de trabalho. Em maior ou menor grau, todos os demais

municípios são ofertantes de mão-de-obra, no entanto, há uma dependência mais acentuada dos municípios do norte e oeste quando comparados aos do sul. Cerca de metade da população dos municípios de Aracoiaba, Abreu e Lima, Paulista, Camaragibe, Olinda, São Lourenço tem que se deslocar para trabalhar em outros municípios, se configurando como cidades-dormitório no contexto metropolitano. Os deslocamentos intermunicipais para satisfazer suas necessidades cotidianas são, portanto, significativos. Não por acaso, o PDUI aponta, em suas diretrizes, o grande vazio econômico a oeste como um desafio a ser enfrentado, na perspectiva de geração de empregos em áreas mais próximas de onde vive a oferta de mão-de-obra.

Não por acaso, estudos vêm sinalizando uma piora expressiva no tempo de deslocamento na metrópole há quase três décadas. O tempo médio nas viagens pendulares na RMR ampliou de 33 minutos, em 1997, para 41 minutos, em 2010 e aumentou de 12,1% para 19,0% o número de trabalhadores cujo tempo de viagem supera uma hora. “Este fenômeno ocorreu em praticamente todos os municípios da RMR, mas com intensidade mais forte nos municípios periféricos da zona norte - Abreu e Lima e Itapissuma e da zona oeste – Moreno e São Lourenço.” (ANDRADE et al, 2015). Uma pesquisa mais recente realizada, em 2018, pelo Instituto Pelópidas Silveira (órgão de estudos e planejamento da Prefeitura do Recife) sobre origem-destino dos trabalhadores na RMR, mostra que 53% da população da metrópole gasta, em média 45 minutos no deslocamento para o trabalho e 34% utiliza mais de 1h. Os municípios de Abreu e Lima, Aracoiaba e São Lourenço são os que apresentam piores índices. Além disso, os transportes coletivos – ônibus e metrô – são aqueles que demandam maior tempo nos deslocamentos.

Há, portanto um desequilíbrio entre a organização dos circuitos econômicos e a localização de moradias, cuja mobilidade não tem sido capaz de reparar. Lembrando que não só a localização da população e seus destinos rotineiros configuram as crescentes demandas de transporte, mas também a renda destes grupos, uma vez que população mais pobre tende a usar mais o transporte público e fazer deslocamentos a pé. A concentração de conjuntos do Faixa 1 em setores distintos aos que oferecem maiores oportunidades, implicam longas distâncias casa-trabalho

a serem realizadas pelas famílias mais vulneráveis. Nesse caso, o desequilíbrio na estrutura urbana aprofunda também as distâncias sociais.

Se revelam aqui não apenas as interdependências funcionais do território urbano e a fragilidade em que suas conexões operam, mas também as diferentes condições de poder projetadas territorialmente nas práticas inscritas no espaço. A fixação de parte da sociedade implica não apenas em prejuízos individuais, mas na retração da vida coletiva urbana como um todo. Além disso, a distribuição periférica e dispersa da moradia associada à concentração de empregos em determinadas áreas onera o poder público que assume o ônus de expandir a oferta de infraestrutura e serviços urbanos (além de oportunidade de trabalho) a grandes extensões territoriais. Estabelece ainda, na escala regional, uma urgência no que se refere a mobilidade, que extrapola o aspecto social e imprime entraves à própria economia da metrópole

A localização dos conjuntos habitacionais de interesse social em municípios distintos aos daqueles em que grandes glebas foram escolhidas para receber moradias destinadas à elite sinaliza uma transformação da organização social também na escala metropolitana. O capital imobiliário ao mesmo tempo que “desencoraja” a ocupação das áreas centrais pela população pobre, estimula a reorganização dos espaços metropolitanos, prevendo os ganhos imobiliários a eles atrelados. Nesse sentido, a expansão (expressa nas localizações) é definida menos pelos espaços institucionais - dados do déficit ou plano de desenvolvimento regional - e mais pelo espaço social, através de uma lógica política e econômica. É certo que tal tendência antecede o PMCMV, mas que este vem intensificar, ou dar-lhe nova expressão, ao fomentar o mercado de produção de moradia social em áreas até então ignoradas.

A facilidade por parte das empresas imobiliárias em criar essas novas frentes de expansão independente da oferta de infraestrutura e serviço não pode ser dissociado da atuação do poder público local quanto à localização dos empreendimentos. Sobre isso Silva et al (2015) nos lembra que a inserção urbana destes empreendimentos varia conforme as condições “de reprodução social e espacial condicionadas às contingências locais (ou municipais) e metropolitanas atinentes à ocupação dos espaços vazios por meio da construção residencial”. O que é diferente das inversões através do capital industrial ou turístico em processos de urbanização, por exemplo.

Trata-se, neste caso, do alargamento da base de expressão do mercado imobiliário em escala metropolitana e do fortalecimento do poder político na escala local - na ausência de um espaço político regional. Embora amplie seu espaço urbanizado, a metrópole fragmenta ainda mais seu processo político decisório. (SILVA et al, 2015. p.4)

Neste sentido, como visto anteriormente, havia uma expectativa de que os municípios protagonizassem o processo de definição da localização dos empreendimentos a partir dos instrumentos de planejamento desenvolvidos, tais como Plano Diretor e PLHIS, além dos Planos Locais de Saneamento, Resíduos Sólidos e Mobilidade que surgiram um pouco mais tarde, mas que igualmente deveriam subsidiar essas decisões. Afinal, conforme o art. 30 da Constituição, “é competência dos municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988). A este esforço se somariam os avanços no marco regulatório do PMCMV, já comentados e que deveriam orientar também as mandatárias (Caixa Econômica e Banco do Brasil) quanto aos aspectos de inserção urbana dos terrenos selecionados.

Antes de adentrar nos suportes regulatórios da localização propriamente dita, lança-se aqui uma breve reflexão sobre a questão de tamanho e contiguidade dos empreendimentos. Esta passagem dialoga com a nossa metodologia de referência e se justifica considerando as críticas da literatura especializada (em parte aqui reproduzidas e analisadas nos itens 3.4 e 4.2) no que se refere aos grandes conjuntos monofuncionais dirigidos à habitação de interesse social e sua relação com a segregação socioespacial. A identificação do porte e contiguidade nos permite identificar em que medida essa questão se reproduz no PMCMV na RMR.

Localização e tamanho dos empreendimentos

Já em sua primeira versão, o PMCMV 1 estabelecia o máximo de 500 unidades por empreendimento. Era uma resposta, ao menos regulatória, aos problemas identificados e amplamente relatados nos programas de prisma modernista realizados em períodos anteriores. No entanto, na prática, se torna um limite quantitativo determinado pela burocracia operacional a ser manejado pelos proponentes. Visando obter maiores ganhos na escala da produção e no menor

preço da terra, as empresas adotaram estratégias para fracionar, em uma mesma área, vários empreendimentos. Assim se aprovavam, em contratos distintos, conjuntos com a mesma tipologia e inseridos em lotes contíguos. Esse formato, denominado empreendimentos contíguos por Cardoso e Lago (2015), foi largamente utilizado, em todo Brasil, e corresponde ao mais frequente, na RMR. Obedecem a esse modelo, a situação dos conjuntos habitacionais de Abreu e Lima, Jaboatão, Paulista e São Lourenço.

Figura 38 – Exemplo de Empreendimentos Contíguos em Jaboatão



Fonte: Imagem do google Earth 2022. Poligonais da autora.

A segunda situação dominante são empreendimentos concentrados em certas áreas do município com proximidade relativa entre si, a qual Cardoso e Lago (2015) denominaram Agrupamentos. Assim como os autores, adota-se aqui um raio de 1km a partir do entorno do polígono do empreendimento como limite para caracterizar um Agrupamento. Na RMR, esta configuração foi observada apenas nos empreendimentos em Igarassu (Figuras 38 e 39). Em Moreno e Olinda, os conjuntos não obedecem a essa lógica de concentração locacional, configurando empreendimento único do PMCMV- Faixa 1 em seu entorno imediato.

Figura 39 – Exemplo de Agrupamento em Igarassu



Fonte: Imagem do google Earth. 2022 Poligonais da autora.

Ao analisar as situações de contiguidades dos conjuntos habitacionais realizados em terrenos de escolha das empresas proponentes, observamos ainda que todos possuem mais de 400 moradias. Ou seja, o parâmetro de 500 unidades, está mais próxima da quantidade de partida considerada atraente pelos empresários que o limite máximo defendido pelo programa. A maior concentração de habitações margeia 2000 unidades, como nos casos de Abreu e Lima e Jaboatão. Além de terrenos contíguos, a adoção de uma tipologia arquitetônica única, potencializa a lógica do circuito imobiliário que se vale de ganhos sobre a padronização, a escala de produção e sobre o valor da terra. Esse ditame da racionalidade econômica e a imposição de altas metas de contratação impostas às mandatárias da União (Banco do Brasil e Caixa Econômica) servirão de argumento para o alto número dos empreendimentos de grande porte contratados. O efeito disso sobre a localização se deu na preferência por grandes terrenos localizados em áreas periféricas de urbanização restrita, quando não com características rurais de fato.

Não apenas o tamanho dos conjuntos estimula estas escolhas locacionais, a transformação da terra rural para terra urbana (tornada da área de expansão urbana nos planos diretores), alterando a sua venda por hectare para m^2 é também um

mecanismo poderoso de apropriação da renda (FIX, 2011). À parte as características de seu entorno como será visto mais adiante, o próprio nome das localidades de referência na contratação de vários conjuntos, oferece indícios desta dinâmica, ao se remeterem não a endereços, mas a propriedades de campo, sem nomes de ruas ou números. É o caso da Fazenda Suassuna, em Jaboatão, o Sítio da Pitanga e Sítio São Marcos, em Igarassu e a Fazenda Tupy, em Abreu e Lima (Quadro 2).

Quadro 2 - Localidades e situação de contiguidade dos Conjuntos Faixa 1 Empresas por município.

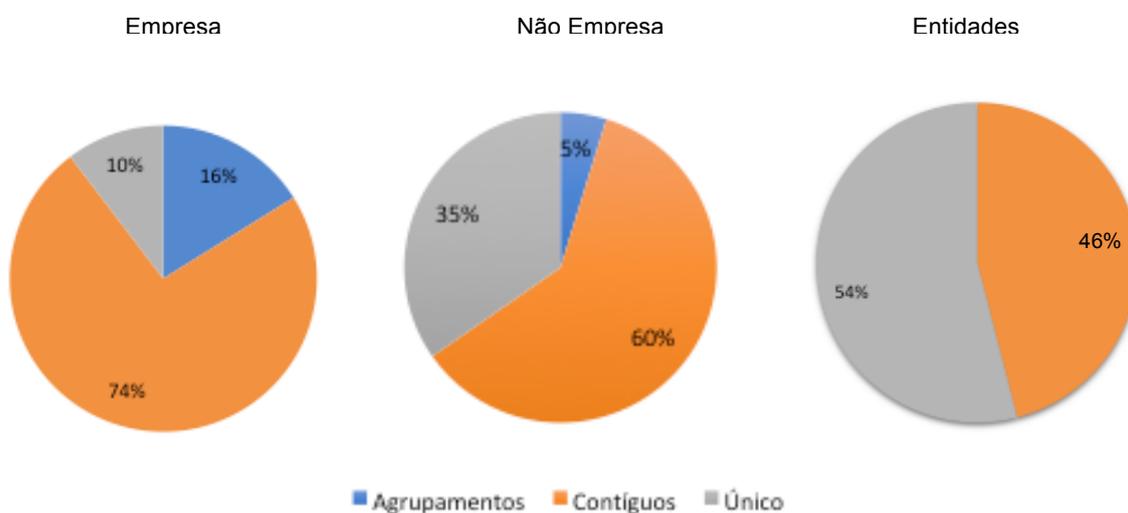
MUNICÍPIO	NOME DO EMPREENDIMENTO	UNIDs	LOCALIDADE/LOGRADOURO	SITUAÇÃO/TOTAL DE UNIDS
ABREU E LIMA/PE	RESIDENCIAL DOM HELDER CAMARA	384	BR 101 NORTE, RUA PROJETADA	Contíguos 2304
	RESIDENCIAL ANTONIO ALEXANDRE DE LIMA	480		
	RESIDENCIAL JOSEFA DO CARMO MULITERNO	480		
	RESIDENCIAL LEONILDO PESSOA DA SILVA	480		
	RESIDENCIAL JOSE PESSOA DA SILVA	480		
IGARASSU	RESIDENCIAL RESERVA DA PITANGA	463	ESTRADA COMERCIAL DA PITANGA -SÍTIO DA PITANGA	Agrupamento 1002
	RESIDENCIAL RESERVA DA PITANGA II	237		
	RESIDENCIAL TROPICAL	302		
	RESIDENCIAL JARDIM PARAISO	95	SÍTIO DOS MARCOS	Agrupamento 452
	RESIDENCIAL CAMINHO DAS AGUAS	206		
	RESIDENCIAL IGARASSU	151		
JABOATÃO DOS GUARARAPES	RESIDENCIAL FAZENDA SUASSUNA I	288	ESTRADA DA USINA-ANTIGA FAZENDA SUASSUNA	Contíguos 2000
	RESIDENCIAL FAZENDA SUASSUNA II	288		
	RESIDENCIAL FAZENDA SUASSUNA III	288		
	RESIDENCIAL FAZENDA SUASSUNA IV	288		
	RESIDENCIAL FAZENDA SUASSUNA V	288		
	RESIDENCIAL FAZENDA SUASSUNA VI	280		
	RESIDENCIAL FAZENDA SUASSUNA VII	280		
OLINDA	HABITACIONAL SAPUCAIA E AGUAZINHA	432	ESTRADA DE AGUAZINHA, S/N	Únicos
MORENO	PARQUE RESIDENCIAL MORENO	500	PE07 KM 26	Únicos
PAULISTA	RESIDENCIAL ENG. LUIZ BONAPARTE I	400	RUA 70, S/N, SÍTIO TORÓRÓ	Contíguos 848
	RESIDENCIAL ENG. LUIZ BONAPARTE II	448		
SÃO LOURENÇO DA MATA	RESIDENCIAL DEP. GUILHERME UCHOA I	288	RUA SODALITA, S/N	Contíguos 576
	RESIDENCIAL DEP. GUILHERME UCHOA II	288		
	RESIDENCIAL SAO LOURENCO I	300	AV. DR PAULO PETRIBU, 457 e 557	Contíguos 900
	RESIDENCIAL SAO LOURENCO II	300		
	RESIDENCIAL SAO LOURENCO III	300		
TOTAL		9014		

Fonte: autoria própria

Os Empreendimentos Contíguos e Agrupamentos somam 90% das propostas realizadas por Empresas, enquanto apenas 10%, ou seja, dois conjuntos localizados em Olinda e Moreno, não são contíguos (Gráfico 1). A título comparativo, realizamos o mesmo levantamento para aqueles conjuntos, cuja proposta não partiu de uma empresa, mas do poder público ou de uma entidade organizadora. Observa-se,

nesse universo, uma maior participação de empreendimentos não agrupados (35%), embora o número de habitações em empreendimentos contíguos ainda corresponda a maioria dos casos (60%). Essa condição somente se inverte quando se isola a categoria Entidades, cuja maior parte das contratações se configura como empreendimento único do Faixa 1 em seu entorno imediato. Os empreendimentos dessa modalidade também são majoritariamente de menor porte, entre 53 e 576 unidades, com exceção do Nossa Prata, em Paulista, que concentra 1.128 moradias em seis Empreendimentos Contíguos.

Gráfico 1 - Comparativos quanto a contiguidade dos empreendimentos por modalidade do Faixa 1



Fonte: Autoria própria.

Os conjuntos habitacionais de grande porte, portanto, continuam a marcar a produção do espaço, na RMR, através do PMCMV. A adoção de empreendimentos contíguos foi assumida como uma solução para o “obstáculo” normativo sem preocupação com as razões socioespaciais que levaram ao programa definir esse teto. Essa ordem da racionalidade econômica prevalecente implica a generalização do espaço como propriedade privada, criando a contradição entre seu valor de uso e valor de troca. Carlos (2011) nos lembra que o espaço é então produzido enquanto homogêneo, quando sua apropriação se quer diferencial. No contraponto, algumas soluções, encabeçadas especialmente por organizações associativas parecem oferecer saídas. Estas, no entanto, estão diretamente associadas à liberação da

terra por parte do poder público como resposta a reivindicações de movimentos de luta por moradia, como veremos adiante.

Localização e fases do PMCMV

Dando seguimento à análise sobre a influência das sistemáticas do programa na escolha das localizações dos conjuntos, realizou-se uma análise comparativa dos marcos regulatórios nas diferentes fases do PMCMV. Cabe lembrar que o objetivo principal é avaliar possíveis diferenças locais e seu impacto sobre a segregação socioespacial. O primeiro passo foi identificar que municípios receberam conjuntos habitacionais da modalidade Empresa submetidos às diferentes versões/sistemáticas do programa, conforme o período de sua contratação¹²⁴. Em seguida, observar se aqueles contratados em uma fase mais madura do PMCMV apresentam padrões locais mais favoráveis, conforme expectativa do programa. Quatro municípios atenderam ao critério - Igarassu, Jaboatão, Olinda e São Lourenço da Mata – envolvendo 21 empreendimentos. A etapa seguinte foi o mapeamento destes, realizado através do software Google Earth, de forma a averiguar se os avanços regulatórios do programa interferiram na localização dos conjuntos (Figura 40).

Igarassu foi o único município que recebeu empreendimento nas três diferentes versões do PMCMV, configurando-se como o território de interesse do mercado mais constante e de longo prazo da RMR. Também foi o que recebeu mais empresas distintas, nenhuma delas de grande porte. De forma que o mesmo constitui um bom exemplo de como as diferentes propostas foram submetidas aos avanços regulatórios de inserção urbana pretendido. A Figura 40 A mostra que dos quatro conjuntos realizados na primeira fase do programa, três se localizam próximo ao limite norte do município (Residenciais Caminho das Águas, Igarassu e Jardim Paraíso) e um, encontra-se a oeste da área urbana (Res. Tropical). Apesar das direções distintas, todos se encontram em áreas de tecido urbano fragmentado, com muitos terrenos desocupados em seu entorno, configurando uma área de expansão urbana recente. Por sua vez, a localização dos conjuntos contratados nas versões

¹²⁴ Detalhados no Item 4.4 O marco regulatório do PMCMV e a localização dos empreendimentos.

posteriores, PMCMV 2 e PMCMV 3, evidencia que os incrementos normativos não alteraram a localização dos conjuntos de uma fase para outra, estando todos muito próximos entre si – Conjuntos Pitanga I e II e Tropical - de tal forma a caracterizarem um Agrupamento.

Em São Lourenço da Mata (Figura 40D), tanto na versão do PMCMV 2, quanto aqueles contratados na versão mais madura do programa (PMCMV 3), se nota uma condição semelhante na inserção urbana dos terrenos: afastados dos núcleos urbanos mais densos, inseridos na área de dispersão da malha urbana e com um entorno predominantemente rural. No caso dos empreendimentos contíguos Residenciais São Lourenço 1, 2 e 3 (PMCMV 3), nenhuma das faces do lote possui conexão com o tecido urbano do município, configurando claramente a intenção de abertura de novas frentes de expansão.

Ao observar o caso dos municípios maiores e mais integrados à malha urbana da capital, tem-se a situação dos empreendimentos contíguos da Fazenda Suassuna I a VII em Jaboatão dos Guararapes (Figura 40 B). Os conjuntos se encontram localizados em uma área de expansão urbana com grandes vazios em seu entorno anunciando a zona rural que lhe contorna. Além disso, se trata de uma região acidentada, cujas barreiras topográficas são ainda mais difíceis de serem superadas. Estes empreendimentos, assim como os de São Lourenço, foram realizados nas versões 2 e 3 do programa quando já se exigia o Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, mostrando que o instrumento pouco alterou a prática das Empresas na escolha dos terrenos, bem como a sua aprovação por parte das instituições públicas.

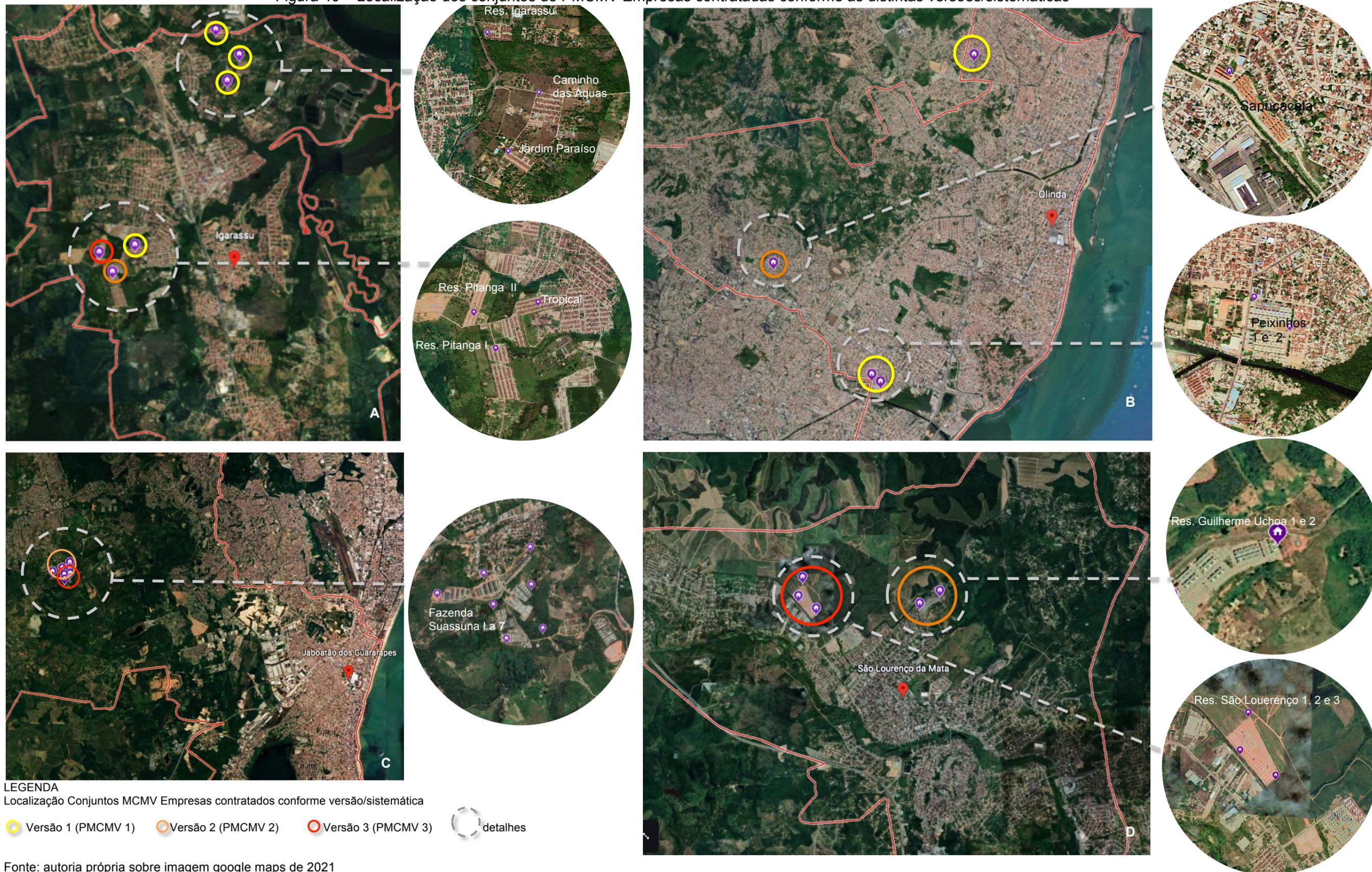
Já os empreendimentos no município de Olinda (Figura 40 B) encontram-se inseridos na malha urbana consolidada, mesmo para aqueles realizados sob a sistemática menos elaborada da versão 1. O caso de Olinda se distingue dos demais, em parte por se tratar de um município de pequeno território e bastante urbanizado, no entanto, a presença destes também se deve ao maior compromisso do poder público, ao disponibilizar terrenos para o programa. Conforme comentado anteriormente, três dos quatro empreendimentos foram construídos através de chamadas públicas em atendimento a reivindicações de movimentos populares, cujos terrenos foram doados pelo Governo do Estado. Tal fato indica que, no caso

da RMR, as parcerias dos poderes locais tiveram mais efeito que o marco regulatório do programa no quesito inserção na mancha urbana. Na prática, não foram suficientes para coibir a lógica capitalista dos empreendedores privados. Diante do preço mais acessível da terra, o mercado imobiliário acabou por optar por terrenos mais periféricos pela possibilidade de lucros maiores, mesmo nas cidades menores onde a especulação não é tão acirrada.

Contribui ainda para esse processo outro aspecto do desenho programático que prevê para a modalidade Empresa, a venda integral das unidades para a Caixa Econômica Federal que as repassa aos beneficiários selecionados a partir de critérios pré-definidos pelo programa e pelas prefeituras. A incorporadora, portanto, não precisa se preocupar em oferecer um local que atraia o “cliente” como na faixa voltada para o segmento econômico. De forma que, na escolha dos terrenos para conjuntos da faixa de interesse social, se maximiza o mecanismo reverso de seleção observado por Fix (2011) e Costa (2018) para o “segmento econômico” do mercado¹²⁵. Pois o valor que é dado a terra pela localização que a insere na aglomeração (a terra-localização) perde qualquer participação na rentabilidade e no sobrelucro da formação de preço como ocorre na produção capitalista tradicional. A oferta de infraestrutura e serviços se torna um obstáculo à maximização do lucro e, portanto, se limita à mínima para atendimento das exigências operacionais do programa.

¹²⁵ Conforme mencionado anteriormente, os autores mostram que as empresas, em uma lógica inversa ao segmento de alta renda, passam a procurar terras que antes não apresentavam interesse, justamente pela precariedade da infraestrutura e pela distância em relação aos centros de dinheiro e poder.

Figura 40 – Localização dos conjuntos do PMCMV Empresas contratadas conforme as distintas versões/sistemáticas



Fonte: autoria própria sobre imagem google maps de 2021

Localização e zoneamento dos Planos Diretores Municipais

Por último, observa-se a relação da localização dos conjuntos com o zoneamento local. Para isso, toma-se como suporte os estudos desenvolvidos para o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RMR. Tal instrumento, preconizado pelo Estatuto das Metrôpoles (Lei 13.085/15), define as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos na metrópole.

Tendo como preceito que o planejamento metropolitano deve ter ressonância nas leis do uso e ocupação do solo municipal, o PDUI na RMR (2019) analisou os zoneamentos estabelecidos nos Planos Diretores Locais (PDL) de todos os municípios metropolitanos. Foram considerados os Planos Diretores e suas alterações mais recentes (até 2019) conforme mostra o quadro 3 a seguir.

Quadro 3 – Levantamento dos Planos Diretores dos municípios da RMR

Municípios	Lei
Abreu e Lima	Lei 650/2008, alterada pelas leis 703/69 e 916/2013
Araçoiaba	Lei 193/2008.
Cabo de Santo Agostinho	Lei 3.343/2017
Camaragibe	Lei 341/2007
Goiana	Lei 1.987/2006
Igarassu	Lei 2.629/2006
Ilha de Itamaracá	Lei 1.050/2007, alterada pela lei 1340/2018.
Ipojuca	Lei 1.490/2008 ²⁵
Itapissuma	Lei 895/2014
Jaboatão dos Guararapes	Lei 02/2008, alterada pela lei 17/2013.
Moreno	Lei 585/2019
Olinda	Lei 026/2004, alterada pela lei 032/2008
Paulista	Lei 4.253/2012, alterada pela lei 4.821/2018.
Recife	Lei 17.511/2008
São Lourenço da Mata	Lei 2.159/2006, alterada pelas leis 2.538/2016.

Fonte: PDUI-RMR (PERNAMBUCO, 2019)

A partir da similaridade dos conceitos definidos no nível municipal foram estabelecidas oito classificações sínteses, reproduzidas a seguir:

- 1) Zona de urbanização consolidada (ZUC): compreende áreas de urbanização consolidada, independentemente dos graus de adensamento construtivo, nas quais se pode observar o claro predomínio de áreas parceladas com lotes

- edificados, tomando-se como base a análise das imagens de satélite mais recentes disponíveis;
- 2) Zona de baixa ocupação (ZBO): corresponde às áreas do território que são destinadas à urbanização, com parcelamentos urbanos implantados já visíveis nas imagens de satélite, mas que ainda demonstram uma ocupação mais rarefeita com predomínio de trechos não edificados ou mesmo ainda não parcelados;
 - 3) Zona de expansão futura (ZEX): abrange as áreas destinadas a atender a esperada demanda de crescimento urbano do município. Nesta classificação foram considerados os polígonos do zoneamento destinados a usos urbanos diversificados, mas que ainda estão predominantemente desocupados e praticamente sem evidências de parcelamento urbano, independentemente da explicitação ou não da denominação “expansão” para a zona no plano diretor;
 - 4) Zona de restrição patrimonial (ZRP): compreende porções do território destinadas à preservação e à valorização dos bens materiais edificados integrantes do patrimônio cultural em suas múltiplas expressões e diferentes graus de proteção;
 - 5) Zona de restrição ambiental urbana (ZRA): corresponde às porções do território destinadas pelo plano diretor à conservação do patrimônio ambiental urbano. Abrange graus diversos de proteção sem distinção, com enfoque específico para as zonas inseridas no universo urbano ou em seu entorno imediato. Assim, não são incluídas, aqui, as áreas de preservação ambiental presentes no meio rural;
 - 6) Zona de indústria e logística (ZIL): abrange as áreas destinadas pelo plano diretor às atividades industriais, serviços de grande porte e logística, podendo já estar ocupadas ou mantendo ainda algum caráter de expansão futura;
 - 7) Zona de comércio e serviços (ZCS): corresponde às áreas preferencialmente destinadas pelo plano diretor a atividades múltiplas de comércio e serviços, com caráter de centralidade urbana;
 - 8) Zona rural (ZRU): compreende o território municipal não incluído no zoneamento urbano, destinado às atividades rurais, podendo incluir áreas de restrição ambiental.

É importante ainda considerar que a elaboração de um zoneamento remete a uma condição presente, assim como a uma expectativa de futuro, “uma vez que para cada zona se propõe um padrão urbano desejado em relação aos usos e a forma de ocupação do solo e edificação. Desse modo, o zoneamento, em si, não representa o instante atual da urbanização.” (PERNAMBUCO, 2019. p. 112). Assim, consideramos adequado complementar nossa análise, com o registro cartográfico da Área Urbanizada do Brasil realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o qual representa a situação recente da mancha urbana da RMR.

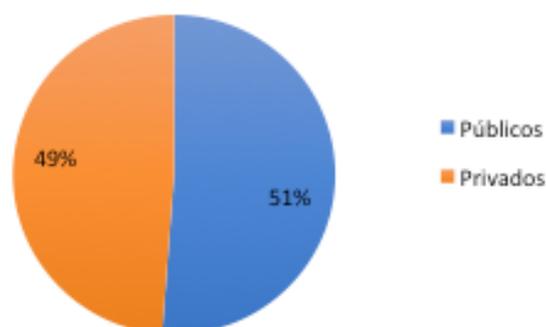
O mapa da Área Urbanizada da RMR (Figura 41) nos mostra uma extensa mancha compacta e uniforme abrangendo os municípios centrais da metrópole - Recife, Olinda, Jaboatão - de onde partem alguns ‘tentáculos’ em diferentes direções. Para o norte, uma área de urbanização importante se apresenta ao longo do eixo da rodovia BR-101, na direção de Abreu e Lima, Igarassu, ficando mais rarefeita na altura de Itapissuma. Araçoiaba possui o núcleo urbano menor e o mais isolado da metrópole. As áreas urbanas de Camaragibe e São Lourenço se aproximam ao longo da rodovia PE-05 em direção a BR-408, conformando uma derivação da área urbana de Recife para oeste. Moreno tem sua reduzida área urbana margeando a rodovia BR-232 sem agregar-se à mancha do núcleo urbano central. Na direção sul, as manchas urbanas depois de Jaboatão são mais desagregadas do núcleo e se situam de maneira dispersa ao longo da rodovia estadual PE-60. Uma estreita faixa urbanizada ocupa o litoral de norte a sul de forma quase contínua. Ipojuca possui parcelas urbanas relativamente reduzidas considerando a posição de novo polo de desenvolvimento que vem assumindo.

O mapa apresentado na Figura 42 resulta da aplicação do zoneamento síntese sobre as cento e dezoito zonas que compunham os planos originais. Embora conscientes da perda das distinções relevantes na escala local, a classificação sintetizada do PDUI, permite uma leitura de conjunto na escala metropolitana, bem como facilita a análise comparativa entre os municípios. Na imagem se identifica a permanência de uma importante faixa rural no interior em contraponto à faixa litorânea, cuja complexidade da ocupação estabelece zonas mais fragmentadas e dinâmicas. Os municípios de Araçoiaba, Igarassu, Abreu e Lima, São Lourenço, Moreno, Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca possuem zonas urbanas inferiores às

suas zonas rurais. Essa condição se associa a importância que a atividade agrícola ainda exerce nesses territórios. A estas se somam a Zona de restrição ambiental urbana, como territórios de predominância dos ambientes naturais não edificantes, que buscam conter a supressão da natureza em territórios densamente urbanizados.

Sobre estas bases cartográficas, localizam-se os conjuntos habitacionais considerando as diferentes modalidades do Faixa 1. Também se apontam a situação original dos terrenos na fase da proposta - distinguindo os públicos daqueles privados (Figuras 41 e 42). Decide-se por essa diferenciação diante do resultado da análise anterior que mostrou a importância da ação direta do poder local na liberação de terrenos na inserção dos conjuntos em áreas de maior dinâmica urbana. Além disso, observam-se que a sua participação é equivalente aos terrenos privados no total de moradias empreendidas na RMR, o que permite um nível de comparação equilibrado (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Situação dos terrenos urbanos nas propostas do PMCMV Faixa 1



Fonte: dados coletados na GIHABRE-CEF em agosto de 2022, elaborado pela autora.

Ao iniciar por uma análise no comportamento da localização, considerando todas as modalidades da Faixa 1 em seus contextos municipais, observa-se comportamentos locacionais distintos entre os municípios centrais e periféricos da metrópole. Nos municípios do núcleo metropolitano - Recife, Olinda, Paulista e Jaboatão – há uma predominância de empreendimentos localizados em áreas classificadas como Zona de Urbanização Consolidada (ZUC). A única exceção nesta condição ocorre nos Residenciais Fazenda Suassuna, em Jaboatão que se encontram na Zona de Expansão Futura (ZEX). O mapa de área urbanizada no registro do IBGE para 2015 (Figura 40) confirma essas duas condições, em que quase todos os conjuntos se

encontram inseridos em setores de tecido urbanizado já naquele período. Neste sentido, se comparadas suas localizações aos dos grandes conjuntos habitacionais da COHAB/BNH, se nota uma melhoria. Em que pese o tecido urbano mais extenso nesses municípios, os conjuntos antecedentes se encontravam majoritariamente em áreas mais afastadas, inclusive fora da mancha urbana em maior frequência e intensidade que os atuais.

Distingue-se, por sua vez, a situação dos empreendimentos contíguos do Residencial Suassuna em Jaboatão dos Guararapes. As suas 2000 moradias foram inseridas em uma área de ocupação recente que se alarga sobre uma importante área de proteção de mananciais, classificada no mapa do PDUI como Zona Rural (ZR). Um enfrentamento que se coloca nesta escolha se refere à pressão exercida pela inserção súbita de um empreendimento deste porte sobre uma área ambientalmente frágil tanto pelo relevo acidentado quanto por sua função de preservação dos aquíferos. Situação semelhante aos casos dos conjuntos dos anos de 1970 que contribuíram para a ocupação informal das encostas do entorno do Ibura (Recife) e do Curado (Jaboatão), comentados no capítulo anterior.

Já nos municípios mais periféricos a situação se inverte. Em São Lourenço, Itamaracá, Igarassu e Ipojuca, os conjuntos aparecem majoritariamente em setores classificados como Zona de Expansão Futura (ZEX), enquanto em Cabo de Santo Agostinho e Moreno estão situados em setores classificados como Zona de Urbanização Consolidada. No entanto, em todos esses casos, os residenciais ocupam franjas urbanas muito próximas às Zonas Rurais ou Zonas de Proteção Ambiental Urbana (ZPAU). O mapa da Figura 40 confirma que as localizações dos empreendimentos se inserem em contextos espaciais, cujo processo de ocupação é recente, considerados até pouco tempo fora da área urbanizada da RMR. Ou seja, são áreas classificadas como zonas urbanas conforme os respectivos Planos Diretores, no entanto ainda guardam características das zonas rurais, sem apresentar as infraestruturas e os serviços que caracterizam a dinâmica urbana.

O contraponto, nos conjuntos situados nos municípios periféricos, são os empreendimentos contíguos de Abreu e Lima, cuja localização está entre as mais favoráveis do ponto de vista de inserção na mancha urbana, especialmente entre

aqueles de maior porte. As 2034 moradias se encontram em uma Zona de Urbanização Consolidada que já se apresentava como urbanizada no mapa de 2015. Além disso, estes empreendimentos se encontram às margens da BR-101 norte, um eixo de expansão regional importante e ao longo do qual se concentra a urbanização do município. Essa condição também permitiu sua proximidade à Zona de Comércio e Serviço (ZCS), a de maior dinâmica urbana local.

Os empreendimentos contíguos do Cabo de Santo Agostinho, de porte semelhante, assumem representatividade em um sentido distinto. O zoneamento do Cabo se destaca pela grande proporção de zonas urbanas ou urbanizáveis previstas no PD considerando sua ainda diminuta área urbanizada no registro de 2015 do IBGE. Essa diferença é assumida especialmente pela Zona de Indústria e Logística que se estende desde o município de Jaboatão até Ipojuca e compõe boa parte do seu tecido ocupado ou passível de ocupação. O Complexo Portuário de Suape, principal responsável por esse domínio legal, também definiu a presença dos empreendimentos contínuos Vila Claudete, refletindo o peso dos processos econômicos na produção do espaço. Suas 2620 moradias foram realizadas com fim de reassentamento de moradores removidos de áreas ocupadas pelo complexo.

Para além dos impactos de diferentes ordens nas comunidades tradicionais deste território, saídas de localizações diversas,¹²⁶ a escolha da localização de destino destas famílias fortalece o processo de segregação vigente delineados nos contornos do próprio zoneamento. A ZUC, na qual se insere o terreno, é conformada basicamente por moradias populares, sejam de produção pública, como os conjuntos habitacionais da época da BNH (Vila COHAB), seja através da produção empresarial, como os loteamentos populares da década de 1990 (Cidade Garapu e Novo Horizonte), ou através da produção informal, como a comunidade da Charnequinha (ocupação dos anos de 1980). Tem-se então que para esse grupo, os recentes arranjos produtivos da metrópole geram novas centralidades sem grandes mudanças sociais.

Em linhas gerais, a presença destes conjuntos evidencia expressões espaciais

¹²⁶ Vários trabalhos exploram os impactos sobre comunidades tradicionais nestes territórios, como Lemos e Jesus (2015) e Silva e Vasconcelos (2018).

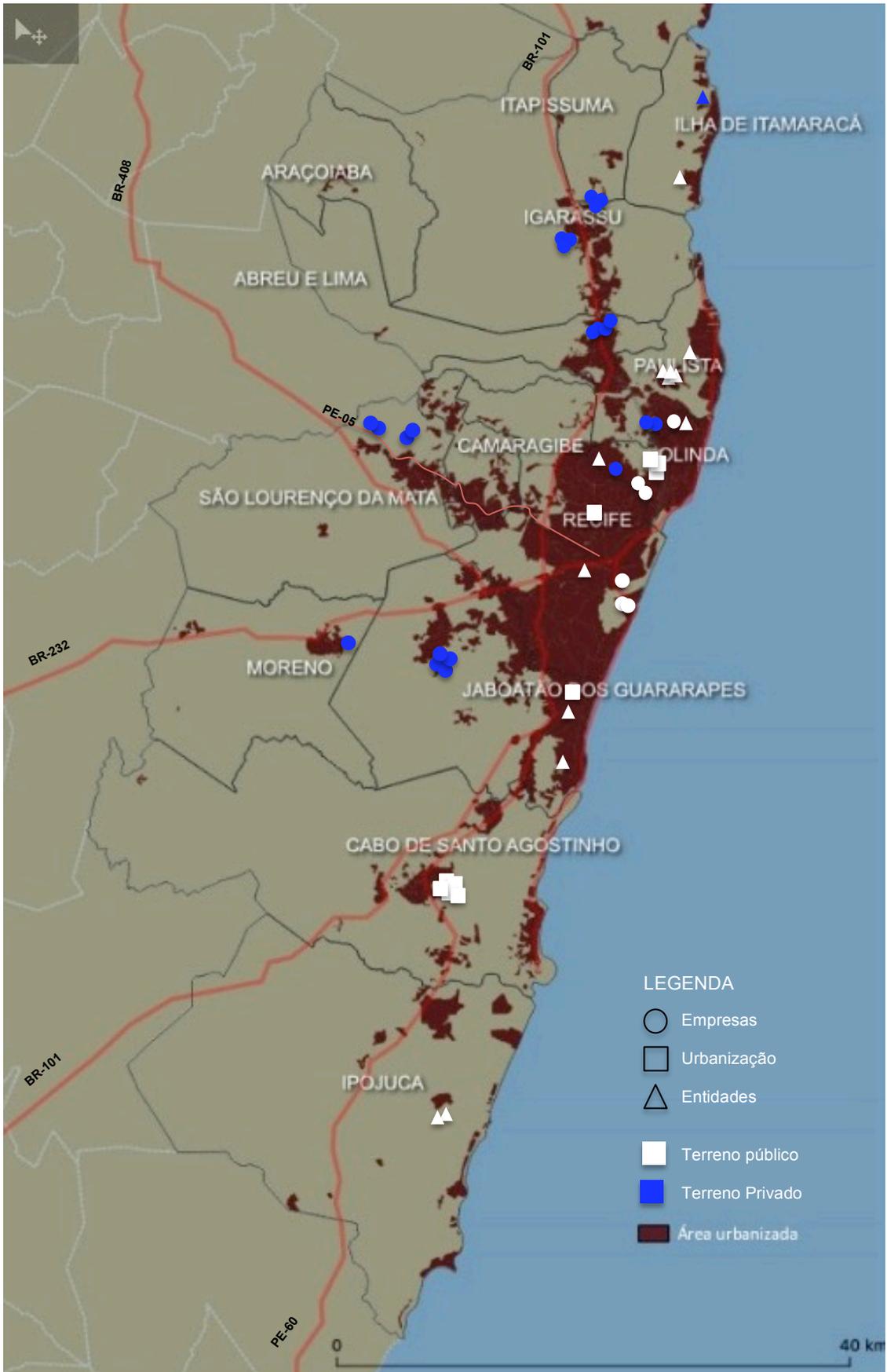
distintas na metrópole. Nos municípios mais centrais, materializam um reforço na urbanização com a ocupação dos vazios ainda existentes. Já nos municípios mais distantes da capital, deverão imprimir alguma influência na expansão urbana, exercendo pressão especialmente sobre os espaços verdes. Em especial, naqueles que se configuram como novas centralidades e cujas manchas urbanas ainda se apresentam mais rarefeitas¹²⁷.

Por último, observa-se que a leitura da localização dos empreendimentos considerando a origem do terreno traz outros aspectos. Aqueles pertencentes à modalidade Empresas realizados em terrenos de origem privada se situam, em sua maioria, em municípios do extremo norte e oeste da metrópole, em áreas de urbanização recente e ao longo dos eixos viários regionais. São localizações que ainda não passaram por grande processo de valorização, e com disponibilidade de áreas vazias extensas, com alguma proximidade a áreas centrais e/ou acesso a transportes públicos.

A escolha de tais localizações não é aleatória, pois a via regional oferece o aumento da acessibilidade, alterando, portanto, o valor da terra para além das estruturas construídas (VILLAÇA, 2001). Ao mesmo tempo são áreas onde ainda se adquire terrenos mais baratos, de forma que o conjunto acaba por servir a produção de novos espaços de valorização imobiliária. Em contraponto, como já comentado, desconsidera-se, nesta decisão, a falta de oportunidades urbanas destes locais, bem como os investimentos posteriores a serem realizados (pelo poder público) para levar serviços e infraestrutura.

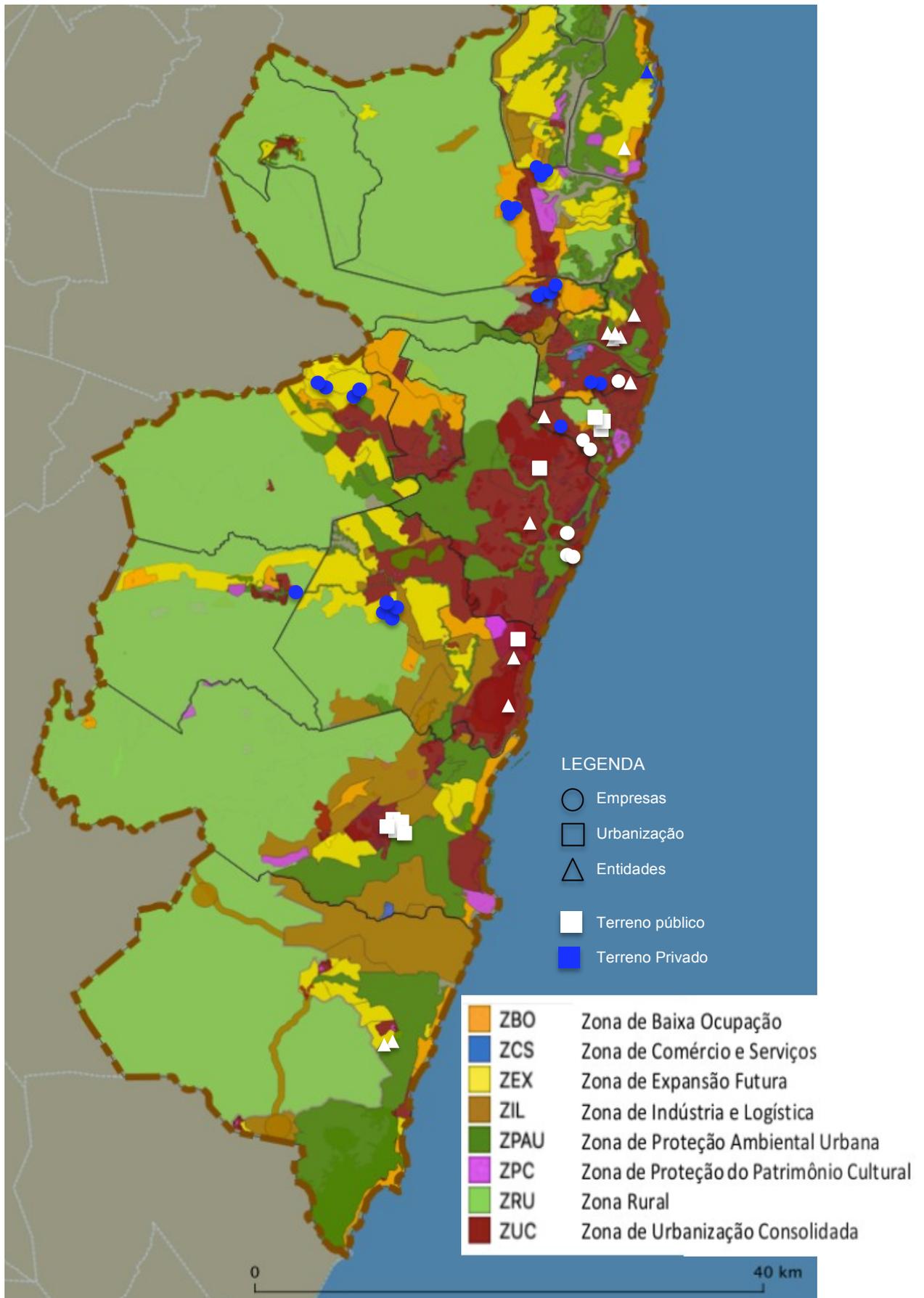
¹²⁷ Ressalvamos, porém, que esta análise na escala metropolitana não pretende revelar a condição da inserção urbana em sua totalidade, sendo necessária sua avaliação também na escala do município e na escala do empreendimento.

Figura 41 - Área Urbanizada IBGE (2015), PDUI - RMR



Fonte: PDUI-RMR.(PERNAMBUCO, 2019) adaptado pela autora.

Figura 42 - Mapa síntese do zoneamento dos municípios da RMR



Fonte: PDUI-RMR (PERNAMBUCO, 2019) adaptado pela autora.

Quanto aos empreendimentos, nas diversas modalidades que utilizaram terrenos públicos, se mostram, em sua maioria, inseridos na mancha urbanizada da RMR. Estes também dialogam melhor com o arranjo espacial das principais cadeias produtivas metropolitanas (e suas centralidades), que se espraiam no território indicando uma melhor inserção também no aspecto social.

Embora não seja objeto dessa investigação, há evidências de que na escala local, a localização é mais favorável quando derivadas de movimentos organizados de luta por permanência. O caso do único conjunto entregue em Recife, o Residencial Padre Edvaldo, é emblemático nesse aspecto. O mesmo está situado na margem esquerda do Capibaribe, inserido em uma das zonas mais valorizadas da cidade. Não obstante, mais do que as modalidades, foi a liberação de terras que viabilizou a melhor inserção dos empreendimentos na escala metropolitana. Essa participação se amplia na direção dos municípios mais centrais e litorâneos e se radicaliza nos territórios de Recife, Cabo e Ipojuca, onde o programa só se materializou através do uso de terrenos público para todas as modalidades do programa.

Assim que, no caso da RMR, a doação de terrenos foi o modo com o qual o poder público operou para oferecer localizações menos segregadas, uma vez que não se propôs a enfrentar o problema fundiário com as ferramentas de liberação da terra, previstas no Estatuto das Cidades. Passado mais de vinte anos da Lei 10.257, instrumentos como o IPTU progressivo, o direito de preempção vinculado à política habitacional ou ao uso dos recursos da outorga onerosa para financiar a política habitacional se encontram previstos nos Planos Diretores Locais, porém raros foram os regulamentados e nenhum implementado até o momento. Neste sentido, Fix (2011) esclarece:

O capital imobiliário procura contornar as barreiras que se colocam à sua expansão, mas veta uma das principais respostas produzidas pelos movimentos sociais e militantes da reforma urbana: os instrumentos do Estatuto da Cidade, que supostamente combateriam a especulação com a terra urbana. Diferentemente, pressiona pela elevação do volume de subsídios e dos limites estabelecidos pelo governo para sua concessão (...). (FIX, 2011. p. 193)

Sob esta lógica, a doação do terreno público é uma saída “mais segura”, pois não conflita com a lógica do circuito imobiliário, ao contrário, a estimula. Tampouco questiona a prevalência da função meramente econômica da terra sobre todas as

demais. De forma que, apesar de observar-se alguns avanços no que se refere à inserção urbana, ela se vincula a ampliação das concessões públicas. O Estado, assim, se exime não apenas do enfrentamento direto da questão do preço da terra, mas também dos conflitos de classe historicamente implicados na segregação das moradias populares.

5. 100 ANOS DE UM ESPINHOSO PROBLEMA: a política habitacional, a linha do tempo e o plano do espaço

Procurando resolver
um espinhoso problema
eu procuro defender
no meu modesto poema
que a santa verdade encerra
os camponeses sem terra
que o céu deste Brasil cobre
e as famílias da cidade
que sofrem necessidade
morando no bairro pobre.

Vão no mesmo itinerário
sofrendo a mesma opressão
nas cidades, o operário
e o camponês no sertão
embora um do outro ausente
o que um sente o outro sente
se queimam na mesma brasa
e vivem na mesma Guerra
os agregados sem terra
e os operários sem casa.
(PATATIVA DO ASSARÉ, 1988¹²⁸)

Ao longo desta pesquisa, observa-se que, diferentemente de outras capitais brasileiras, como Rio e São Paulo, cujo dinamismo econômico atraía trabalhadores, a formação do Recife urbano resulta da repulsão da população do interior diante das distorções econômicas do campo, na qual a concentração fundiária cumpriu um importante papel. Recife, por sua vez, mantinha-se como uma cidade de economia acentuadamente rural, pouco dinâmica e dependente do capital estrangeiro. O espaço urbano, assim, converteu-se em um novo território de disputa entre ricos e pobres, sem a formação de uma classe assalariada de vulto.

Do ponto de vista da produção do espaço, a ascensão da vida pública acabou por reduzir a função privada e patriarcal da casa rural, bem como a nova moradia da elite - o sobrado - não reproduziu, na cidade, a influência territorial da casa-grande. Do mesmo modo, já não era de domínio absoluto dos senhores de engenho, a subsistência dos trabalhadores, incluindo sua habitação. Libertos, no entanto, sem trabalho e terra, os mocambos se tornaram rapidamente a principal solução de moradia da população pobre urbana. Diferentemente de outras cidades mais

¹²⁸ Trecho do poema O Operário e o Agregado (PATATIVA DO ASSARÉ. Espinho e Fulô. Fortaleza: Imprensa Oficial do Ceará, 1988, p. 277).

industrializadas, a localização destas, no Recife, apresentava implicações mais amplas. Os alagados centrais sobre os quais se assentavam, ofereciam não apenas um acesso às oportunidades urbanas, mas o meio ambiente do qual se retirava o material para sua construção, bem como os insumos para subsistência de seus habitantes. Por conseguinte, o afastamento desses sítios imprimia uma singularidade à segregação socioespacial discutida no capítulo 2. O processo de modernização funcionalista que converteu a habitação em auxiliar da organização do trabalho se baseava na industrialização e pressupunha a terra urbana enquanto espaço produzido, distinguindo-se da terra tradicional. Não obstante, para moradores do mocambo, no Recife, o valor do espaço produzido e do solo (terra tradicional) se confundiam. Por isso, afastar-se de suas localizações, para além das distâncias sociais, do trabalho ou das oportunidades urbanas, desagregava-se os laços naturais com a terra e seus frutos.

A presença do mocambo foi tolerada enquanto não se tornou incomoda aos interesses da classe dominante cidadina. Em nome da urbanização civilizatória que superaria o modelo arcaico colonial, defendeu-se a extirpação, nas áreas centrais, da tipologia habitacional que representava mais da metade das habitações da cidade. O lugar da moradia dos trabalhadores pobres, antes determinado pelo senhor no mundo privado dos engenhos, passaria a ser tutelada pelo Estado, já não mais justificada pelas necessidades da produção, mas pelo artifício da ordem pública.

Ao longo dos cem anos da história da urbanização do Recife, observamos o quanto “o suporte político e os seus objectivos encontraram no contexto da promoção pública de habitação um instrumento de afirmação de um ideário” (SERPA, 2015, p. 8). O papel do Estado, por sua vez, não foi o mesmo, incidindo de maneiras distintas sobre a produção dos espaços residenciais da cidade.

Nos primeiros anos da formação urbana do Recife, os espaços habitacionais constituídos por ricos e pobres se distinguiam mais pela condição do sítio onde se assentavam que por suas distâncias físicas. Sobre esse aspecto, as intervenções de carácter de embelezamento e reforma do início do século XX foram fundamentais para estabelecer o perímetro de concentração da classe mais abastada na cidade.

Além do centro tradicional, os sítios dos antigos engenhos às margens do rio Capibaribe recebem infraestrutura de saneamento e mobilidade ganhando ares de subúrbio e atendendo aos anseios da elite que já ocupava esses setores.

Por sua vez, nas áreas onde se assentavam a população de menor renda, ao que pese toda a questão do mocambo já expressiva, o poder público restringiu-se a assumir o papel de regulador do espaço urbano. Embora seja fato que todas as moradias da cidade fossem alvo das legislações urbanísticas, enquanto as habitações da elite deveriam enquadrar-se apenas a parâmetros edilícios condizente com o ideal de modernização preconizados pelas reformas, o modelo habitacional dos mais pobres era submetido, antes de tudo, a uma regulação locacional.

Essa postura, consoante com o pensamento liberal da época, não é arbitrária, pois “o discurso administrativo, através das diretivas, ordens, prescrições etc., diz o que as pessoas têm de fazer, considerando o que elas são” (BORDIEU, 1986, p.164). Ou seja, tais dispositivos acabam por oferecer uma visão de mundo legítima para as lutas simbólicas pelo poder. É neste sentido, que se sublinha a Lei 1051 de 1919 como um marco fundamental, uma vez que a mesma 1) inaugura a passagem da questão do mocambo, até então tratada dentro do contexto da saúde, para o campo do urbanismo; 2) oferece legitimidade ao pensamento dominante (ainda hoje), de que a moradia dos mais pobres é um obstáculo à (e não um produto da) modernidade e 3) entabula a simbiose entre a modernização e o “desenvolvimento do atraso”¹²⁹ na produção do espaço urbano recifense. Apesar do pouco efeito sobre a multiplicação dos mocambos, o papel de legislador, assumido pelo Estado nas primeiras décadas, fundamenta a construção do processo segregatório que se desenvolveria adiante sob outros formatos.

Ainda que seu papel tenha sido essencialmente regulatório, o poder público, em Recife, ensaiou respostas como promotor de habitações já na década de 1920. Em um contexto de urbanização ainda incipiente e um mercado de terras limitado, a cidade dispunha de áreas livres próximas ao centro. Entretanto, já nestas primeiras experiências, os conjuntos habitacionais foram localizados em áreas afastadas do

¹²⁹ Expressão utilizada por Maricato (2003).

centro e das casas burguesas, em locais carentes de serviços urbanos e de feições ainda de campo. É importante destacar que conforme a Lei 1051, o mocambo, apesar de visto como uma edificação insalubre, não era considerado uma tipologia ilegal, apenas sua localização era reprimida, devendo este manter-se “em pontos mais afastados”.¹³⁰(Figura 42A). Uma postura que adverte o quanto as práticas segregatórias de localização da moradia de promoção pública, no caso de Recife, nascem com a própria questão habitacional e antecedem, em décadas, a formação de um mercado imobiliário especulativo.

O contexto da Era Vargas e o surgimento da Liga Social contra o Mocambo, em 1939 oferece novos contornos às intervenções sobre a moradia popular. O papel do poder público na questão habitacional se amplia consideravelmente assumindo um pacote doutrinário e operacional “contra os mocambos” atendendo à antiga reivindicação da elite local que “tinha um desprezo pelo fenômeno em seu aspecto físico” (BEZERRA, 1995, p. 44). Para isso, o Estado se coloca como interventor e inaugura uma parceria direta entre o poder público e a classe dominante - empresários, banqueiros, latifundiários, construtores - que patrocinará a reestruturação do espaço urbano no Recife, a partir de então. Despontam as primeiras empresas de construção, atraídas pelos subsídios e garantias oferecidos pelo poder público para construção de moradias populares. Há um incremento do mercado de terras, através das novas infraestruturas, dos parcelamentos das áreas centrais e a formação de futuros mercados imobiliários, a partir dos novos núcleos residenciais implantados fora da área urbana através das vilas da LSCM.

Em termos de dinâmica territorial, a atuação da Liga impulsionou uma nova configuração socioespacial na capital que pode ser sintetizada em três movimentos: 1) o deslocamento da população pobre expulsa das áreas centrais que migrou principalmente para os morros a noroeste da cidade; 2) a implantação das vilas populares em setores fora do centro e já ocupados por outras famílias pobres fortalecendo o estereótipo de lugar dos excluídos; 3) a apropriação, pela classe dominante, das áreas aterradas e parceladas dos antigos alagados centrais, antes ocupadas pelos mocambos.

¹³⁰ José Marianno Filho, In: Diário da Manhã, Recife, 30 de março de 1933, p. 1. Mencionado no capítulo 3.

A elite urbana do Recife que, no início do século XX, se encontrava no centro tradicional (Santo Antônio, São Jose, Boa Vista), a partir da década de 1930, passa a ocupar paulatinamente as margens do Capibaribe mais próximas ao centro, como os atuais bairros das Graças, Espinheiro, Derby, Madalena e Aflitos. A habitação social por sua vez, a partir da ação da LSCM se afasta desses locais e impulsiona alguns padrões locacionais “populares”, com a maior concentração das vilas sobre certos setores. Neste sentido, é possível distinguir o surgimento de dois vetores divergentes a partir do centro. O primeiro no sentido noroeste, as vilas se distribuem nas imediações da antiga Estrada de Ferro Recife-Limoeiro, atual Avenida Norte e outro na direção sudoeste, às margens da antiga linha férrea Central, passando por Afogados, Areias, Tejió em direção à Camaragibe (atual Linha Centro 1 do metrô). Essa última se ramificava na altura de Afogados, tomando um sentido meridional em direção ao município do Cabo - atual linha Sul do metrô (Figura 42B).

Estes setores, por sua vez, não ofereciam paisagem ou amenidades atraentes à elite. As classes de mais alta renda começavam a expandir-se da foz do rio Capibaribe para o interior ao longo de suas margens (a ampliação da 1ª Zona Principal conforme Decreto 374/1936, visto na figura 42B apontava essa tendência que se consolida no zoneamento seguinte). Enquanto isso, a população pobre era destinada às cercanias periféricas da planície, delimitadas pelas ferrovias (e fora da 2ª. Zona Urbana), diligenciando, desde então, vetores de crescimento socialmente distintos.

A expansão urbana influenciada pelas vias – rodovias e ferrovias - regionais foi um comportamento comum a muitas cidades brasileiras. Não obstante, por mais que atraiam a expansão urbana ao longo dela, não são as vias que estruturam a cidade, mas as classes sociais que produzem o espaço (VILLAÇA, 2001, p. 69). Da mesma forma, não é a presença destas fronteiras que configura a segregação, mas a forma como estas são decodificadas pela sociedade, “usando-as para, em suas ações [...]constituir e reproduzir a segregação” (SPOSITO, 2018. p. 67). No caso do Recife, as margens das ferrovias intermunicipais configuravam as localizações mais frequentes para assentamento das vilas populares da LSCM, sendo grande parte de seus moradores deslocados das regiões centrais, configurando o modelo de expansão segregatório a que os autores se referem.

Tal assertiva se fortalece quando se observa que “o preço da terra, baratíssimo em vários trechos do Recife, mostra que a aquisição do terreno não forma entrave de monta para as construções populares que substituirão os mucambos.” (Observações estatísticas sobre os mucambos do Recife, 1939, p. 33). Por conseguinte, a localização das vilas respondia à necessidade de situá-las “em pontos mais afastados, fora do perímetro urbano”¹³¹, pois aqueles próximos ao centro, pela situação em que se encontram “não se prestarão para as casas populares pequenas e baratas e sim para habitações mais caras que certamente os disputarão”¹³². A distinção entre a casa grande e a casa pequena se ampliava na imposição de uma distância geográfica.

Insinua-se aqui um desdobramento da elucidação de Villaça (2001), na qual a estruturação do espaço intraurbano é controlada desde sempre pelos interesses locacionais da moradia da burguesia e esta, por sua vez, condiciona o mercado, e não o contrário. O Estado por sua vez, concentra investimentos nestes setores, enquanto usa de meios, como as políticas habitacionais e as legislações urbanísticas, para liberar tais espaços.

Assim, o preço da terra por si só não explica a segregação imposta. Assumir a centralidade do tema na questão econômica, oculta uma face mais perversa das decisões públicas, o desejo de apartação da pobreza, de controle social do território. Mesmo no momento em que ainda havia terrenos abundantes, se decidiu pela periferação como se existisse o lugar do pobre, forjado pelo suposto de que estes necessitam menos para se satisfazer. Um círculo vicioso que nega os recursos necessários para se ter acesso a mais recursos e que irá perdurar nas décadas seguintes com a atuação do BNH.

A partir de meados dos anos de 1960, o poder público compreende a insuficiência de sua atuação enquanto legislador e interventor e assume o papel de promotor de habitação social. O Estado consolida a produção capitalista da habitação através dos financiamentos imobiliários oferecidos pelo BNH. A planície recifense, a partir de então, se anuncia como território impenetrável às políticas de provisão de moradia

¹³¹ José Marianno Filho, In: Diário da Manhã, Recife, 30 de março de 1933, p. 1.

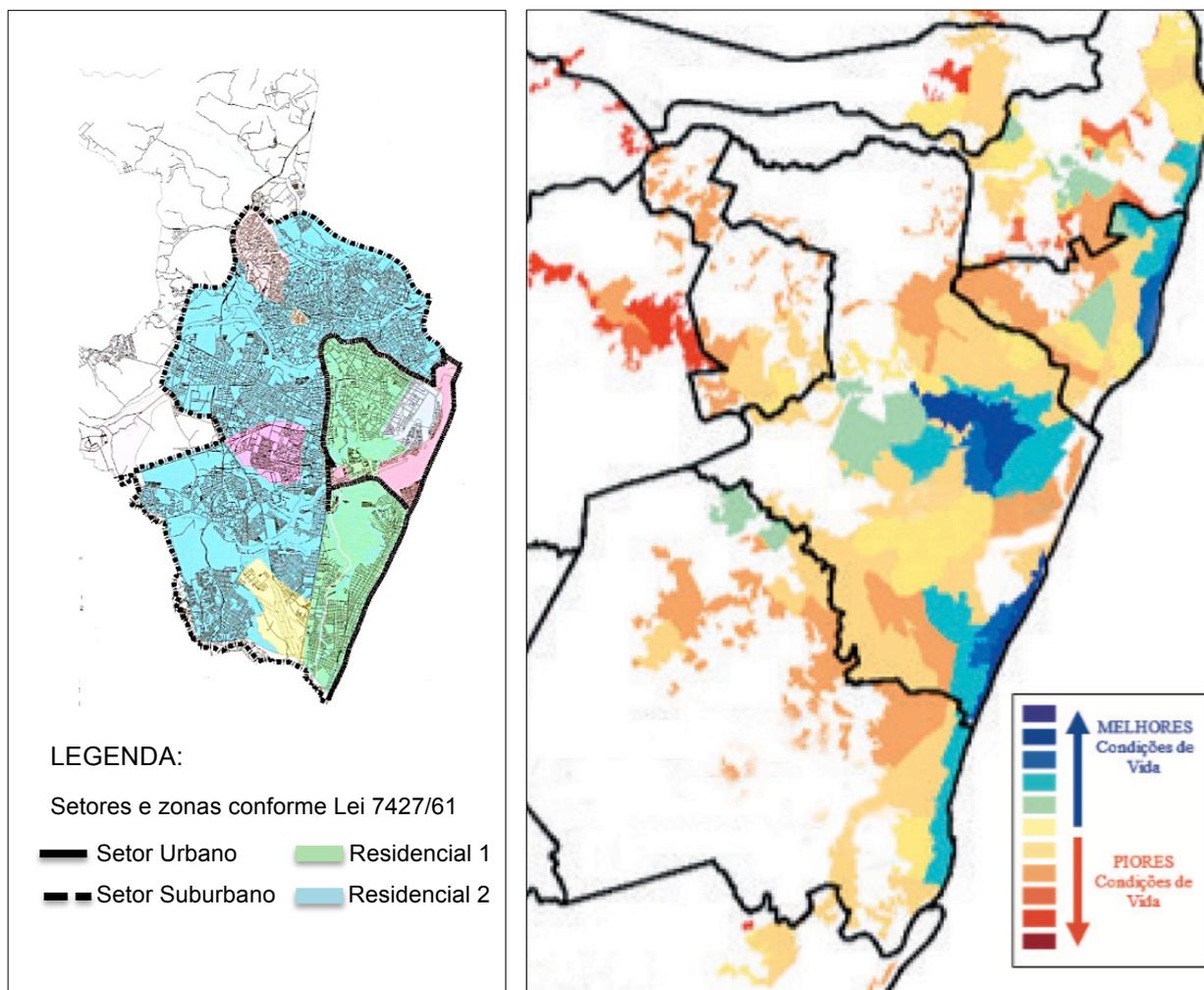
¹³² Observações estatísticas sobre os mucambos do Recife. 1939. p. 32

de interesse social (Figura 43C). Este papel, no contexto metropolitano, é reservado a seus vizinhos, pronunciando uma divisão funcional e social da RMR. Os setores de ocupação da habitação de interesse social do período anterior se expandiram em ângulos mais abertos, transbordando aos municípios contíguos. Para o norte, enquanto os morros de Casa Amarela já bastante ocupados pelos assentamentos informais não recebem empreendimentos, grandes conjuntos são localizados ao longo da artéria rodoviária formada pela PE15 e BR101-Norte, principalmente nos municípios de Olinda e Paulista. Ao sul, com os morros ainda livres, os empreendimentos se expandem no entorno da linha Centro 1 do metrô, especialmente nas adjacências limítrofes entre Recife e Jaboatão, dando continuidade ao eixo impulsionado pela LSCM.

Villaça, (2000, p. 335) nos lembra que as cidades menores das áreas metropolitanas “tendem a perder as características de cidade (diversidade) e adquirir as de bairro (homogeneidade), já que se integram ao padrão de segregação e à estrutura da metrópole, ou seja, tendem a tornar-se um elemento de uma estrutura maior.” Os conjuntos habitacionais localizados nas cidades vizinhas a Recife, tiveram um importante papel nesse sentido. O surgimento de bairros “populares” e populosos advindos de conjuntos habitacionais, como Maranguape (1.709 unidades), em Paulista; Rio Doce (16.326 moradias) e Peixinhos (1.706 unidades) em Olinda e Parque Capibaribe (5.465 moradias) em São Lourenço favoreceram a função preponderantemente residencial destas cidades no contexto metropolitano, ainda hoje.

Assim como em outras metrópoles brasileiras, o crescimento de Recife se pautou na lógica de concentração de atividades comerciais em contraponto a uma ocupação extensiva da habitação. A Lei 7427/61 assume esse paradigma, mantendo uma zona comercial principal (ZC1) em torno da qual se desenvolvem amplas áreas residenciais. O centro até então mantém-se localizado como no início do século, apenas amplia algo de seu perímetro. Tal instrumento reproduz territorialmente algumas características socioespaciais que se mantêm na atualidade como o abandono do centro para uso residencial da elite e as distinções socioespaciais refletidas em duas zonas residenciais, cujos parâmetros mais favoráveis a valorização corresponde à localização da moradia de mais alta renda.

Figura 43- Zoneamento Lei 7427/61 e Mapa referente a condição de vida na mancha



Fonte: SOUZA, 2016 e IBGE, 2017

A Zona Residencial 1 envolve a planície ao longo do Capibaribe que concentrou a elite recifense, quase que exclusivamente, até então, e o Bairro de Boa Viagem, cuja paisagem litorânea, a moda dos banhos salgados e os constantes investimentos públicos impulsionaram o deslocamento de parte da elite para esse setor, especialmente a partir dos anos de 1960. A rápida valorização e verticalização ao longo das décadas de 1980 e 1990, do bairro de Boa Viagem apoiado pelo zoneamento da Lei 14511/83 e suas subsequentes, provoca a expansão das moradias destinadas à alta renda para o litoral de Jaboatão. Mais recentemente, embora com menor intensidade, o mesmo ocorre ao longo da orla de Olinda. Finalmente, a lógica vem sendo reproduzida, no tempo presente, nos municípios do Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca.

A Figura 43 mostra que esses dois setores (planície do Capibaribe e o litoral) correspondem aos agrupamentos com melhores condições de vida da RMR (IBGE, 2017). Ou seja, há mais de meio século não houve grandes mudanças no que se refere aos espaços ocupados pela elite na escala da metrópole. O que não é fruto do acaso, pois, ao concentrar recursos em determinados setores, se garante as disparidades espaciais que os valorizam. Permite ainda “controlar com mais eficiência os deslocamentos espaciais, o mercado imobiliário, o Estado e a ideologia sobre o espaço urbano”. (VILLAÇA, 2001, p 335).

No que se refere à produção do espaço residencial da população de menor renda, a maior participação dos movimentos sociais nos circuitos de poder com o fim da ditadura, trouxe avanços legislativos importantes. No âmbito federal, surgiu o Estatuto das Cidades, enquanto no âmbito local, foram criadas as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Finalmente, em 1983, as ZEIS davam um novo rumo ao ciclo regulatório que legitimava a expulsão das moradias dos pobres das regiões centrais desde o zoneamento de 1919. Estas foram conquistas dos movimentos sociais de moradia oriundos das ocupações informais e, atualmente, ainda é o principal instrumento de proteção de permanência das comunidades localizadas em áreas centrais. A segregação socioespacial vista como algo “natural” nos programas habitacionais desde o início do século XX, passa a ser tratada como um efeito colateral indesejado.

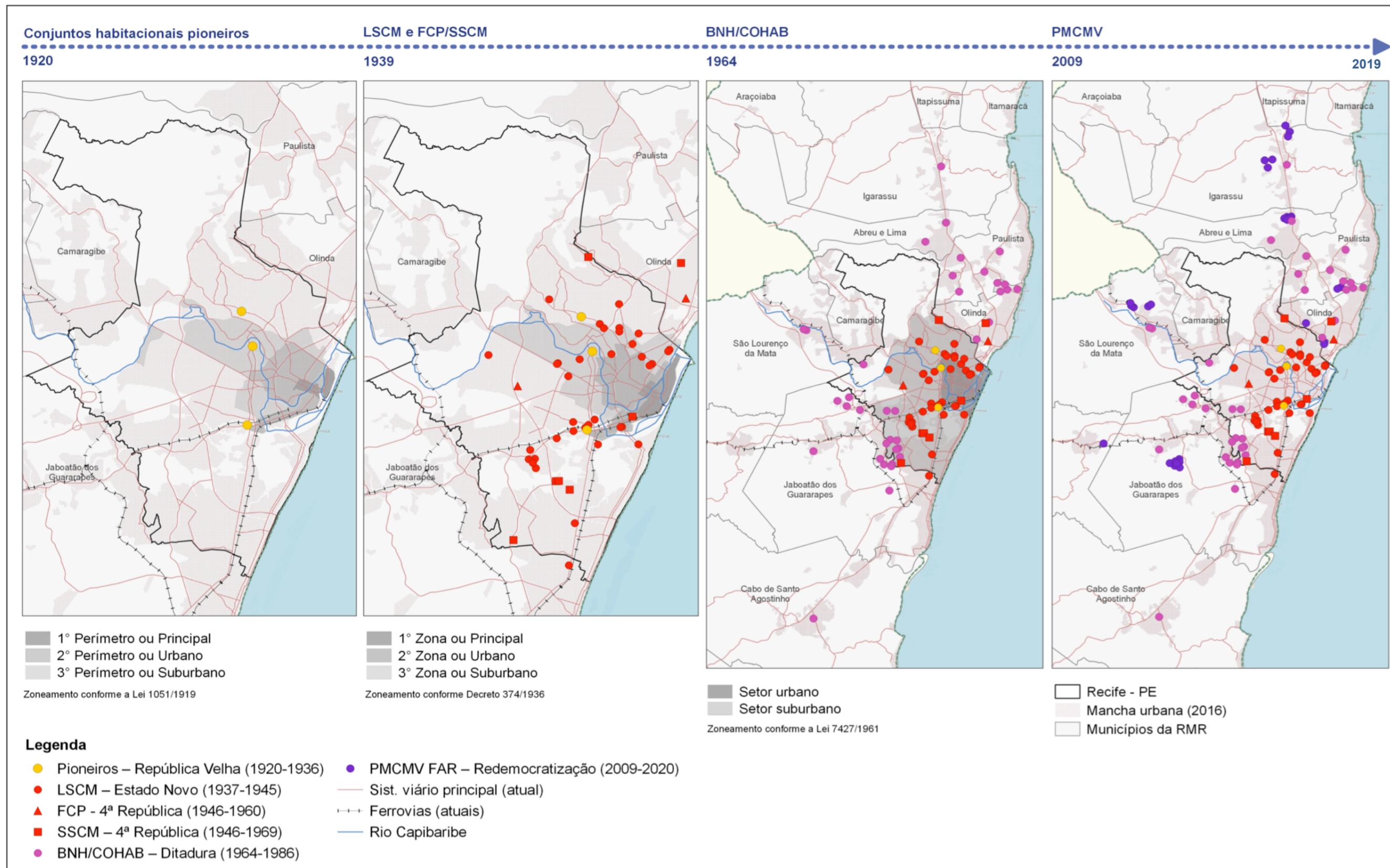
A partir da análise do PMCMV, se observa que tais conquistas legais não repercutiram como se esperava nos padrões locacionais do maior programa de provisão de moradias dos últimos quarenta anos. Diferentemente dos programas anteriores, centrados em um único órgão, o PMCMV delega, ao âmbito municipal, a contratação do PMCMV fragmentando a perspectiva metropolitana para a questão da moradia. O mercado privado que já controlava as localizações das habitações de alta renda, passa a interessar-se pelo mercado popular conferindo-lhes localizações distintas. O poder municipal, por sua vez, que até então não protagonizava os programas habitacionais assume distintos papéis, ora promotor, ora parceiro, ora apenas regulador do espaço urbano a depender da modalidade contratada. Em todo caso, refuta aplicar os instrumentos que incidem sobre a localização, ao contrário do que fazia até então. Se durante mais de seis décadas a legislação urbanística deu

suporte institucional à segregação socioespacial, o reconhecimento do direito à cidade infere uma letargia à regulação e aplicação normativa como meio de sua perpetuação.

Por fim, as figuras 44 e 45 ilustram a síntese espaço-temporal dos cem anos aqui investigados. O Estado, seja majoritariamente no papel de legislador (até a década de 1930), interventor (entre as décadas de 1930 e 1960) ou promotor (a partir de 1964), serviu-se de convenientes discursos racionalistas para negar parte da cidade e dos cidadãos. Até o início dos anos de 1960, os conjuntos se distribuíam de modo mais uniforme nos subúrbios e zonas rurais, criando uma espécie de coroa entorno do núcleo central (ou círculos concêntricos). Com o estabelecimento da produção capitalista da moradia (através do BNH), e do processo de metropolização, na década seguinte, a localização dos conjuntos vai se concentrando fora da capital, no entorno dos eixos viários metropolitanos, assumindo o padrão de setores de círculo. O PMCMV, apesar dos importantes avanços no campo do direito à cidade desde a constituição de 1988, seguiu reforçando essa lógica. Assim, no âmbito da cidade formal, o deslocamento cada vez mais para fora do centro urbano recifense foi, desde a origem de sua urbanização, a única alternativa para a população de menor renda acessar a moradia.

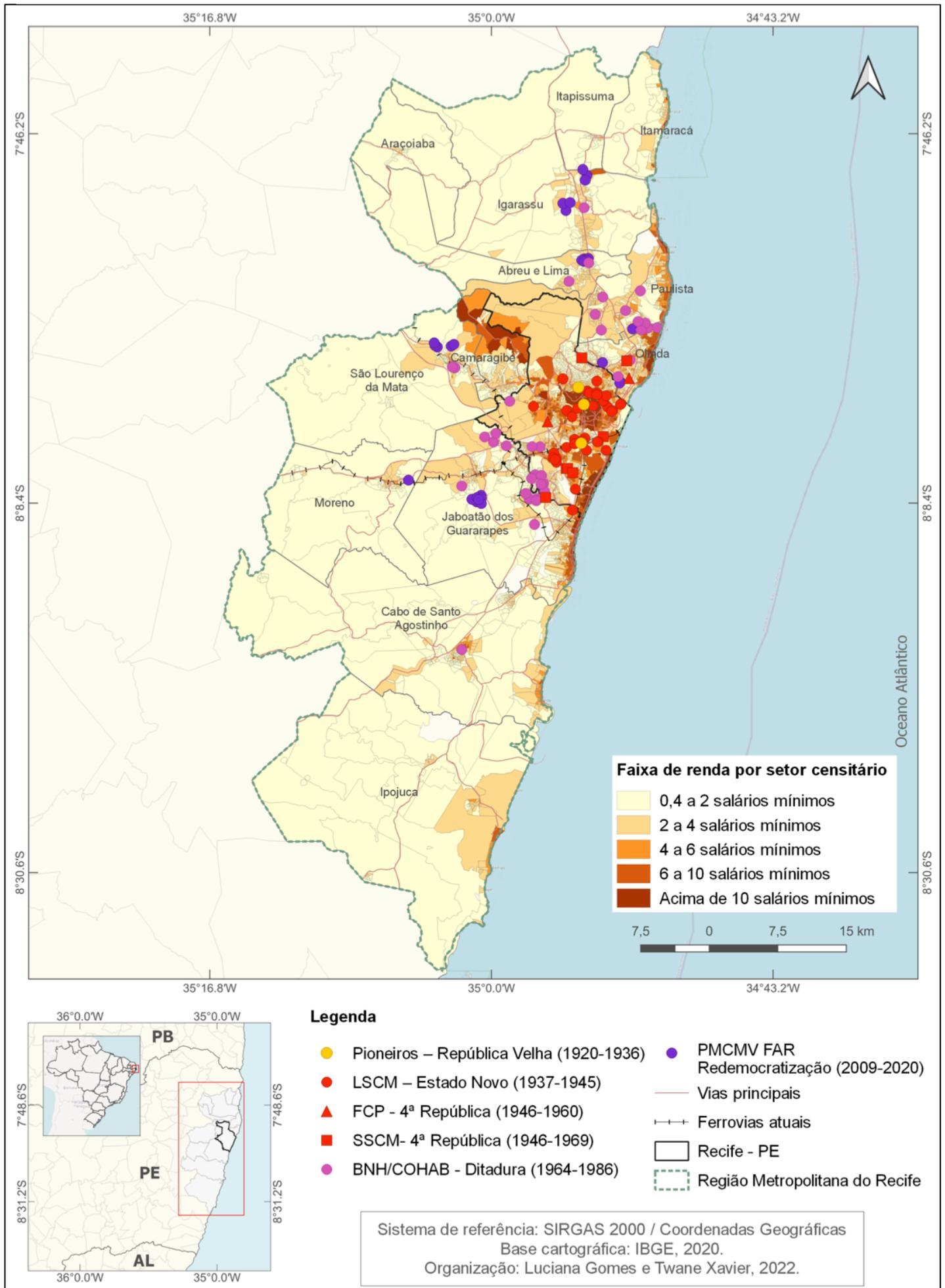
Pode-se, então, afirmar que a expansão radial da metrópole se fundamentou na necessidade de acesso ao centro, enquanto sua estruturação (que obedece a um padrão espacial por setores de círculo, e não por círculos concêntricos), se relaciona às disparidades entre classes que aí residem. Segundo Villaça (2001) quanto mais acentuada a estratificação social de uma metrópole mais ela tende aos setores de círculos e se afastam do padrão círculos concêntricos, pois esses últimos implicariam uma distribuição mais homogênea das oportunidades urbanas. A sobreposição da localização dos conjuntos sobre o mapa de renda mostra a preservação, na atualidade, da aglomeração espacial da elite em contraponto ao progressivo afastamento dos conjuntos habitacionais ao longo do tempo.

Figura 44 - Localização Conjuntos Habitacionais na RMR, 1920-2019



Fontes: Base cartográfica IBGE, 2020. Localização dos conjuntos: Autoria própria baseada em fontes diversas, conforme Apêndice. Desenho: Twane Xavier, 2022.

Figura 45 - Localização dos Conjuntos Habitacionais e faixa de renda



A autosegregação da elite nos termos tratados por Sposito (2018), Caldeira (2000), Villaça (2001) e Corrêa (2018), concentrada em determinado setor e a segregação involuntária condicionada aos padrões locacionais dos conjuntos habitacionais, em outros, trabalham, portanto, no mesmo sentido. Numa lógica controversa, “o crescimento urbano expande as desigualdades, ao mesmo tempo que abrevia as diferenças, homogeneizando territórios” (GOMES e SERPA, 2020. p. 171). A segregação nesse caso, se constitui como um dos fundamentos da produção do espaço urbano e a política habitacional, um meio para sua reprodução.

As características arquitetônicas e de localização da moradia da pobreza, traduzidas em dados que lhe apresentam como inadequadas perante a ordem dominante, é o que vem justificando as ações públicas habitacionais. Em seu âmago, tem sido antes ações de reforma urbana com consequência majoritariamente sobre o espaço habitacional do pobre, que, em nome da melhoria “para a coletividade”, deve deixar de ali viver. As ações de remoção desconsideram questões sensíveis, como o modo de subsistência e as relações sociais de um extrato da população que, afinal de contas, forma, desde sempre, a maioria dos residentes da metrópole. Como expõe Maricato (2003),

A produção do ambiente construído e, em especial o ambiente urbano, escancara a simbiose entre modernização e desenvolvimento do atraso. Padrões modernistas detalhados de construção e ocupação do solo, presentes nas leis de zoneamento, código de obras, leis de parcelamento do solo, entre outras, convivem com a gigantesca cidade ilegal onde a contravenção é a regra. (MARICATO, 2003. p.153)

Assim, o Estado que, em nome da modernização, definiu a tipologia da moradia popular partindo das dimensões mínimas da casa, também determinou o lugar do pobre a partir de um distanciamento territorial mínimo que evitasse o constrangimento¹³³ do convívio. Não bastava estabelecer como deveriam viver, mas primordialmente onde. A aplicação dos códigos de obras, das legislações urbanas e, de forma mais específica, da política habitacional serviram à manutenção dos privilégios, produzindo e reproduzindo a desigualdade social no território urbano.

Neste sentido, se lança uma outra dimensão à lógica excludente da modernidade, defendida por Berman (1986), quando este afirma que o arrasamento dos

¹³³ Termo utilizado por Bezerra (1965. p. 44)

quarteirões parisienses descortinou a miséria tirando-a da condição de mistério para um fato insuportável aos olhos da burguesia¹³⁴. Em nosso contexto patrimonialista e hierarquizado, no qual a miséria sempre foi explícita, a segregação socioespacial enaltece a necessidade de distinção social. Deste modo, a modernização do espaço urbano não provocou uma ruptura, mas antes a continuidade do processo histórico e sua espacialidade. A relação entre espaço social e *status* no Recife contemporâneo, é tal que um bairro reconhecido socialmente com “aristocrático”, não só se torna mais valorizado economicamente, mas principalmente, transforma “aquele espaço num bairro onde, de acordo com os valores da casa-grande, no Recife, anuncia a todos, em alto e bom som, que ‘ali habitam senhores’”. (LEITÃO, 2014, p, 123. Grifo da autora). Na outra ponta do mesmo fio, as classes dominantes, assim como faziam no mundo privado do campo, na cidade, convocam o Estado a afastar os corpos dos pobres, sem que estes, no entanto, deixem de servi-los.

¹³⁴ “Não suporto essa gente com seus olhos arregalados como as portas das cocheiras! Será que você poderia pedir ao *maître* do café para afastá-los daqui?” BAUDELAIRE. Le Spleen de Paris (Les Petits Poèmes en prose, [1869].

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Meus filhos já fizeram as pazes? Repetiu (Zana) a pergunta com a força que lhe restava, com a coragem que mãe aflita encontra na hora da morte. Ninguém respondeu.¹³⁵
(HATOUM, 2000)

Essa pesquisa buscou analisar o papel de dispositivos da cidade formal - política habitacional de provisão de moradias e legislações urbanísticas - na produção e consolidação do espaço da população de baixa renda, na Região Metropolitana do Recife, no período de 1919 a 2019. Este trabalho debruçou-se especialmente sobre as características locacionais dos conjuntos habitacionais de interesse social, vistas como condição para acesso à cidade. Para tal, buscou-se revisar, reafirmar e/ou definir conceitos-chaves no campo de conhecimento dos estudos urbanos, tecendo contribuições teóricas no sentido de entender o caráter processual da segregação socioespacial em suas dimensões espaço-tempo. A decisão por tal abordagem permitiu compreender as razões que antecedem sua origem, o percurso para sua afirmação, bem como oferecer suporte científico que contribuam para sua superação na metrópole atual.

A extensa trajetória diacrônica da localização dos conjuntos habitacionais de interesse social conduziu a uma perspectiva mais alargada sobre a produção do espaço dos pobres na metrópole. Não aquele resultante da urgência de abrigo, realizados ilegalmente e com os poucos recursos privados, mas daquelas soluções de moradias oficiais dirigidas ao público de baixa renda como forma de lhe assegurar um lugar na cidade, nem sempre coincidente com o que este deseja. Revisitou-se os primeiros dispositivos reguladores da localização da moradia dos trabalhadores, as iniciativas pioneiras do poder público local demonstrando como a produção da cidade, desde sua origem, se fundamentou, sobretudo, em “valores” sociais.

Destaca-se, em primeiro lugar, a contribuição histórica da pesquisa, especialmente no que se refere às características locacionais dos conjuntos realizados no período anterior ao BNH, cujas informações não foram encontradas na historiografia. Um

¹³⁵ HATOUM, Milton. Dois Irmãos. São Paulo: Cia. das Letras, 2000. p.12

levantamento exaustivo foi realizado tanto na imprensa oficial da época, quanto em jornais e estudos contemporâneos que apresentavam pistas da localização destes empreendimentos. À sistematização destes dados pretéritos se somaram aqueles mais recentes e que se encontravam fragmentados em vários trabalhos de referência. Tal pesquisa exploratória evolutiva possibilitou o levantamento de 265.769 habitações, das quais mais de cem mil foram espacializadas por esta pesquisa, abarcando com solidez os cem anos da produção dos conjuntos habitacionais de provisão de moradia inicialmente pretendida¹³⁶.

Demonstrou-se que apesar dos contextos sociopolíticos distintos, os zoneamentos urbanos e a escolha da localização dos conjuntos habitacionais de interesse social, há pelo menos um século, alimentam um padrão locacional que continuamente, ora mais, ora menos, afastam as moradias das classes de menor renda dos centros de oportunidades. A distribuição espacial dos conjuntos, desde o princípio da urbanização, se distingue territorialmente daqueles ocupados pela elite e assume o padrão de setores de círculo, especialmente a partir do BNH. Enquanto a moradia da alta classe concentrou-se em setores marcados por amenidades paisagísticas - como o mar e o rio - para os quais atraiu (e ainda atrai) o mercado e as infraestruturas, os conjuntos habitacionais foram dispostos, predominantemente, nas adjacências de eixos viários regionais, delineando uma expansão do tecido urbano fragmentada em distintas direções.

Ao analisar a experiência mais recente, o PMCMV, observa-se que, apesar dos importantes avanços institucionais e das conquistas populares quanto ao reconhecimento do direito à cidade, prevaleceu a reprodução das práticas históricas nos empreendimentos contemporâneos, no que diz respeito à localização, em especial, daquela cuja produção foi encarregada ao setor privado. São predominantes os empreendimentos localizados em franjas urbanas, quando não em áreas de aspecto e dinâmica rural, convertidas institucionalmente para urbanas como se tratasse apenas de um óbice burocrático. As localizações mais favoráveis, em todas as modalidades, se devem à liberação de terras por parte do poder público através de desapropriação ou doação. Na prática, a parceria viabilizou a melhor

¹³⁶ Nos Apêndices encontram-se as planilhas com os dados levantados por esta pesquisa e que subsidiaram as análises, em como os mapas de localização.

inserção urbana de alguns conjuntos, no entanto esta não pode ser tomada como única alternativa, de modo a escamotear a questão da terra sob o horizonte da função social da propriedade e do direito à cidade.

Considera-se importante o realce que se busca oferecer na pesquisa sobre o condicionamento social do espaço. A segregação produzida e reproduzida pelos dispositivos institucionais investigados naturaliza a distinção do lugar dos indivíduos conforme classes sociais (*sense of place* de Bourdieu). No caso da RMR, estas práticas contínuas, durante um longo período de tempo, asseguram que certos territórios sejam impenetráveis (formalmente) à população de menor renda, ao mesmo tempo que legitimam outros setores na cidade, de menor valor, destinados a esta. Tal ordem urbana não deriva diretamente do mercado imobiliário, como se justifica via de regra, mas do controle da produção do espaço pela elite, a qual o mercado está a serviço. Da mesma forma, esta faz uso de mecanismos institucionais, como os aqui investigados, para a reprodução/manutenção da hierarquia social no território.

Sob a perspectiva dualista cidade formal X cidade informal, é a condição de ilegalidade de uma das partes, antes mesmo de qualquer outro aspecto, que carrega a representação segregatória do espaço produzido (pelos pobres). Por outro lado, ao se institucionalizar 'a questão da habitação', a segregação passa a fundamentar-se, sobretudo, na determinação do lugar da moradia (para os pobres). A passagem para a legitimidade surge, então, condicionada à precarização de acesso à própria cidade. Não obstante, ratifica-se que os conjuntos habitacionais ainda compõem o principal instrumento de acesso a moradias para as classes de menor renda. Por isso, a importância de ajuste na perspectiva socioespacial destas políticas, não se tratando, apenas, de combate ao déficit habitacional, mas de desconcentração de riqueza territorial.

Finalmente, o que aqui se buscou demonstrar é que o 'problema da habitação popular', factual há pelo menos cem anos, apesar dos fartos recursos que supostamente foram destinados para a sua solução, se comporta, sobretudo, como um artifício político formulado para enfrentar por um lado, um propósito econômico e, por outro, como um instrumento de dominação socioespacial, sendo, o segundo,

mais antigo¹³⁷. Assim como para os trabalhadores sem terra (tradicional) no campo, o não acesso à terra (localização), se reproduz como o primeiro e último cativo, também, na vida urbana.

Este trabalho, por limitações da própria pesquisa, deixou algumas questões em aberto, as quais sugere-se para investigações futuras. Não foi possível aprofundar nas práticas, instrumentos regulatórios e seus desdobramentos territoriais sucedidos na escala do município e do empreendimento. Embora se tenha encontrado indícios de uma reprodução local dos processos segregatórios observados na metrópole, um mergulho nestes contextos certamente revelaria outros resultados e práticas, de forma a trazer novas contribuições ao debate aqui proposto.

Villaça (2001) previa, em sua publicação, que Recife constituía uma exceção por possuir dois setores ocupados pela elite e que esse se converteria em um único, com a migração paulatina da elite do oeste para a zona sul. O que se percebe duas décadas depois, no entanto, é que a zona oeste vem se fortalecendo quanto setor de alta renda, com verticalizações cada vez mais acentuadas (empreendimentos superando quarenta pavimentos) e a expansão destes para áreas adjacentes, aumentando seu perímetro sobre áreas antes menos valorizadas, como os bairros de Casa Amarela e Rosarinho.

Não obstante, os altos investimentos imobiliários recentes nas frentes d'água dos bairros centrais de Santo Amaro (Cais da Aurora), Bairro do Recife (Porto Digital) e Ilha do Leite (Cais José Estelita/Novo Recife), e Pina (Riomar) mostram uma tendência de reocupação dessas áreas pela alta classe, favorecendo a colmatação destes dois setores, no futuro. A conexão com a investigação perpassa a ausência de conjuntos habitacionais de interesse social nesta área¹³⁸. O poder público preferiu assumir o abandono do centro, por várias décadas, a vê-lo ocupado por moradias de interesse social. Não parece acaso ser este o *locus* das disputas correntes testemunhadas durante a leitura da obra de Milton Hatoum e descritas na introdução desta tese. A constituição desse território único ocupado pelas elites, ainda que em

¹³⁷ Um desdobramento mais amplo das críticas de Bolaffi (1979) sobre o problema e o falso problema da habitação no período do BNH.

¹³⁸ Com exceção daqueles conquistados por movimentos de luta por permanência.

um formato distinto do previsto por Villaça, não foi objeto desta pesquisa, mas fomenta uma hipótese para investigações futuras.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Mauricio et al. Mobilidade urbana no contexto da organização social do território da Região Metropolitana do Recife. In: Souza, M. Angela; Biton, Jan (orgs.) **Recife: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015

AZEVEDO, Sérgio de e ANDRADE, Luis Aureliano Gama. **Habitação e Poder: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011 [1982].

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lucia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (orgs.) **Minha Casa... E a Cidade?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BALDERAS, Guadalupe García. **La pobreza urbana y sus formas de medición**. Índice alternativo para conjuntos habitacionales de interés social en Tecámac, Estado de México. Tesis Doctorado en Urbanismo. UNAM, México, 2018.

BARATA-SALGUEIRO, Teresa. Do centro às centralidades múltiplas. In: **A nova vida do velho centro nas cidades portuguesas e brasileiras**. FERNANDES, J. e SPOSITO, M. E (org.). Porto: Fac. de Letras da Universidade-CEGOT, 2013. pp.13-30.

BETFUER, L. L. **Pernambuco e a Aliança para o Progresso**: ajuda econômica regional no Brasil de Joao Goulart. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH-USP), São Paulo, 2019. 118p.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, v. 82, 2009. Disponível em <https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/>. Acessado em 21/08/2021.

_____. **Origens da Habitação Social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

BOLAFFI, 1979. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: Maricato, E. (org). **A produção da casa e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982, 37-70.

BONDUKI, N. e ROLNIK, R. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: Maricato, E. (org.) **A Produção Capitalista da Casa e da cidade do Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-ômega, 1982.

BOURDIEU, P. **A Miséria do Mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997. 7ª ed.

_____. **Espaço social e poder simbólico**. Conferência pronunciada na Universidade de San Diego em março de 1986.

BORGES ,Viviane F. Reflexões Sobre A Política Pública De Habitação: do Banco Nacional de Habitação ao Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida. **VI Jornada Internacional De Políticas Públicas**. São Luiz, 2013.

BOTAS, N e KOURY, A. P. A cidade industrial brasileira e a política habitacional na Era Vargas (1930-1954). **URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**. 6, 1 (ago. 2014), 144–165.

BRASIL. **Plano Diretor Participativo**: guia de elaboração pelos municípios e cidadãos. Ministério das Cidades, 2005.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação Primeira. 1ª. impressão: maio de 2010, 212 p.

BRASIL. **Caderno + Sustentáveis 1**: Análises de Custos Referenciais. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação. Dezembro de 2017.

BRASIL. **Caderno + Sustentáveis 2**: Parâmetros Referenciais Qualificação da Inserção Urbana. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação. Dezembro de 2017.

BRENER, Neil. **Espaços da urbanização**: o urbano a partir da teoria crítica- 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2018. 356 p.

BRENER, N.; MARCUSE, P; MAYER, M. (editores). **City for people, not for profit**. Nova Iorque: Routledge, 2012.

CALDEIRA, Teresa P. do Rio. **Cidade de Muros**: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CAMARGO, C. F. de et all. **São Paulo 1975: crescimento e pobreza**. São Paulo: Edições Loyola, 1975. 155 p.

CAMARGO, C. M. de. MCMV Entidades: outras interações reguladas pelo mercado. In: ENANPUR, XVII, 2017. **Anais**. Natal: Anpur, 2017. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%205/ST%205.6/ST%205.6-01.pdf. Acesso em: 26/08/2021.

CANAVARROS, Andréa F. A. **A consolidação de um tipo urbano e arquitetônico de moradia para os pobres**: velho modelo, novas periferias no espaço urbano mato-grossense. Tese Doutorado. Faculdade de Arquitetura ULisboa. Lisboa, 2016.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013

CARDOSO, Adauto Lúcio; LAGO, Luciana Côrrea do. O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; LAGO, Luciana Côrrea do.(coords.) **Relatório Final De Avaliação Do Programa Minha Casa Minha Vida Na Região Metropolitana do Rio De Janeiro**: Impactos Urbanos e Sociais. Relatório final da pesquisa referente à chamada pública MCTI/CNPq/MCIDADES no11/2012, Linha Temática 1 - Aspectos de desenho, implementação e avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida. Rio de Janeiro: fev. 2015.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: **Caracterização e Tipologia dos Assentamentos Precários**. MORAIS, M; KRAUSE, C. LIMA NETO, V. (ed). Brasília: IPpea 2016. P. 30-52

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CAVALCANTI ET ALL. Tipologia e caracterização dos assentamentos precários:

Região Metropolitana do Recife. In: **Caracterização e Tipologia de Assentamentos Precários**: estudos de caso brasileiros. Capítulo 10. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28182. Acessado em 13/01/2021.

CORREA, R. L. A segregação residencial: classes sociais e espaço. In: VASCONCELOS et al (orgs). **A cidade contemporânea**: segregação espacial. São Paulo: contexto, 2018. P. 39-60.

COSTA, L. **A Estrutura Imobiliária da Região Metropolitana Do Recife**: A mercadoria habitação como promotora da fragmentação do urbano. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco. 2019. 273f;

CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. **Política Habitacional no Brasil**: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In: *Participação popular em políticas públicas*: espaço de construção da democracia brasileira. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p.

CUNHA, J. M. da; PESSINI, Daniel. **A metrópole e seus deslocamentos populacionais cotidianos: o caso da mobilidade pendular na Região Metropolitana de Campinas em 2000**. Revista Latinoamericana de Población Año 1, No. 2. Enero / Junio 2008 SSN. En trámite pp. 99-125. <http://relap.cucea.udg.mx>

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006. 272 p.

DE MELO, Mário L. **Metropolização e subdesenvolvimento**: o caso do Recife, Recife: editora universitária UFPE, 1978. 262 p.

ENGELS, F. **Sobre a questão da moradia**. Boi tempo: São Paulo, 2015 [1873].

FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda; SOUZA, Maria Angela de. Mocambos do Recife. O Direito de Morar. In **Ciência Hoje. Especial Nordeste**. Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC, vol. 3, no. 18, maio-jun. 1985, pp 74-80. ISSN 0101-8515.

FALCÃO, Joaquim de Arruda (org.). **Conflito de Direito e propriedade: invasões urbanas**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1984. 230p.

FJP- Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte, 2012. 200p.

FERREIRA, J. S. W (coord.). **Produzir casas ou construir cidades?** Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012. 200 p.

FIX, M. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Instituição de Economia da UNICAMP. Tese de doutorado. 2011.

FIX, M.; ARANTES, P. F. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. **Revista Passa Palavra** de 06/08/2009. Disponível em <https://passapalavra.info/2009/08/9445/> acessado em 21/08/2021.

FRANCISCO, Thiago P. **Habitação Popular, Reforma Urbana e Periferização no Recife, 1920 a 1945. Dissertação de Mestrado**. Recife: o autor, 2013. 143 f.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro,

Guanabara: 1987.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.) **Métodos de pesquisa**. Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS - Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GOMES, L. de C. In: MARAFON, G; MAIA, D. S, (orgs). **O PMCMV: habitação produção do espaço urbano em diferentes escalas e perspectivas**. Rio de Janeiro: EdURJ, 2020. Epub. p. 114-164.

GOMES, L. de C; SERPA, F. MAIA, D. S; RODRIGUES, A.; SILVA, W.R. da (orgs). In: **Expansão Urbana: Despossessão, conflitos, diversidade na produção e consumo do espaço**. João Pessoa: Editora UFPB. 2020. p. 151-179.

GONÇALVES, A.C. **As migrações para o Recife aspectos do crescimento urbano**. Recife: FUNDAJ, 1961.

GROSTEIN, Marta Dora. **Metrópole e Expansão Urbana: a Persistência de Processos “Insustentáveis”**. **Revista da Fundação Seade “São Paulo Em Perspectiva”**, “Metrópole - transformações urbanas”, volume 15 nº 1 jan/mar 2001.

HARRIS, R. **Residential segregation and class formation in the capitalist city: a review and directions for research**. PHG,1984. Disponível em <http://phg.sagepub.com/content/8/1/26> . Acessado em 09/05/2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. Síntese de Indicadores Sociais de 2009. Rio de Janeiro, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. Síntese de Indicadores Sociais de 2015. Rio de Janeiro, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. Censo demográfico 1940-2010. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no **Anuário Estatístico do Brasil**, 1981, vol. 42, 1979. Disponível em <https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>, acessado em 19/07/18.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. Tipologia intraurbana: espaços de diferenciação socioeconômica nas concentrações urbanas do Brasil / IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 164p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. Tabela 1287 - População dos municípios das capitais e Percentual da população dos municípios das capitais em relação aos das unidades da federação nos Censos Demográficos. Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/universo-caracteristicas-da-populacao-e-dos-domicilios>. Consultado em 23 de outubro de 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana. **Relatório de Pesquisa**. Rio de Janeiro, 2015 Disponível em https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/150717_relatorio_arranjos_recife.pdf. Acessado em 18/08/2022.

KOWARICK, L (org.). **As lutas sociais e a cidade**. Rio de Janeiro: paz e Terra. 2ª

Ed.

LACERDA, N. **Estado, capital financeiro, espaço habitacional**: o caso da Região Metropolitana do Recife. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1990. 292 p.

LAVÔR, M. LUIZA DE. **Revelação moderna**: análise das vilas populares do Recife décadas de 1940 a 1980. Tese de Doutorado – Universidade Federal de Pernambuco, Recife – PE, 2006. 166p.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace**. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000.

_____. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

LEMOS, H. JESUS, P. **Desenvolvimento industrial e conflitos de terra**: desafios do desenvolvimento local frente à questão fundiária entre a comunidade de Massangana e o Complexo Industrial de Suape-PE. *GeoTextos*, vol. 11, n. 2, dezembro 2015. 177-194

LUCENA, Wilma Guedes de. **A produção do espaço urbano da cidade de Patos – PB**: do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida. Dissertação de mestrado – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa - PB, 2014. 231 p.

MAIA, D. S. Habitação popular e o processo de periferização e de fragmentação urbana: uma análise sobre as cidades de João Pessoa-PB e Campina Grande-PB. **Revista Geosul**, Florianópolis, v. 29, n. 58, p 89-113, jul./dez. 2014.

_____. De centro tradicional a centro modernizado: permanências e transformações. In: **A nova vida do velho centro nas cidades portuguesas e brasileiras**. FERNANDES, J. e SPOSITO, M. E (org.). Porto: Fac. de Letras da Universidade-CEGOT, 2013. pp. 171-188.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: Maricato, E. (org). **A produção da casa e da cidade no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

_____. A terra é um nó na sociedade brasileira..também nas cidades. **Cultura Vozes**[S.l.], v. no/dez. 1999, n. 6, p. 7-22, 1999.

_____. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**. São Paulo: IEA USP. 17:48 (Maio/Ago. 2003) p.151-166.

_____. **O nó da terra**. *Ecodebates*.14/07/2008. Disponível em <https://www.ecodebate.com.br/2008/07/14/o-no-da-terra-artigo-de-erminia-maricato/>, acessado em 15/10/2021.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O. VAINER, C. MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2009 (p. 121-192).

_____. Reforma Urbana: limites e possibilidades, uma trajetória incompleta. In.: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos (org). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**: O futuro das cidades Brasileiras na Crise. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: INCT, 2015. (p. 309-326)

MARTINHO, C.; GONÇALVES E SILVA M.; AJARA C. **Movimento pendular e**

ocupação na Região Metropolitana de Recife – PE. Espaço e Economia [Online], 9 | 2016, posto online no dia 19 janeiro 2017, acessado em 29/06/21. URL : <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/2461> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.2461>

MARTINS, José de Souza. **Subúrbio**. São Caetano do Sul: Hucitec, 1992.

_____. **O Cativoiro Da Terra**. São Paulo: Contexto, 2010.

MEDINA, L. L. A Legislação de Uso e Ocupação do Solo do Recife como Instrumento de Desenho Urbano. Mestrado em Desenvolvimento Urbano – UFPE, 1996.

_____. **A reinvenção da quadra:** o plano de quadra como alternativa de controle e desenho urbano para o Recife. Tese de Doutorado- UFPE, 2018.

MELAZZO, E. S. O que as cidades podem nos contar sobre um país? Alguns elementos sobre o Brasil visto desde as cidades. In: SPOZITO, M; FERNANDES, J. (orgs). **Brasil e Portugal visto desde seus centros**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018.

MELLO NETO, João Cabral de. **Obras Completas**. Rio de Janeiro: Ed. Nova Aguilar, 1994.

MIRANDA, L;BITOUN, J. Região Metropolitana do Recife: Estratificação social, estrutura e organização do território In: **Recife:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015. P 149-197.

MORAES, D. **Entre a subcidadania e o direito à cidade**. Tese de doutorado PPGAU-UFPB. João Pessoa, 2019.

NAHS, M.I.P. et al. Metodologia de construção do Índice de Qualidade de Vida Urbana dos municípios brasileiros (IQVU-BR). In: **XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais da Associação Brasileira de Estudos Populacionais**, 2006, Caxambu, MG. Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2006.

OLIVEIRA, F. de. A economia brasileira: crítica a razão dualista. Estudos CEBRAP. São Paulo, 1972.

OUTTES, J. **O Recife: gênese do urbanismo 1927-1943**. Recife: Editora Massangana, 1997. 244 p.

PATATIVADO ASSARÉ. **Ispinho e Fulô**. Fortaleza: Imprensa Oficial do Ceará, 1988.

PÉREZ-TAMAYO, B. N. ;GIL –ALONSO, F. ;BAYONA-I-CARRASCO, J. La segregación socioespacial en Culiacán, México (2000-2010): ¿de la ciudad dual a la ciudad fragmentada? **Estudios Demográficos y Urbanos** vol. 32, núm. 3 (96), septiembre – diciembre, 2017, pp. 547-591.

PERNAMBUCO. Lei estadual nº 1.951 de x de mes de 19... Capítulo tal. ArtsDisponível em Acesso em

PERNAMBUCO. Produto 2 – Diagnóstico consolidado. Recife: Agência Condepe/Fidem, nov. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3rdcS7n>>.

PERNAMBUCO. **Relatório da Liga Social contra o mocambo**. Julho de 1939 a julho de 1941. Recife: Imprensa Oficial 1941.

PERNAMBUCO. **Relatório da Liga Social contra o mocambo**. Julho de 1939 a julho de 1944. Recife: Imprensa Oficial 1944.

REYNALDO, Amélia; ALVES, Paulo R. M.. **Origem da expansão do Recife: divisão do solo e configuração da trama urbana**. A: Seminário Internacional de Investigación en Urbanismo. "V Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Buenos Aires, junio 2013". Barcelona: DUOT, 2013, p. 877-890.

REYNALDO, Amélia. **As catedrais continuam brancas**. Recife: CEPE, 2017. Kindle.

_____. **A implantação de uma política pública federal habitacional no Brasil através da elaboração dos Planos locais de habitação de interesse social**. IV Fórum Habitar. Belo Horizonte, 2017.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Aduino Lúcio. **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.ROLNIK, R. et al. **O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação**. Cad. Metrop. São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154, maio 2015. Acesso em: março, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962015000100127&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt.

ROCHA, D.; DINIZ, F. Arenas de decisão, arranjos institucionais e reconfiguração socioespacial ao sul da metrópole do Recife: o polo Suape no cerne das políticas de desenvolvimento de Pernambuco. In: SOUZA, M. Angela; BITON, Jan (orgs.) **Recife: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015. 459-501 p.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. "As armadilhas do pacote habitacional". In: **Le Monde Diplomatique**, São Paulo, n. 20, p.4-5, mar. 2009. p.4.

ROLNIK, Raquel; TORRES, Pedro. (coords.). Ferramenta de avaliação de inserção urbana para os empreendimentos de faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida. a Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES nº 11/2012. LabCidades/USP; ITDP. 2014.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1ª edição. São Paulo: Boi Tempo, 2015.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: **Minha Casa... E a Cidade?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015

SABATINI, F. **La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina**. Informe del Banco interamericano de Desarrollo (BID). Mar. 2006. Disponível em <https://publications.iadb.org/es/la-segregacion-social-del-espacio-en-las-ciudades-de-america-latina>, . Acessado em 23/11/2021.

SANTANA, A.; REYNALDO, A. **As legislações urbanísticas e o desenho da cidade popular: o caso do Recife/Brasil**. A: Seminário Internacional de Investigación en Urbanismo. "IX Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Bogotá, Junio 2017". Barcelona: DUOT, 2017.

SANTANA, G. Três décadas de metrópole. In: REYNALDO, A. (Org.) **Metrópole Estratégica**. Recife: CONDEPE/FIDEM, 2005. p. 21-37.

SANTANA, J. K. **Análise evolutiva da ocupação dos morros da cidade do Recife**. XVI SIMPURB. Disponível em <https://simpurb2019.ufes.br/anais-xvi-simpurb>. Acessado em 05/03/2021. Vitória. 2019

SANTOS, J.M; MENEZES, M.T; PALMA, R.C. **Habitação e Localização: Notas**

sobre padrões de deslocamento em empreendimentos do PMCMV no Rio de Janeiro. *Habitar* 2014. Novembro, 2014.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. 4º ed. São Paulo: EDUSP, 2006.

_____. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo, Nobel, 1987.

SERPA, Filipa. **Entre Habitação e Cidade**. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura. Universidade de Lisboa. Lisboa, 2015.

SERPA (COORD.) ET ALL. Habitação de promoção pública: Da construção nova à reabilitação, uma leitura dos projetos. In: **Habitação: 100 anos de política pública em Portugal 1918-2018**. Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana-IHRU, 2018. p. 407-464.

SIBA. Marcha Macia. In: SIBA; BARRACHINHA. **No baque solto somente**. Local: Terreiro Discos, 2003. CD

SCIENCE, Chico. A cidade. In: CHICO SCIENCE E NAÇÃO ZUMBI. **Da Lama ao Caos**. Rio de Janeiro: Sony Music, 1994. CD

SILVA, M. da G. P. A “irregularidade” na produção de conjuntos habitacionais de interesse social. **XI ENANPUR**. Salvador, 2005. Disponível em: <http://www.xienanpur.ufba.br/451p.pdf> , acessado em 03/10/21.

SILVA, A.; SOBRINHA, M. D.; FERREIRA, G. Inserção urbana e organização social no Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e limites na escala da Metrópole. In: **Anais do XVI ENANPUR** : Espaço, Planejamento e Insurgências. Belo Horizonte, 2015. Disponível em <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/2184/2163>, acessado em 17/08/22.

SILVA, Madianita N. da; ROCHA, Danielle de M. (coords.). **Projeto Direito à cidade e habitação**: Condicionantes institucionais e normativas para implementação de políticas de urbanização de favelas-Avaliação do ciclo recente: relatório técnico. Recife, 2021.

SILVA, Thaís S. Da; VASCONCELOS, Rosiglay C. Políticas sociais e conflitos rurais: limites e perspectivas do reassentamento involuntário das famílias rurais do entorno do território estratégico de SUAPE/PE. Anais do 16o Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. Dezembro, 2018. UFES. Vitória-ES. Disponível em <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22652>. Acessado em 20/09/2022.

SOUZA, M. Ângela. **Habitação: Bem ou Direito?** As condições de acesso à habitação popular analisadas a luz da atuação da COHAB-PE na RMR. Dissertação de Mestrado. MDU. UFPE. 1990.

_____. **Posturas do Recife Imperial**. Tese de Doutorado. Departamento de História. UFPE. Recife, 2002.

_____. Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife. In: CARDOSO, A. (coord.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras**. Coleção Habitare. Porto Alegre: ANTAC, 2007. p. 115-149

_____. **Políticas Públicas de Habitação Popular no Recife:** uma trajetória de oito décadas. In: ROCHA, Danielle; LIMA, Rosa; SOUZA, Maria Ângela de A. (orgs.), *Moradia Popular no Recife - Políticas Públicas*. Recife: CEPE, 2020. p. 31-72.

SOUZA, M. Angela; BITON, Jan (orgs.) **Recife:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2015.

SOUZA, R. S. de. **Território Municipal de Olinda (PE):** Parcelamento do solo e diversidade dos espaços urbanos na Região Metropolitana do Recife. Tese de doutorado. Departamento de Pós-graduação em Geografia UFPE, 2011.349p.

SPOSITO, Maria E. A produção do espaço urbano: escalas , diferenças e desigualdades socioespaciais. In: **A Produção do Espaço Urbano:** escalas, diferenças e desigualdades. In: CARLOS, Ana Fani A; SOUZA, Marcelo L. De; SPOSITO, Maria E. B. São Paulo: Contexto, 2011. p. 123-146.

TIMMS, Duncan. **The urban mosaic:** towards a theory of residential differentiation. Cambridge University: Nova Iorque, 2010 [1971].

VALLADARES, Lícia do Prado. **Passa-se uma casa.** Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

VASCONCELOS, P; CORRÊA, R. L; PINTAUDI, S. (orgs). **A cidade contemporânea: segregação espacial.** 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2018. 207 p.

VAZ, Lilian Fessler. Do cortiço à favela: um lado obscuro da modernização do Rio de Janeiro. In: SAMPAIO, M. Ruth (org.). **Habitação e Cidade**. São Paulo: FAPESP, 1998.

VILLAÇA, Flavio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: **O Processo de Urbanização do Brasil**. Csaba Deák & Sueli Ramos Schiffer (Orgs.). Edusp. São Paulo, 1999

_____.**Espaço interurbano no Brasil.** São Paulo: FAPESP, 2001.

ANEXO I - A LITERATURA E A TESE

Esta tese não seria possível sem a inspiração promovida pelo encantamento da realidade na literatura. O abandono da produção científica para a entrega ao sono se deu, quase todas as noites, pelo embarque nessas invenções. Há muitos anos, Riobaldo¹³⁹ me revelou o quanto é na travessia do intangível, que o real se dispõe pra gente. Assim, a cada noite, mergulhei em histórias, para mim, não menos genuínas que aquelas investigadas durante o dia. Entre tantas analogias reveladas na leitura destas obras, que se mesclaram a este trabalho, posso citar primeiro a delicadeza da narrativa ao mostrar como a noção de “lar” passa, antes de tudo, pela apropriação do lugar de permanência, e esta se inicia no campo das ideias. Logo, as obras também descrevem sensivelmente como as teias do morar (para além do abrigo) se dilaceram quando nos deslocamos involuntariamente e que sua reinvenção está longe de ser simples. Finalmente, as questões econômicas, sociais e emocionais que atravessam o tempo e, sobretudo, a dicotomia estabelecida entre o lá e o cá (Luanda e Lisboa; Barcelona e Santiago, Moscou e Havana, Lagos e Princeton, o reino de Oió e Cachoeira...) não só se reflete na vida individual de quem se muda, mas também na produção do espaço de onde se parte e para onde se chega. Assim, agradeço o aprendizado, a clarividência e o fascínio oferecidos por estas obras.

Os dois irmãos. Milton Hatoun. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

O retorno. Dulce Cardoso. Lisboa: Tintas-da-china, 2019. [2012]

O homem que amava os cachorros. Leonardo de Padua. São Paulo: Boi Tempo, 2015.

Balada de otro tiempo. José Luis Gonzalez. San Juan: Ediciones Huracán, 2013 [1978]

O vendedor de passados. José Eduardo Agualusa. Rio de Janeiro: Gryphus, 2004.

Largo pétalo del mar. Isabel Allende. Nova Iorque: Vintage Espanol, 2020.

Diário de la guerra del cerdo. Adolfo Byos Casares. Buenos Aires: Booket, 2012

João Cabral de Mello Neto, **Obras Completas.** Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994.

¹³⁹ Personagem do romance Grande Sertões Veredas de Guimarães Rosas originalmente publicado em 1956.

Americanah. Chimamanda Ngozi Adichie. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

Grande Sertão Veredas. Guimarães Rosa. Rio de Janeiro: Fronteiras, 2001 [1956].

A máquina de fazer espanhóis. Valter Hugo Mãe. Porto: Porto editora. 2019.

Os cus de judas. Antônio Lobo Antunes. Alfragide: Leya. 2008.[1979].

Paris é uma festa. Ernest Hemingway. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

Un mundo para Julios. Alfredo Echenique. Lima: Alfaguara, 2010 [1970].

Torto Arado. Itamar Vieira Jr. São Paulo: Todavia. 2021.

Quarto de Despejo. Carolina de Jesus. São Paulo: Ática, 2014.

Água de Barrela. Eliana Alves Cruz. Rio de Janeiro: Malê, 2018.

Os nossos antepassados. Ítalo Calvino. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

Livro de pré-coisas. Manoel de Barros. Rio de Janeiro: Alfaguara. 2021.

Parque Industrial. Patrícia Galvão (Pagu). São Paulo: Companhia das letras, 2022 [1933].

As Cinzas do Norte. Milton Hatoum. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

A hora dos ruminantes. José J. Veiga. Companhia das Letras. E-book, 2022 [1966].

APÊNDICES

I – RELAÇÃO DE PROGRAMAS/INICIATIVAS HABITACIONAIS E INSTRUMENTO URBANÍSTICOS MENCIONADOS NA TESE POR PERÍODO- 1919 A 2019

Ano	Programa/ Instituição	Unidades Construídas	Origem Recursos	Instrumentos legais/ planeamento urbano	Contexto político	Períodos
				Plano de Melhoramento do Porto, 1907, Plano de Reforma do Bairro do Recife (1909) Plano Saturnino de Brito, 1910-20		
1919				Lei nº 1051/19 Código de posturas e obras,	República Velha	
1920	Gestão Lima Castro	150	Municipal			Iniciativas pioneiras isoladas
1924	Fundação Casa Operária	144	Estadual	Lei estadual 16512/24		
1931	Repartição de Obras Publicas	72	Estadual			
1936				Decreto estadual no 268/34; Lei 374/36	Estado Novo	
1939	Liga Social contra os mocambos	6471	Privado/ Estadual			Combate aos mocambos
1945	Serviço Social contra o Mocambo	6235	Privado/ Estadual/BNH			
1946	Fundação Casa Popular	837	Privado/ Federal	Lei, 9.218/46	4a República	
1961				Lei nº 7427/61 LUOS	Ditadura	
1964	BNH Cooperativas	14.589	BNH	Lei 4.380/64 cria o BNH		
	BNH SBPE	14.647	BNH			
1965	COHAB	81.519	BNH			BNH/COHAB
1974				Lei 04/74 institui a RMR		
1979	BNH/ Programas Alternativos	32.079	BNH			
1983				Lei 14.511/83 LUOS		
1986				Decreto Lei 2991 extingue o BNH	Redemocratização	
1988				Constituição Federal	Nova República	
	CAIXA/Prog. Alternativos (ex-BNH)	22.973	FGTS			
1996				Lei nº 16.176/96 LUOS		Interlúdio
1999	Programa de Arrendamento Residencial	755	FAR			
2001				Plano Diretor. Lei nº 16.917/01		
2003				Lei 10683 cria o MCidades		
2004				Política Nacional de Habitação (PNH)		
2005	FNHIS/ex-HBB	3038	FNHIS	Lei 111424		
2007	PAC	1522	OGU/FGTS	Lei 11578-Criação do PAC		
2009	PMCMV Empresas	10.958	FAR	Lei 11.977/09 PMCMV 1		PMCMV
	PMCMV Urbanização	3804	FAR/PAC	Lei 12.424/11 PMCMV2		
	PMCMV Rural	266	OGU/FDS	Portaria 269/17 PMCMV 3		
	PMCMV Entidades	3705	FDS	Portaria 518/13		
	PMCMV Mercado	62.005	FGTS			
2018				Portaria 596/18 Últimas contratações MCMV faixa 1		
2019	Extinção do MCidades e do PMCMV			Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMR		
		265.769				

II – RELAÇÃO DE FONTES SOBRE OS PROGRAMAS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL ESPACIALIZADOS PELA PESQUISA DA TESE – 100 ANOS

Ano	Origem do recurso	Programa	No. de unids	Fonte	Período tese
1920-31	Municipal	Gestão Castro	366	LIRA, 1996 / REZENDE, 2016	Iniciativas pioneiras isoladas
	Estadual	FCO		LIRA, 1996 / REZENDE, 2016	
	Estadual	Repartição de Obras Publicas		LIRA, 1996 / REZENDE, 2016/FRANCISCO, 2013	
1939-1945	Privado/Estadual	LSCM	6471	Dados doS Relatório da LSCM de 1941 a 1944/ Diário Oficial do Estado de 1939 a 1945/ NASCIMENTO, 2018; LIRA, 1990	Combate aos mocambos
1946-1961	Privado/Federal	FCP	837	AZEVEDO E ANDRADE, 2011	
1946-1972	Privado/Estadual/BNH	SSCM	6235	LAVOR, 2008/NASCIMENTO, 2018	BNH/COHAB
1964-1986	BNH	BNH/COHAB	81519	LACERDA, 1990 + autora*	
2009-2019	FAR	MCMV Empresas	10958	Site MDR disponível em http://sishab.mdr.gov.br/empreendimentos/filtro acessado em em 31/12/21 e dados da CAIXA GIHABRE coletados em março/23	PMCMV
2009-2017	FAR-PAC	MCMV Urbanização	3804		
2009-2019	FDS	MCMV Entidades	3705		
1920-2019	Total		113895		

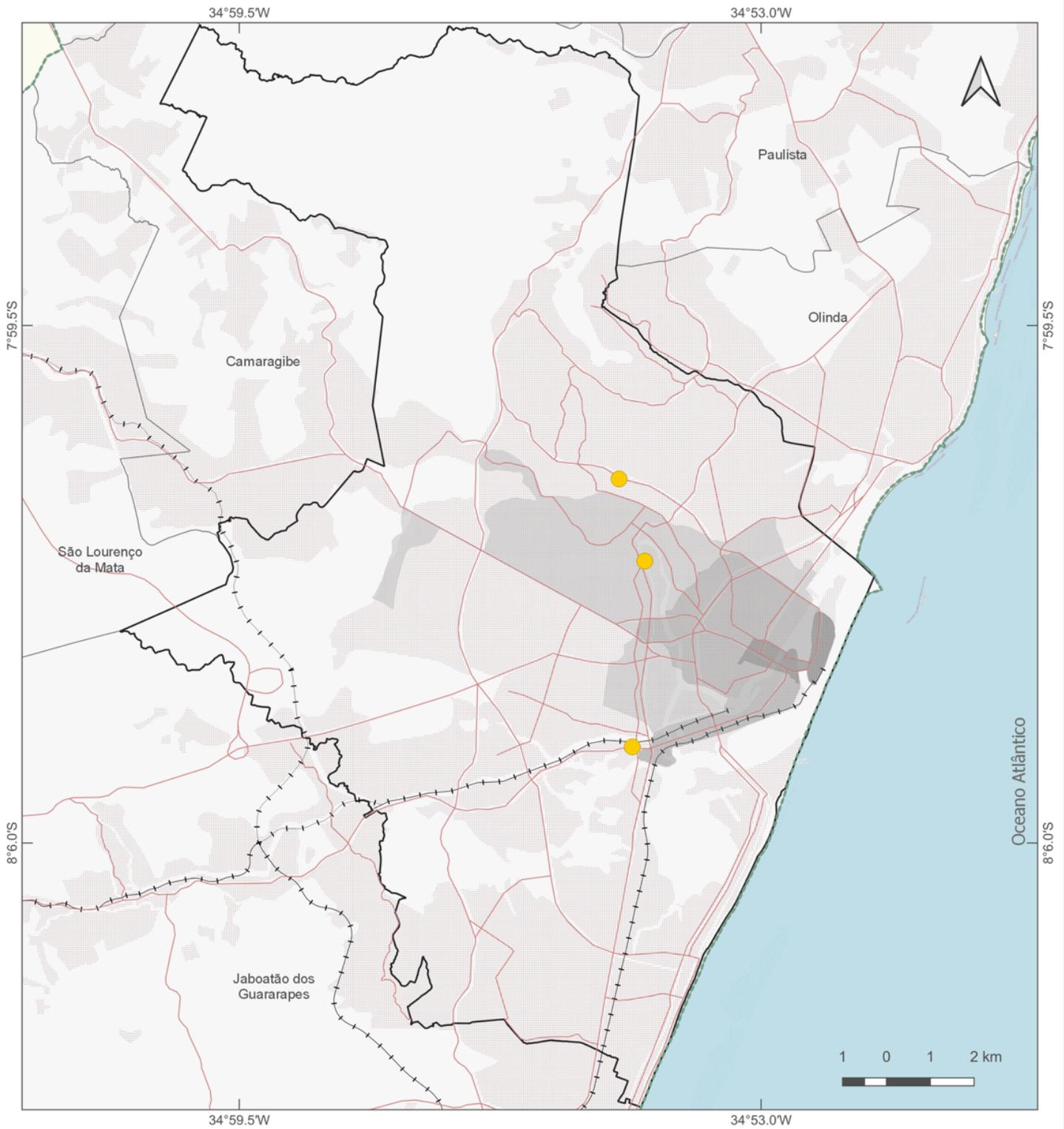
*o total BNH/COHAB corresponde a soma dos conjuntos apresentados por Lacerda (1990) para Recife, acrescido do quantitativo da UR-01 obtido em Diário de Pernambuco de 18/02/1967, sem numeração. Destacamos que os números apresentados por LACERDA (1990) e adotados para essa pesquisa divergem dos de SOUZA (1990), entendemos que isso ocorre pelo fato da segunda autora contabilizar como programa convencional COHAB apenas os conjuntos realizados por glebas adquiridas até 1981, sendo os posteriores contabilizados no PROMORAR, como o caso do conjuntos do Ibura no Recife.

Obs: a) O relatório da Liga Social contra os Mocambos (LSCM) - 1939 a 1944 aponta 5415 casas construídas e 2167 em construção, totalizando 7.582 moradias realizadas pelo órgão. Nossa pesquisa levantou dados de 6.471 moradias, incluindo os municípios e bairros onde se localizavam, além disso 73% destas foi espacializada em mapas que serviram à análise desta tese.

b) A planilha completa de conjuntos registrados por esta pesquisa encontra-se no Apêndice IV e os mapas de localização no Apêndice III,

III – MAPAS LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS POR PERÍODO

Localização dos conjuntos habitacionais e zoneamento urbano conforme Lei 1051/1919

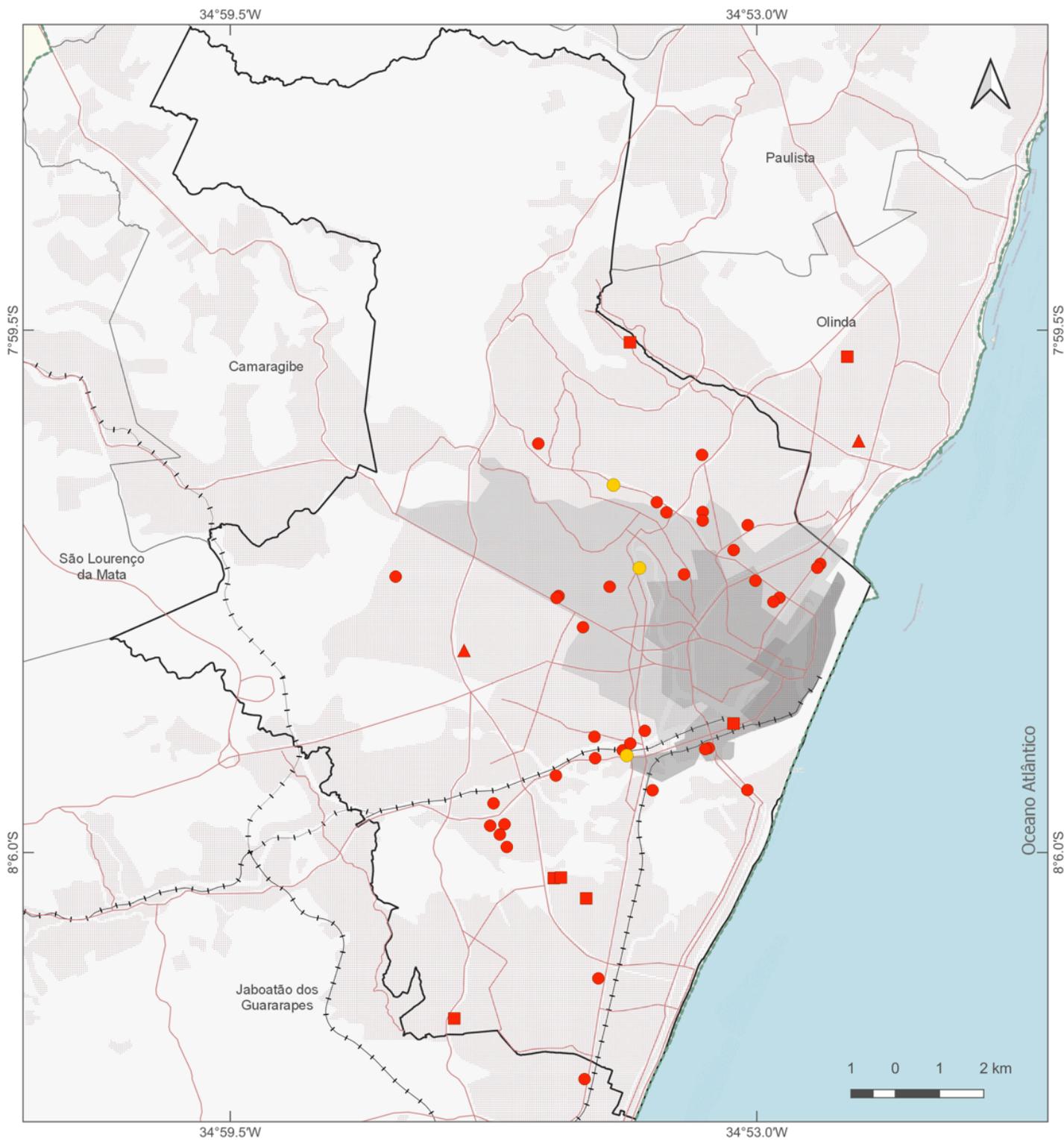


Legenda

- Pioneiros – República Velha (1920-1936)
- 1° Perímetro ou Principal
- 2° Perímetro ou Urbano
- 3° Perímetro ou Suburbano
- Mancha urbana (2016)
- Sist. viário principal (atual)
- Ferrovias (malha atual)
- Recife - PE
- Limites municipais

Sistema de referência: SIRGAS 2000 / Coordenadas Geográficas
Fonte do zoneamento: Lei 1.051 de 1919, baseado em Reynaldo, 2017.
Base cartográfica: IBGE, 2020.
Organização: Luciana Gomes e Twane Xavier, 2022.

Localização dos conjuntos habitacionais e zoneamento urbano conforme Decreto 374/1936

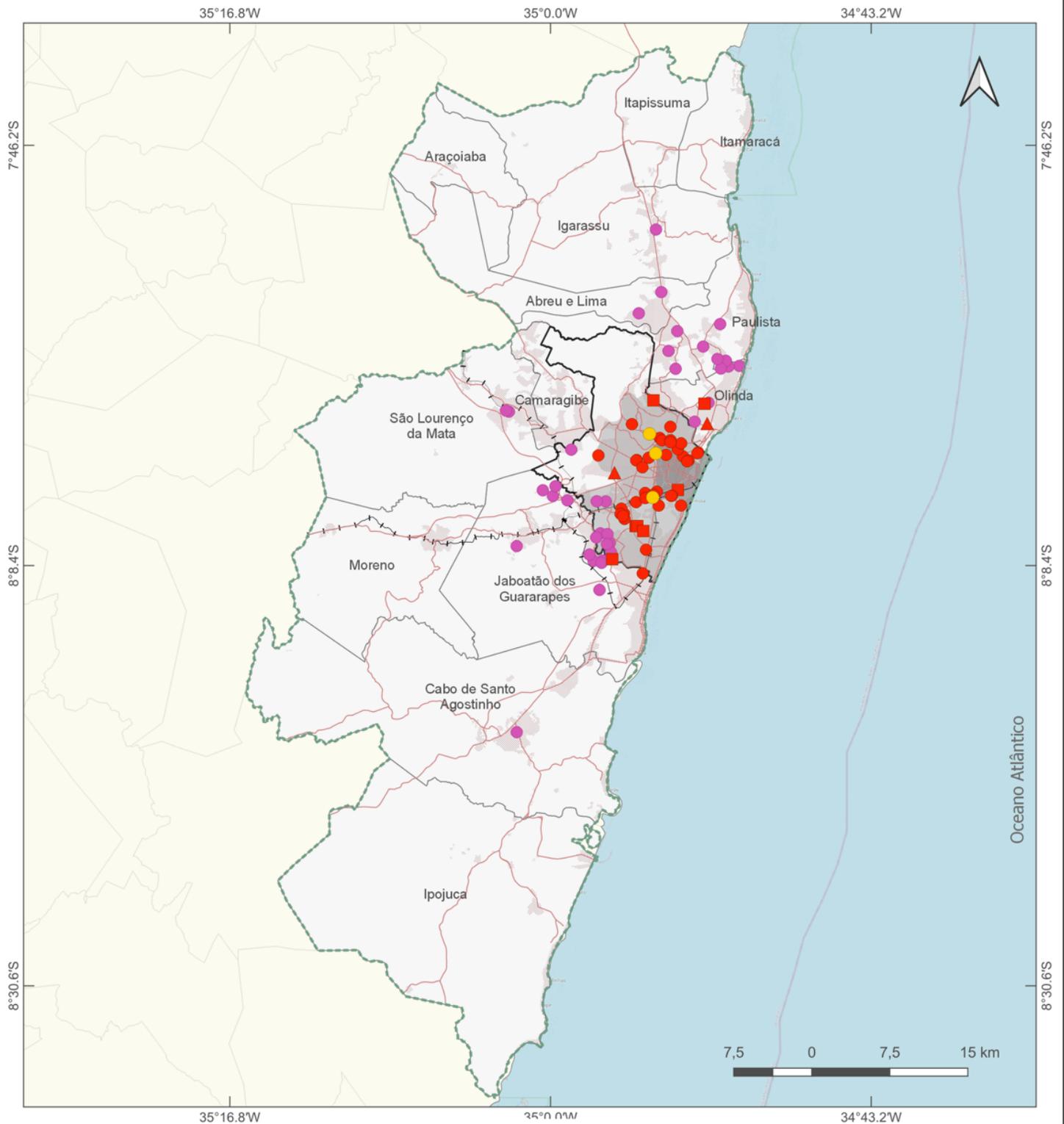


Legenda

- Pioneiros – República Velha (1920-1936)
- LSCM – Estado Novo (1937-1945)
- ▲ FCP - 4ª República (1946-1960)
- SSCM – 4ª República (1946-1969)
- 1º Zona ou Principal
- 2º Zona ou Urbano
- 3º Zona ou Suburbano
- Mancha urbana (2016)
- Recife - PE
- Limites municipais
- Ferrovias (malha atual)
- Sist. viário principal (atual)

Sistema de referência: SIRGAS 2000 / Coordenadas Geográficas
 Fonte do zoneamento: baseado na Lei 374 de 1936.
 Base cartográfica: IBGE, 2020.
 Organização: Luciana Gomes e Twane Xavier, 2022.

Localização dos conjuntos habitacionais e macrozoneamento conforme Lei 7427/1961



Legenda

- Pioneiros – República Velha (1920-1936)
- LSCM – Estado Novo (1937-1945)
- ▲ FCP - 4ª República (1946-1960)
- SSCM – 4ª República (1946-1969)
- BNH/COHAB – Ditadura (1964-1986)
- Setor urbano
- Setor suburbano
- Sist. viário principal (atual)
- Ferrovias (atuais)
- Recife - PE
- Mancha urbana (2016)
- Municípios da RMR

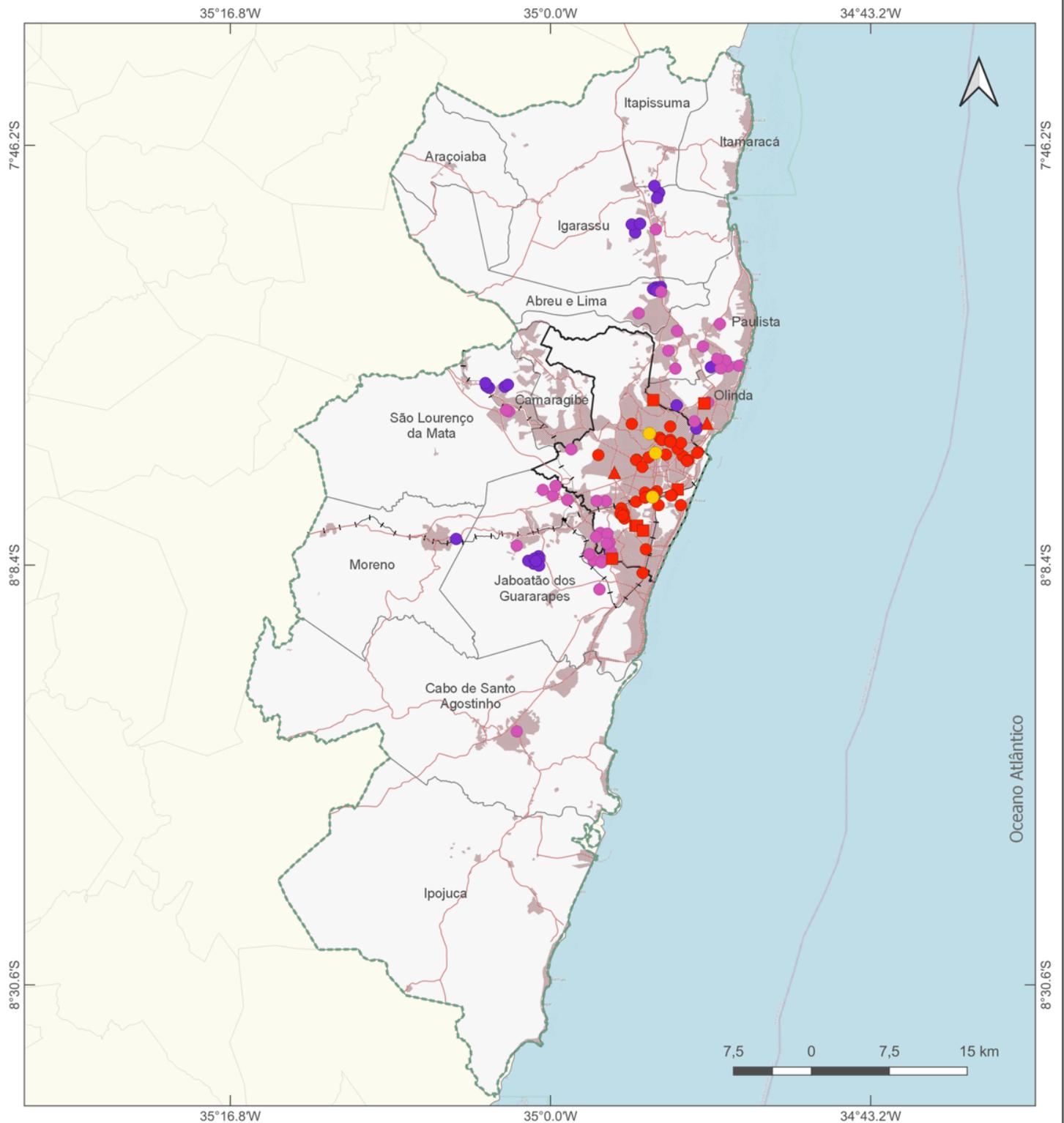
Sistema de referência: SIRGAS 2000 / Coordenadas Geográficas

Fonte do zoneamento: baseado em Souza, 2016.

Base cartográfica: IBGE, 2020.

Organização: Luciana Gomes e Twane Xavier, 2022.

Localização dos conjuntos habitacionais e mancha urbana da Região Metropolitana do Recife atual



Legenda

- Pioneiros – República Velha (1920-1936)
- LSCM – Estado Novo (1937-1945)
- ▲ FCP - 4ª República (1946-1960)
- SSCM – 4ª República (1946-1969)
- BNH/COHAB – Ditadura (1964-1986)
- PMCMV FAR – Redemocratização (2009-2020)
- Sist. viário principal (atual)
- Ferrovias (atuais)
- Recife - PE
- Mancha urbana (2016)
- Municípios da RMR

Sistema de referência: SIRGAS 2000 / Coordenadas Geográficas
 Base cartográfica: IBGE, 2020.
 Organização: Luciana Gomes e Twane Xavier, 2022.

IV: Planilha síntese levantamento dos Conjunto Habitacionais por origem do recurso, ano, número de unidades e município e suas respectivas fontes.

Iniciativa/programa	Origem dos recursos	Empreendimento	Ano	No. Unid	Município	Bairro	Fonte 1	Fonte 2
PIONEIROS			1920-1938	366				
Gestão Castro	Município	Vila Arrayal	1920	150	Recife	Casa Amarela	LIRA, 1996	REZENDE, 2016
FCO	FCO	Vila Paz e Trabalho	1925	144	Recife	Afogados		REZENDE, 2017
Repartição de Obras Publicas	Estado de PE	Vila 04 de Outubro	1931	72	Recife	Torre		FRANCISCO, 2013
LSCM			1939-1945	6471				
LSCM	Assistência Social	Vila das Cozinheiras	1940	83	Recife	Santo Amaro	PERNAMBUCO. Relatório da Liga Social contra o mocambo. Julho de 1939 a julho de 1944. Recife: Imprensa Oficial 1944.	LIRA, 1996
LSCM	Assistência Social	Vila das Costureiras	1941	75	Recife	Santo Amaro		Diário Oficial do Estado de 09/06/1942.
LSCM	Assistência Social	Vila das Lavadeiras	1941	155	Recife	Areias		Diário Oficial do Estado de 3/03/1942 . Ornal A Noite de 22/03/1943 p. 3
LSCM	Assistência Social	Vila Popular de Areias	1942	161	Recife	Areias		Dário Oficial do Estado de 12/01/1944 e 19/09/1944
LSCM	Assistência Social	Vila da Macacheira	1943	304	Recife	Santo Amaro		Diario Oficial do Estado de 19/09/1944 e 27/12/1944.
LSCM	Assistência Social	Vila Popular do Pina	1944	36	Recife	Pina		Jornal A Noite (RJ) de 29/07/1944 p. 8
LSCM	Assistência Social	Vila Popular de Santo Amaro ou Vila Sítio do Oliveira	1944-45	115	Recife	Santo Amaro		Diario Oficial do Estado de 19/09/1944. Diário Oficial do Estado de 10/06/1946
LSCM	Assistência Social	Vila Popular Sítio do Rabelo	1944-45	294	Recife	Santo Amaro		NASCIMENTO, 2018. p. 107. Diario Oficial do Estado de 19/09/1944
LSCM	Assistência Social	Vila Popular da Gameleira	1944	43	Recife	Cabanga (no aterro da Gameleira)		Jornal A Noite (RJ) de 29/07/1944 p. 8
LSCM	Assistência Social	Vila Popular dos Plantadores de Cana	1939-44	83	Recife	Santo Amaro		Diario Oficial de 19/09/1944
LSCM	Assistência Social	Grupo Fundação A Casa Operaria	1944	186	Recife	Afogados		Diário Oficial do Estado de 04/06/1942 e 19/09/1944
LSCM	Cotonifício Oton Bezerra de Melo	Vila Cotonifício Oton Bezerra de Melo- Apipucos	1942	1000	Recife	Apipucos		Diário Oficial do Estado de 20/11/1945
LSCM		Vila Fábrica Anita	1944-45	184	Recife	Várzea		Diario Oficial doEstado de 05/05/1943
LSCM		Vila Cotonifício Oton Bezerra de Melo- Gameleira	1944-45	132	Recife	Gameleira, proximo a Praça Sergio Loreto		Jornal A Noite (RJ) de 29/07/1944 p. 8
LSCM	Tecelagem de Seda e Algodão de Pernambuco	Vila da Tecelagem- Santo Amaro	1941	277	Recife	Santo Amaro		Diário Oficial do Estado de 12/05/1942
LSCM		Vila da Tecelagem - Pombal	1942	154	Recife	Pombal, (entre Santo Amaro e Boa Vista)	Jornal A Noite (RJ) de 29/07/1944 p. 8	
LSCM	Fábrica de Tecidos da Torre	Vila Santa Luzia	1942	200	Recife	Torre		

Iniciativa/ programa	Origem dos recursos	Empreendimento	Ano	No. Unid	Município	Bairro	Fonte 1	Fonte 2
LSCM	Fábrica Moinho Recife	Vila do Moinho Recife	1941	66	Recife	Encruzilhada	PERNAMBUCO. Relatório da Liga Social contra o mocambo. Julho de 1939 a julho de 1944. Recife: Imprensa Oficial 1944.	Jornal A Noite (RJ) de 29/07/1944 p. 8
LSCM	Propriedade da Firma R. Adobbatti	Vila da Fábrica Iolanda	1942	61	Recife	AreiasJiquia		Jornal A Noite (RJ) de 29/07/1944 p. 8.
LSCM	Propriedade da Firma R. Adobbatti	Vila dos Funcionários Públicos	1942	27	Recife	Campo Grande		Jornal A Noite (RJ) de 29/07/1944 p. 8
LSCM	Empresa Construtora de Casas Populares S.A	Vila do Cordeiro	1940 a 44	112	Recife	Cordeiro		Diario Oficial de 02/07/1940 e Diario Oficial de 19/03/1944
LSCM		Vila dos Remédios	1942	162	Recife	Afogados		Diario Oficial de 19/03/1944
LSCM	Instituto dos Comerciairos	Cidade Jardim	1944	486	Recife	Casa Amarela		Diário Oficial do Estado de 01/12/1942
LSCM	Instituto dos Industriários	Vila do Instituto dos Industriários	1943?	50	Recife	Areias		Diário Oficial de 23/10/1943
LSCM	Instituto de Aposentadoria dos Trabalhadores em Transporte de Carga	Vila Agamenon Magalhães	1939?	70	Recife	Bongi		Diário Oficial de 17/04/1941
LSCM		Vila Getúlio Vargas	1944	94	Recife	Santo Amaro		Diario Oficial de 19/09/1944
LSCM	Instituto dos Bancários	Vila do Bancários São Miguel	1943	72	Recife	Afogados		Diário de Pernambuco de 04/01/1944 e Diario Oficial do Estado e 26/01/1942
LSCM		Vila Popular dos Bancários-Capunga	1941	61	Recife	Capunga		Jornal A Noite (RJ) de 29/07/1944 p. 8
LSCM		Vila Popular de Casa Amarela	1942	72	Recife	Casa Amarela		Diário Oficial do Estado de 26/01/1942
LSCM	Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Funcionários da Great-Western	Vila dos funcionários da Great-western ou Vila Oscar de Azevedo Brandão	1941	18	Recife	Rosarinho		Jornal A Noite (RJ) de 29/07/1944 p. 8
LSCM		Vila dos Ferroviários ou Vila Resende Alvim	1941	92	Recife	Areias		Jornal A Noite (RJ) de 29/07/1944 p. 8
LSCM		Vila Piranga ou Vila Assis Ribeiro	1941	122	Recife	Afogados		Diario Oficial do Estado 22/12/1942. Jornal A Noite de 09/11/1941
LSCM	Caixa de Acidentes dos Servidores do Estado	Vila Av Herculano Bandeira	1941-44	28	Recife	Pina		Diario Oficial do Estado de 05/08/1941 . Diário de Pernambuco de 03/01/1944
LSCM	Insituto de Previdência dos Servidores do Estado	Vila do Contínuos	1941	66	Recife	Areias		Diario Oficial do Estado de 01/10/1940
LSCM		Vila dos Funcionários Públicos-Hipódromo	1942	161	Recife	Campo Grande/ Hipódromo		Jornal A Noite (RJ) de 29/07/1944 p. 8
LSCM	Insituto dos Marítimos	Vila dos Marítimos para funcionários das Docas ou Vila Rego Monteiro	1941	14	Recife	Madalena		Jornal A Noite (RJ) de 29/07/1944 p. 8
LSCM		Vila dos Marítimos - Cabanga ou Vila Novais Filho	1942	34	Recife	Cabanga		Jornal A Noite (RJ) de 29/07/1944 p. 8
LSCM	Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Serviços Públicos de Pernambuco	Vila dos operários do Saneamento ou Vila Barbosa de Resende	1939?	64	Recife	Cabanga		Diário de Pernambuco de 24/06/1939 . LIRA, 1996
LSCM		Vila dos operários da Tramway ou Vila Matins Castilho	1942	121	Recife	Rosarinho		Jornal A Noite (RJ) de 29/07/1944 p. 8
LSCM		Vila dos Estivadores	1942	112	Recife	Santo Amaro		Diario Oficial de 01/10/1940.

Iniciativa/ programa	Origem dos recursos	Empreendimento	Ano	No. Unid	Município	Bairro	Fonte 1	Fonte 2
LSCM	Contribuição dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil	Vila dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil	1939-44	18	Olinda	Caixa D'água	PERNAMBUCO. Relatório da Liga Social contra o mocambo. Julho de 1939 a julho de 1944. Recife: Imprensa Oficial 1944.	SOUZA, 2011
LSCM	Colônia Portuguesa	Vila dos Centenários	1940	40	Recife	Cordeiro		Jornal A Noite (RJ) de 29/07/1944 p. 8
LSCM	Secretaria de Agricultura	Vila do Ibura	1941	20	Recife	Ibura		Jornal A Noite (RJ) de 29/07/1944 p. 8
LSCM	Secretaria de Saneamento do Estado	Vila Saturnino de Brito	1941	10	Jaboatão	Prazeres		Jornal A Noite (RJ) de 29/07/1944 p. 8
LSCM	Secretaria de Viação	Vila da colonia penal de Itamaracá	1941	35	Itamaracá	Itamaracá		Jornal A Noite (RJ) de 29/07/1944 p. 8
LSCM	Particulares	Vila Casemiro de Abreu	1942	18	Recife	Areias		Jornal A Noite (RJ) de 29/07/1944 p. 8
LSCM	Particulares	Vila Nazaré	1942	27	Recife	Água Fria		Jornal A Noite (RJ) de 29/07/1944 p. 8
LSCM	Particulares	Vila da Casa Santa Terezinha	1942	27	Recife	Bongi		Diário Oficial do Estado de 04/08/42 Segundo essa fonte, o conjunto está localizado no Cordeiro
LSCM	Particulares	Vila Ageleu Domingues	1941-44	19	Recife	Santo Amaro		Jornal A Noite (RJ) de 29/07/1944 p. 8
LSCM	Particulares	Vila da Irmandade das Almas	1941	36	Recife	Espinheiro		
LSCM	Particulares	Vila de Inocencio José da Silva	1941	25	Recife	Casa Amarela		
LSCM	Particulares	Vila Leopoldo Luiz dos Santos	1941	25	Recife	Rua Imperial		
LSCM	Particulares	Vila 13 de Maio	1942	60	Recife	Afogados		
LSCM	Particulares	Vila da Av. José Rufino	1944	53	Recife	Barro		
LSCM	Particulares	Grupo Travessa do Machado	1941-44	16	Recife	Água Fria		
LSCM	Particulares	Grupo Travessa do Fundão	1941-44	3	Recife	Água Fria		
LSCM	Particulares	Grupo Sítio do Barçal	1941-61	40	Recife	Campo Grande		
LSCM	Particulares	Grupo da Rua Costa Honorato	1941-44	14	Recife	Areias		
LSCM	Particulares	Grupo da Rua da Vila de Areias	1941-44	12	Recife	Areias		
LSCM	Particulares	Vila Ageleu Domingues	1939-44	19	Recife	Areias		
LSCM	Particulares	Grupo Manuel Ferreira Brandão	1941-44	25	Recife	Campo Grande		
LSCM	Particulares	Grupo da Rua Boa Esperança	1941-44	14	Recife	Casa Amarela		
LSCM	Particulares	Grupo da Estrada de Água Fria	1941-44	20	Recife	Água Fria		
LSCM	Particulares	Grupo da Rua Afonso Pena	1941-44	14	Recife	Pombal		
LSCM	Particulares	Grupo da Rua Pedro Henrique	1941-44	14	Recife	Pombal		
LSCM	Particulares	Grupo Borrione e Irmão	1941-44	18	Recife	São José?		
LSCM	Particulares	Grupo da Rua José Bonifácio	1941-44	18	Recife	Torre		
LSCM	Particulares	Grupo Sátiro Costa	1941-44	14	Recife	Cabanga		
LSCM	Particulares	Grupo Bento Magalhães	1941-44	5	Recife	Campo Grande		
LSCM	Particulares	Grupo da Rua Antônio Viçoso	1941-44	8	Recife	Barro		
LSCM	Particulares	Grupo do Serviço de Água Dois Irmãos	1941-57	8	Recife	Dois Irmãos		
LSCM	Particulares	Grupo da Rua Ondina	1941-59	10	Recife	Pina		
LSCM	Particulares	Grupo da Rua Zeferino Agra	1941-60	10	Recife	Arruda		
LSCM		Vila Popular dos Usineiros	1945	29	Recife	Santo Amaro	Jornal A noite de 05/05/1945 p. 6	

Os particulares recebiam isenção de impostos e eram consideradas no rol de casas populares, diferenciando-se daquelas voltadas para a classe média e estimuladas pela Lia através da campanha da Casa Própria, não contabilizadas nesta pesquisa

Iniciativa/ programa	Origem dos recursos	Empreendimento	Ano	No. Unid	Município	Bairro	Fonte 1	Fonte 2
A Liga se torna a autarquia SSCM- 4A REPUBLICA			1946-1972	6235				
SSCM		Vila Dois Unidos	1949	360	Recife	Beberibe	NASCIMENTO, 2018.	Vozes do Norte blog, disponível em https://vozesdazonorte.blogspot.com/2018/11/a-verdadeira-historia-do-bairro-de-dois_19.html , acessado em 20/05/2021
SSCM		Vila Imbiribeira I e II	1953	787	Recife	Imbiribeira	NASCIMENTO, 2018.	LAVÔR, 2006
SSCM		Vila Presidente Kennedy	1962?	1357	Recife	Jordão	NASCIMENTO, 2018.	Diário Oficial do Estado de 14/02/1967
SSCM	IPSEP com recursos do BID/Aliança	Vila Aliança	1963?	150	Recife	IPSEP com recursos do BIB/Aliança	SANTOS, 2011	BETFUER, 2019
SSCM	IPSEP com recursos do BID/Aliança	Arquiteta Maria Lúcia	1970?	400	Recife	IPSEP	NASCIMENTO, 2018,	LAVOR, 2006 e Diário Oficial do Estado de 03/01/1970
SSCM	IPSEP	Vila Mauricéia	anos 60*	813	Recife	IPSEP	NASCIMENTO, 2018.	LAVÔR, 2006
SSCM		Vila do Cabo	1972	368	Cabo		Diario oficial do Estado de 16/12/1972	
SSCM	BID Aliança	Conjunjto Felipe Herrera	1971-72	2000	Olinda	Ouro Preto	Diario Oficial de 05/02/1971	Diario Oficial do Estado de 29/02/1972
Fundação Casa Popular			1946-1960	837				
FCP	FCP	Vila do Engenho do Meio	1955	588	Recife		SOUZA, 2020	Diario Oficial do Estado de 25/03/1955
FCP	FCP	Vila Popular de Olinda	195?	249	Olinda			
COHAB			1964-1984	81519				
COHAB	BNH	UR-01	1966	1051	Recife	Bairro Cohab_Ibura	LACERDA, 1990	NASCIMENTO, 2018.Diário Oficial do Estado de 18/02/1967
COHAB	BNH	UR-2	1967	1201	Recife	Bairro Cohab_Ibura		NASCIMENTO, 2018.
COHAB	BNH	UR-3	1968	1072	Recife	Bairro Cohab_Ibura		
COHAB	BNH	UR-4	1969	1199	Recife	Bairro Cohab_Ibura		
COHAB	BNH	UR-5	1973	508	Recife	Bairro Cohab_Ibura		
COHAB	BNH	UR-6		905	Jaboatão	UR 06 Ibura		
COHAB	BNH	UR-7	1969	1030	Recife	Várzea		
COHAB	BNH	UR-8	1973	540	Recife	Jardim São Paulo		
COHAB	BNH	UR-9	1973	573	Recife	Ipiranga-Afogados		
COHAB	BNH	UR-10	1976	320	Jaboatão	UR 06 Ibura		
COHAB	BNH	UR-11		1228	Recife	Bairro Cohab_Ibura		
COHAB	BNH	Lagoa Encantada	1980	892	Recife	Ibura		
COHAB	BNH	Jaboatão (multirão)		45	Jaboatão			
COHAB	BNH	Rio Doce 1a Etapa	1969?	1324	Olinda	Rio Doce		
COHAB	BNH	Rio Doce 2a Etapa	1972?	1044	Olinda	Rio Doce		Sítio Curiosamente Diário de Pernambuco. disponível em https://curiosamente.diariodepernambuco.com.br/ acessado em 20/05/2021
COHAB	BNH	Rio Doce 3a Etapa	1972-74	1130	Olinda	Rio Doce		
COHAB	BNH	Rio Doce 4a Etapa	1972-74	4613	Olinda	Rio Doce		
COHAB	BNH	Rio Doce 5a Etapa	1972-74	1271	Olinda	Rio Doce		
COHAB	BNH	Cabo		6944	Cabo	Cohab		
COHAB	BNH	Curadio I	1978?	870	Jaboatão	Curado		
COHAB	BNH	Curadio II		904	Jaboatão	Curado		

Iniciativa/ programa	Origem dos recursos	Empreendimento	Ano	No. Unid	Município	Bairro	Fonte 1	Fonte 2
COHAB	BNH	Curado III		1436	Jaboatão	Curado	LACERDA, 1990	
COHAB	BNH	Curado IV		4544	Jaboatão	Curado		
COHAB	BNH	Igarassu		207	Igarassu	Cohab		
COHAB	BNH	Mirueira		525	Paulista	Mirueira		
COHAB	BNH	Peixinhos I e II	1968 e 1973?	1706	Olinda	Peixinhos		Disponível em https://vozesdazonorte.blogspot.com/2016/05/peixinhos-dois-bairros-e-um-so-coracao.html acessado em 20/05/2021
COHAB	BNH	Jardim Paulista	1970	4170	Paulista	Jardim Paulista		SOUZA, 1990
COHAB	BNH	Abreu e Lima		293	Abreu e Lima			
COHAB	BNH	Vinicius de Moraes- Jardim Planalto	1980	642	Recife	Tejipió		
COHAB	BNH	Ouro Preto		700	Olinda	Ouro Preto		
COHAB	BNH	Jardim Monte Verde	1984?	1400	Jaboatão	Jardim Monte Verde		Diário Oficial do Estado de de fev.1985
COHAB	BNH	Parque Capibaribe I	1983-85	2423	São Lourenço	Parque Capibaribe		SOUZA, 1990
COHAB	BNH	Parque Capibaribe II	1983-85	3040	São Lourenço	Parque Capibaribe	SOUZA, 1990	
COHAB	BNH	Caetés	1983	5088	Paulista	Caetés	A soma dos lotes dos editais publicados no Diário de Pernambuco de 1980 a 1982, são: L1(842), L3 (819) L4 (765) L5 (573) L6 (612) L7 (548) L8 (929) totalizando 5088 Uhs	Dário de Pernambuco de 23/10/1979 disponível em http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=029033_15&pasta=ano%20197&pesq=ca%C3%A9tes&pagfis=144335
COHAB	BNH	Maranguape I	1980-1982	8409	Paulista	Maranguape	LACERDA, 1990	SOUZA, 1990
COHAB	BNH	Maranguape II	1980-1982	3300	Paulista	Maranguape		SOUZA, 1990
COHAB	BNH	Arthur Lundgren	1980-1982	6180	Paulista	Arthur Lundgren		SOUZA, 1990
COHAB	BNH	Muribeca I		2240	Jaboatão	Muribeca		
COHAB	BNH	Vila Rica		1880	Jaboatão	Vila Rica		
COHAB	BNH	Guararapes		4672	Jaboatão			
PAR 1999-2005				755				
PAR	FAR	Isabel Urquiza		72	Recife	Areias	Site Prefeitura do Recife. Disponível em https://www.recife.pe.gov.br/pr/sechabitacao/programas.php . Acessado em 30/07/2021	
PAR	FAR	Gregório Bezerra		160	Recife	Várzea		
PAR	FAR	Barbosa Lima Sobrinho		48	Recife	Jardim São Paulo		
PAR	FAR	São José		56	Recife	São José		
PAR	FAR	Residencial Miguel Arraes		419	Igarassu	Tabatinga	BONATES, 2008	

Iniciativa/ programa	Origem dos recursos	Empreendimento	Ano	No. Unid	Município	Bairro	Fonte 1	Fonte 2
HBB PAC FNHIS			2002-2019	4112				
HBB/PAC FNHIS	FNHIS	Via Mangue HAB I, II e III	2012	992	Recife	Pina	Site Prefeitura do Recife disponível em http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/29/02/2012/moradores-do-habitacional-mangue-ii-comecam-se-mudar	http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/29/02/2012/moradores-do-habitacional-mangue-ii-comecam-se-mudar
HBB/PAC FNHIS	FNHIS	Campo do Vila	2012	59	Recife	Espinheiro	Site da Prefeitura do Recife, disponível em http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/14/06/2012/moradores-do-espinheiro-recebem-habitacional	http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/14/06/2012/moradores-do-espinheiro-recebem-habitacional
HBB/PAC FNHIS	FNHIS	Hab. Beira-rio (Mangueira Torre)	2012	192	Recife	Torre	Site da Prefeitura do Recife disponível em http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/05/07/2012/joao-da-costa-entrega-conjunto-habitacional-no-bairro-da-torre	http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/05/07/2012/joao-da-costa-entrega-conjunto-habitacional-no-bairro-da-torre
HBB/PAC FNHIS	FNHIS	Abençoada por Deus	2008	428	Recife	Ipatinga	Site da Prefeitura do Recife disponível em http://www.recife.pe.gov.br/2008/07/08/mat_163019.php	http://www.recife.pe.gov.br/2008/07/08/mat_163019.php
HBB/PAC FNHIS	FNHIS	Padre Miguel	2009	128	Recife	Padre Miguel, Afogados	CAIXA e Prefeitura do Recife	
HBB/PAC FNHIS	FNHIS	Vila Imperial	2010	144	Recife	Arruda	pesquisa realizada no site da caixa em 21/05/21	
HBB/PAC FNHIS	FNHIS	Zeferino Agra	2013	128	Recife	Rua Zeferino Agra, Arruda	pesquisa realizada no site da caixa em 21/05/21	
HBB/PAC FNHIS	FNHIS	Travessa do Gusmão	2016	196	Recife	Coelhos- São José	Prefeitura do Recife, disponível em http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/27/06/2016/familias-recebem-chaves-do-habitacional-travessa-do-gusmao	
HBB/PAC FNHIS	FNHIS	Sergio Loreto	2018?	224	Recife	Coelhos- São José	Sistema CAIXA acessado em 21/05/21	
HBB/PAC FNHIS	FNHIS	Caetes II			Abreu e Lima	PLANHAB em andamento	Sistema CAIXA acessado em 21/05/21	
HBB/PAC FNHIS	FNHIS		2012	43	Cabo		Sistema CAIXA acessado em 21/05/21	
HBB/PAC FNHIS	FNHIS	diversas localidades	2013?	28	Itamaracá		Sistema CAIXA acessado em 21/05/21	
HBB/PAC FNHIS	FNHIS		2017	448	Jaboatão		Sistema CAIXA acessado em 21/05/21	
HBB/PAC FNHIS	FNHIS	diversas localidades	2013	28	Itapissuma		Sistema CAIXA acessado em 21/05/21	

Iniciativa/ programa	Origem dos recursos	Empreendimento	Ano	No. Unid	Município	Bairro	Fonte 1	Fonte 2
HBB/PAC FNHIS	FNHIS	Jordão	201?	512	Jaboatão	Jordão	Sistema CAIXA acessado em 21/05/21	
HBB/PAC FNHIS	FNHIS	Escorregou tá dentro	202?	96	Recife	Cordeiro	site CEHAB em 18/07/2020	
HBB/PAC FNHIS	FNHIS	Mulheres de Tijucupapo	202?	272	Recife	Ipatinga	Sistema CAIXA acessado em 21/05/21	
HBB/PAC FNHIS	FNHIS	Charnequinha	2020	194	Cabo		ALEPE, disponível em http://www.alepe.pe.gov.br/proposicao-texto-completo/?docid=4953&tipoprop=r	
PMCMV- Empresas								
		EMPREENDIMENTO	2009-2020	10958				
PMCMV	FAR	CONJ. DOM HELDER CÂMARA - TUPY I	2012	384	Abreu e Lima		Sistema CAIXA GIHABRE, acessado em 30/03/23	
PMCMV	FAR	RES. ANTÔNIO ALEXANDRE DE LIMA - FASE IV	2014	480	Abreu e Lima			
PMCMV	FAR	RES. JOSEFA DO CARMO MULITERNO - FASE I	2014	480	Abreu e Lima			
PMCMV	FAR	RES. LEONILDO PESSOA DA SILVA - FASE II	2014	480	Abreu e Lima			
PMCMV	FAR	RES. JOSÉ PESSOA DA SILVA - FASE III	2014	480	Abreu e Lima			
PMCMV	FAR	Residencial Igarassu	2012	151	Igarassu			
PMCMV	FAR	Residencial Tropical	2011	302	Igarassu			
PMCMV	FAR	CONJ. RES. CAMINHO DAS ÁGUAS	2013	206	Igarassu			
PMCMV	FAR	RES. JARDIM PARAÍSO	2012	95	Igarassu			
PMCMV	FAR	Residencial Reserva da Pitanga	2015	463	Igarassu			
PMCMV	FAR	Reserva da Pintanga II	2019	237	Igarassu			
PMCMV	FAR	RES. FAZENDA SUASSUNA I	2018	288	Jaboatão			CEHAB-PE disponível em http://www.portais.pe.gov.br/web/cehab/exibir_noticia?groupId=68999&articleId=47951077&templated=71519
PMCMV	FAR	RES. FAZENDA SUASSUNA II	2018	288	Jaboatão			CEHAB-PE disponível em http://www.portais.pe.gov.br/web/cehab/exibir_noticia?groupId=68999&articleId=47951077&templated=71520
PMCMV	FAR	RES. FAZENDA SUASSUNA III	2018	288	Jaboatão			CEHAB disponível em http://www.portais.pe.gov.br/web/cehab/exibir_noticia?groupId=68999&articleId=47951077&templated=71521
PMCMV	FAR	RES. FAZENDA SUASSUNA IV	2018	288	Jaboatão		CEHAB-PE disponível em http://www.portais.pe.gov.br/web/cehab/exibir_noticia?groupId=68999&articleId=47951077&templated=71522	

Iniciativa/ programa	Origem dos recursos	Empreendimento	Ano	No. Unid	Município	Bairro	Fonte 1	Fonte 2	
PMCMV	FAR	RES. FAZENDA SUASSUNA V	2018	288	Jaboatão		Sistema CAIXA GIHABRE, acessado em 30/03/23	CEHAB-PE disponível em http://www.portais.pe.gov.br/web/cehab/exibir_noticia?groupId=68999&articleId=47951077&templateId=71518	
PMCMV	FAR	Res. Fazenda Suassuna VI	2021	280	Jaboatão			CEHAB-PE disponível em http://www.portais.pe.gov.br/web/cehab/exibir_noticia?groupId=68999&articleId=47951077&templateId=71521	
PMCMV	FAR	Res. Fazenda Suassuna VII	2022	280	Jaboatão			CEHAB-PE disponível em http://www.portais.pe.gov.br/web/cehab/exibir_noticia?groupId=68999&articleId=47951077&templateId=71522	
PMCMV	FAR	PARQUE RES. MORENO	2010	500	Moreno				
PMCMV	FAR	Sapucaia Aguazinha	2021	432	Olinda				
PMCMV	FAR	Conjunto Residencial Carlos Lamarca	2017	304	Olinda				
PMCMV	FAR	Conjunto Habitacional Peixinhos I	2018	384	Olinda				
PMCMV	FAR	Conjunto Habitacional Peixinhos II	2018	336	Olinda				
PMCMV	FAR	RES. ENG. LUIZ BONAPARTE - 1ª ETAPA	2014	448	Paulista				
PMCMV	FAR	RES. ENG. LUIZ BONAPARTE - 2ª ETAPA	2014	400	Paulista				
PMCMV	FAR	CONJ RESIDENCIAL DEP. GUILHERME UCHOA I	2019	288	São Lourenço				Diario de Pernambuco de 12/12/19
PMCMV	FAR	CONJ RESIDENCIAL DEP. GUILHERME UCHOA II	2019	288	São Lourenço				Diario de Pernambuco de 12/12/20
PMCMV	FAR	Residencial São Lourenço I	2020	300	São Lourenço				
PMCMV	FAR	Residencial São Lourenço II	2020	300	São Lourenço				
PMCMV	FAR	Residencial São Lourenço III	2020	300	São Lourenço				
PMCMV	FAR	Residencial Vila Brasil	em obras	320	Recife				
PMCMV	FAR	Residencial Encanta Moça I	em obras	300	Recife				
PMCMV	FAR	Residencial Encanta Moça II	em obras	300	Recife				

Iniciativa/ programa	Origem dos recursos	Empreendimento	Ano	No. Unid	Município	Bairro	Fonte 1	Fonte 2
PMCMV- Entidades	FDS	EMPREENDIMENTO	2009-2020	3705			CAIXA e MDR	
PMCMV	FDS	Residencial Ruy Frazão	2021	336	Recife		Dados de Contratação do PMCMV. Secretaria Nacional de Habitação- MDR atualizado em 31/12/2021. Disponíveis em http://sishab.mdr.gov.br/dados_abertos/sistema_habitacao , acessado em 02/02/2022	
PMCMV	FDS	CONJUNTO HABITACIONAL CIRANDA DA ILHA fase 2	2018	500	Itamaracá			
PMCMV	FDS	Vitória do Forte	em obras	53	Itamaracá			
PMCMV	FDS	CONJUNTO HABITACIONAL VILA CANOAS I	2021	288	Ipojuca			Sítio da CAIXA disponível em https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/27534/governo-federal-e-caixa-entregam-576-unidades-habitacionais-em-ipojuca-pe
PMCMV	FDS	CONJUNTO HABITACIONAL VILA CANOAS II	2021	288	Ipojuca			Sítio da Caixa disponível em https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/27534/governo-federal-e-caixa-entregam-576-unidades-habitacionais-em-ipojuca-pe
PMCMV	FDS	CONJUNTO MERCIA DE ALBUQUERQUE II	ocupado	192	Jaboatão			
PMCMV	FDS	CONJUNTO HABITACIONAL FLOR DO CARMELO		128	Jaboatão			
PMCMV	FDS	RESIDENCIAL JULIA BEATRIZ	ocupado	224	Olinda			
PMCMV	FDS	Residencial Bajado	em obras	160	Olinda			
PMCMV	FDS	Residencial Eduardo Campos III FASE 2	paralisada	408	Paulista			
PMCMV	FDS	NOSSA PRATA- ETAPA 2	2014	150	Paulista			
PMCMV	FDS	NOSSA PRATA - ETAPA 3	2017	150	Paulista			Prefeitura de Paulista disponível em https://www.paulista.pe.gov.br/site/noticias/detalhes/2994
PMCMV	FDS	NOSSA PRATA - ETAPA 4	2014-2017	198	Paulista			
PMCMV	FDS	NOSSA PRATA- ETAPA 5	2014-2017	210	Paulista			
PMCMV	FDS	NOSSA PRATA - ETAPA 6	2014-2017	204	Paulista			
PMCMV	FDS	NOSSA PRATA- ETAPA 7	2014-2017	216	Paulista			

Iniciativa/ programa	Origem dos recursos	Empreendimento	Ano	No. Unid	Município	Bairro	Fonte 1	Fonte 2
PMCMV- Urbanização Vinculada	FAR/PAC	EMPREENDIMENTO	2009-2020	3804			CAIXA e MDR	
PMCMV	FAR/PAC	VILA CLAUDETE ETAPA I	2020	394	Cabo		Dados de Contratação do PMCMV. Secretaria Nacional de Habitação- MDR atualizado em 31/12/2021. Disponíveis em http://sishab.mdr.gov.br/dados_abertos/sistema_habitacao , acessado em 02/02/2022	Sítio SUAPE disponível em https://www.suape.pe.gov.br/pt/noticias/453-governo-de-pernambuco-entrega-quase-1-500-casas-do-habitacional-nova-vila-claudete acessado em 08/07/2021
PMCMV	FAR/PAC	VILA CLAUDETE ETAPA II	2020	470	Cabo			
PMCMV	FAR/PAC	VILA CLAUDETE ETAPA III	2020	349	Cabo			
PMCMV	FAR/PAC	VILA CLAUDETE ETAPA V	2020	500	Cabo			
PMCMV	FAR/PAC	VILA CLAUDETE ETAPA VI	2020	470	Cabo			
PMCMV	FAR/PAC	VILA CLAUDETE ETAPA VII	2020	437	Cabo			
PMCMV	FAR/PAC	RESIDENCIAL ARITANA	2019	224	Jaboatão			
PMCMV	FAR/PAC	HABITACIONAL CUCA LEGAL I		128	Olinda			
PMCMV	FAR/PAC	HABITACIONAL CUCA LEGAL II	paralisado	240	Olinda			
PMCMV	FAR/PAC	HABITACIONAL VILA BRASILIA	2017	400	Olinda			
PMCMV	FAR/PAC	CONJUNTO HABITACIONAL LEMOS TORRES	2019	192	Recife			
PMCMV Rural	PNHR/OGU E FGTS		2009-2020	266			CAIXA e MDR	
PMCMV	OGU E FGTS	MAOS NO CAMPO MAOS NA OBRA JUSSARAL	201?	50	Cabo		Dados de Contratação do PMCMV. Secretaria Nacional de Habitação- MDR atualizado em 31/12/2021. Disponíveis em http://sishab.mdr.gov.br/dados_abertos/sistema_habitacao , acessado em 02/02/2022	Sistema CAIXA GIHABRE acessado em 30/03/23
PMCMV	OGU E FGTS	ASSENTAMENTO ENGENHO COLEGIO PIXAO	201?	20	São Lourenço			
PMCMV	OGU E FGTS	ASSENTAMENTO ENGENHO COLEGIO PIXAO 2	201?	50	São Lourenço			
PMCMV	OGU E FGTS	MAOS NO CAMPO MAOS NA OBRA IGARASSU	201?	35	Igarassu			
PMCMV	OGU E FGTS	Assentamento Timbó	em obras	39	Moreno			
PMCMV	OGU E FGTS	Assentamento Laranjeiras	em obras	22	Moreno		Sistema CAIXA, acessado em 10/11/22	
PMCMV	OGU E FGTS	Assentamento Jussara	2021	50	Moreno			

Conjuntos espacializados em mapas pela pesquisa