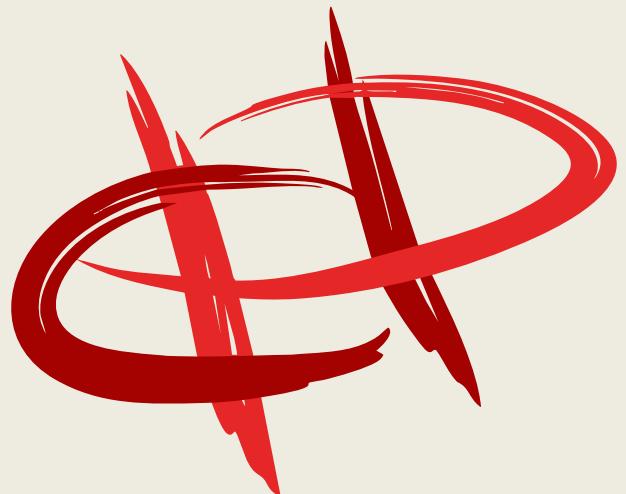




# Direitos Humanos e Cultura de Paz

Direito à Cidade e  
Direito à Moradia



Organizadores:  
**Maria José de Matos Luna**  
**Danielle de Melo Rocha**  
**Talita Maria Pereira de Lima**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DOM HELDER CÂMARA**

**Diretora-Presidente  
MARIA JOSÉ DE MATOS LUNA**

**Vice Diretora  
MARIA SANDRA MONTENEGRO SILVA**

**Secretário Executivo  
WELLINGTON LIMA DE ANDRADE  
[comissao.direitoshumanos@ufpe.br](mailto:comissao.direitoshumanos@ufpe.br)**

**PROGRAMA DE CULTURA DE PAZ E CIDADANIA - PROPAZ  
[extensaopropaz@gmail.com](mailto:extensaopropaz@gmail.com)**

**Coordenador  
WELLINGTON LIMA DE ANDRADE**

**Vice-Coordenadora  
MARIA JOSÉ DE MATOS LUNA**

**Bolsistas de Extensão  
DANILO ALVES GOMES DA SILVA  
HELENA MELO DE CARVALHO  
LEONARDO DOS SANTOS BARBOSA  
SIMONE GADÊLHA DE LIMA**

**Congresso Internacional de Direitos Humanos, Cultura de Paz e Segurança Pública 2021. XVI Semana de Cultura de Paz 2021.**

**Eixo 4 - Direito à Cidade e Direito à Moradia**

**Coordenação**

Danielle de Melo Rocha (CIAPA/PPGDU/UFPE)

**Conferencistas**

Danielle de Melo Rocha (CIAPA/PPGDU/UFPE)

Bertha Lilia Salazar Martínez (Universidad Veracruzana de Xalapa, México)

Luis Arturo Vázquez Honorato (Universidad Veracruzana de Xalapa, México)

Martin Zalazar (Universidad de Cuyo, Argentina)

**Comissão Científica**

Ana Cláudia Cavalvanti (Observatório PE/PPGDU/UFPE)

Danielle de Melo Rocha (CIAPA PPGDU/UFPE)

Dayse Luckwü (DAU/UFPE)

Fabiano Rocha Diniz (Observatório PE/PPGDU/UFPE)

Pascal Machado (DAU/UFPE)

**Equipe Executiva e de Mediação das Sessões**

Talita Maria Pereira de Lima (CIAPA, Doutoranda PPGDU/UFPE)

Yasmim Santos Cardoso (CIAPA, Mestre PPGDU/UFPE)

Mariana da Costa Oliveira (CIAPA, Mestranda PPGDU/UFPE)

Ana Camila de Oliveira (Mestre PPGDH/UFPE)

Rikartiany Cardoso Teles (Mestranda PPGDH/UFPE)

Eduardo Felinto Santiago (Mestre FUNDAJ)

Tamiris Maria Pereira de Lima (Graduanda em Medicina Veterinária/Uninassau)

Alice Caroline Rocha Acosta Lancellotti (CIAPA, Arquitetura e Urbanismo/UFPE)

Àlábíyí Pereira (Graduado em Psicologia)

Ícaro dos Santos Barros Correia (Graduando Arquitetura e Urbanismo/UFPE)

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Direitos humanos e cultura de paz [livro eletrônico] : direito à cidade e direito à moradia / organizadores Maria José de Matos Luna, Danielle de Melo Rocha, Talita Maria Pereira de Lima. -- Recife, PE : Comissão de Direitos Humanos, 2025. -- (Direitos humanos e cultura de paz ; 3)  
PDF

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-989953-4-8

1. Cultura de paz 2. Direito à moradia - Brasil  
3. Direitos humanos I. Luna, Maria José de Matos.  
II. Rocha, Danielle de Melo. III. Lima, Talita  
Maria Pereira de. IV. Série.

25-321621.0

CDU-342.7

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Direitos humanos : Direito 342.7

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

## Apresentação

Estávamos sob a ira do COVID 19 quando decidimos, em reunião da Comissão de Direitos Humanos Dom Hélder Câmara, da UFPE, dar continuidade a uma atividade acadêmica que fazemos alternadamente a cada ano, com o nome de Congresso Nacional ou Internacional de Direitos Humanos.

Desta forma, realizamos “O Congresso Internacional de Direitos Humanos, Cultura de Paz e Segurança Pública”, que ocorreu em setembro de 2021, no formato *on-line*, simultaneamente à 16<sup>a</sup> Semana de Cultura de Paz, tendo como lema: Pela Construção de uma Nova Sociabilidade. Organizou-se em quatro eixos temáticos e narrativas de experiências, a saber:

O primeiro eixo temático intitulado “Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais” fundamenta um horizonte de direitos internacionais que não apenas visa a cooperação entre nações, mas também reflete um compromisso de proteção à dignidade humana universal, estabelecido a partir da Segunda Guerra Mundial. Esse compromisso civilizatório, consolidado em documentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), surge com o intuito de garantir condições dignas de vida para todos, de superar os horrores do holocausto e da intolerância dos sistemas políticos, de combater desigualdades sociais e econômicas, além de promover o respeito à diversidade cultural e assegurar a participação equitativa na vida social e política.

Os Direitos Humanos foram tratados como um bloco teórico e epistemológico que visa compreender, prevenir e responder a graves violações contra a dignidade humana. Os mecanismos internacionais de monitoramento e responsabilização asseguram que os países cumpram compromissos firmados em tratados. Adicionalmente, sistemas de monitoramento multinível promovem a efetivação desses direitos em entes subnacionais. O reconhecimento da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos exige uma abordagem crítica, onde territorialidade e temporalidade se tornam essenciais para a constituição dos sujeitos de direitos humanos.

Compreender os entrelaçamentos entre territorialidades e temporalidades nos processos de formação histórica dos/as sujeitos/as apresenta-se como agenda para os direitos humanos. O local, o regional, o nacional, o global, o doméstico, o público, o privado, a comunidade, o “território”, o corpo e tantas outras territorialidades e suas inter-relações nos processos de luta por direitos humanos, assim como a linearidade, a homogeneidade, contrastadas com a intensidade, a sincronicidade, a assincronicidade, a virtualidade e a atualidade, a memória, a história e o testemunho, entre outras dimensões de temporalidade, e as inter-relações entre elas na dinâmica dos/as sujeitos de direitos humanos: são todas questões que se colocam ao debate.

Ainda se somam as fronteiras, as bordas e franjas, os limites, as identidades e as intersecções, suas aberturas ou fechamentos, com dinâmicas formadoras de

**Direito à Cidade e Direito à Moradia**

*Pela construção de uma nova sociabilidade*

subjetividades e conformadoras de direitos em confronto com nacionalismos, localismos, globalismos, presentismos, restauracionismos e tantas outras formas encolhedoras do humano, se tomadas isoladamente, e facilitadoras de processos de ataques aos direitos humanos e de descarte, destruição e morte de sujeitos de direitos. Esse eixo foi mobilizador e proposto para apontar para as possibilidades críticas e de enfrentamento do modo de ser autocentrado no eu e fechado à alteridade e de cooperação em perspectivas capazes de tomar a territorialidade e a temporalidade num projeto de libertação dos/as diversos/as sujeitos/as de direitos.

O segundo eixo correspondeu à temática “Justiça Restaurativa e Cultura de Paz”. Os trabalhos concentraram processos investigativos e analíticos dedicados à construção de uma sociedade menos violenta, mais justa, ética e igualitária, o que dá lugar a projetos e pesquisas que problematizam aspectos teóricos e práticos da paz, dos meios não violentos e de cuidado para lidar com questões da violência, do conflito, do poder. Sendo assim, as pesquisas que integram este eixo são pautadas pelas dimensões da paz e do cuidado para observar políticas públicas, segurança pública, atividades de cuidado e zelo pela condição humana, modelos disciplinares, modelos de atenção e gestão em saúde, saúde coletiva, atenção em saúde mental e liberdade, bem como práticas integrativas e restaurativas de resolução de conflitos (modelos autocompositivos, sistêmicos e de justiça restaurativa) em instituições educacionais, familiares, empresariais, de saúde pública e judiciárias.

No terceiro eixo trabalhamos com a temática “Segurança Pública e Defesa Social” onde vemos a sociedade brasileira assistindo a episódios de violência policial em vários contextos sociopolíticos. A constante associação entre insegurança e o medo se constitui em um dos grandes obstáculos ao exercício dos direitos de cidadania. Neste sentido, paira no imaginário popular e policial a resolução dos conflitos pelo uso da violência. Assim, pensar na política pública de segurança numa perspectiva de promoção e defesa dos direitos humanos significa repensar algumas concepções e práticas sociais e estatais que deveriam promover a segurança de toda a sociedade e que consigam atender aos grupos mais vulneráveis, por meio de medidas que não sejam exclusivamente vinculadas ao controle sobre a sociedade (aumento do policiamento, por exemplo), ou à redução de direitos.

Além disso, políticas públicas que visem a melhoria do trabalho policial, com condições de trabalho e cuidado com a saúde mental desse trabalhador são objetivos a serem alcançados pelo Estado brasileiro. Por outro lado, há pouca produção acadêmica sobre a temática da segurança pública associada aos direitos humanos, seja por serem vistas como antagônicas, seja pelo tardio reconhecimento das ciências policiais como área de conhecimento (2018).

Como novidade, no Congresso ora realizado, destacamos a abertura à temática do “Direito à Cidade e Direito à Moradia”, como o quarto eixo selecionado para apresentações. O Direito à Cidade é um direito humano e coletivo. O Direito à Moradia é um direito social e tem alcance além do individual. Aqui contemplamos os “Direito à Cidade e Direito à Moradia” por ser uma temática relevante para toda a sociedade e, portanto, fundamental para o exercício da cidadania. Nesse sentido,

buscam-se respaldos em garantias jurídicas da utilização das estruturas e espaços das cidades, bem como da participação de todos os cidadãos no processo de concepção e produção de cidades justas, democráticas, inclusivas e sustentáveis.

Esses direitos se conquistam em meio à luta pela promoção dos direitos humanos, que compreendem os direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais. Suas bases estão assentadas nas Diretrizes constitucionais do cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, bem como da natureza democrática e participativa da elaboração das políticas públicas e do planejamento e gestão de suas ações.

Nesse sentido, o eixo temático “Direito à Cidade e Direito à Moradia” teve como pressuposto a inter-relação entre esses direitos, compreendendo que o pleno exercício do direito de tomar parte da produção e gestão da cidade somente se dá mediante a fruição do direito de habitar a cidade em condições socioespaciais adequadas quanto às garantias de segurança jurídica das moradias, ao acesso às infraestruturas, equipamentos e serviços urbanos, à proteção contra riscos socioambientais e à oferta de meios de acesso a imóveis residenciais de qualidade.

Na perspectiva da promoção de uma Cultura de Paz e Segurança Pública, o eixo temático quatro procura fomentar o debate sobre aspectos como: a) a capacidade de novos instrumentos urbanísticos para ampliar o Direito à Cidade e o Direito à Moradia; b) a emergência de novos agentes sociais e sua inserção, junto a agentes já existentes e a luta pelo Direito à Cidade e pelo Direito à Moradia; c) a resistência e proatividade das organizações sociais pelo Direito à Cidade e pelo Direito à Moradia durante o período pandêmico que atravessamos; d) a emergência de novos instrumentos urbanístico-fundiários e seus impactos sobre a condução das políticas públicas de regularização fundiária; e e) a persistência das ZEIS e as novas perspectivas de organização e implementação de políticas públicas de urbanização de favelas.

Os aspectos e questões abordados nos quatro eixos temáticos resultaram na composição de uma coletânea de 4 E-books que oferece ao leitor acesso a pesquisas relevantes sobre os temas propostos. Sendo assim, a coletânea está organizada em torno dos temas centrais: Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais; Justiça Restaurativa e Cultura de Paz; Segurança Pública e Defesa Social; e Direito à Cidade e Direito à Moradia. Cada E-book aborda questões e contribuições relevantes, oferecendo ao leitor uma visão abrangente sobre cada área, respectivamente. O E-book número 2, especificamente, reúne textos que relatam experiências práticas e, dada sua importância, foram incluídos na seção “Ensaios e relatos de experiências”, destacando-se pela relevância das contribuições apresentadas.

Desejamos a todos uma excelente leitura e aproveitamento em pesquisas teóricas e de campo como forma de conhecimento sobre os direitos humanos em alguns dos seus principais aspectos, ao tempo em que agradecemos a presença do Excelentíssimo Vice-Reitor Prof. Moacir Araújo, na abertura do Congresso, do

Diretor do Centro de Artes e Comunicação, Prof. Murilo Silveira e do Pró-Reitor de Extensão, naquela ocasião, Prof. Oussama Nouar, cuja Pró-Reitoria abrigou-nos e lá estamos registrados, e ainda, ao grupo técnico das transmissões *on-line* pelo youtube oficial da UFPE que chegaram até a extrapolar o seu tempo de trabalho em prol de uma transmissão completa e eficaz, e finalmente, ao corpo de alunos e professores que fizeram ser possível um evento dessa natureza em tempos políticos desfavoráveis, a todos os meus sinceros agradecimentos na pessoa de Wellington Lima que conosco organiza esse trabalho.

Profa. Maria José de Matos Luna  
Diretora-Presidente da Comissão de Direitos Humanos Dom Hélder Câmara  
Docente do Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos  
Universidade Federal de Pernambuco

## Prefácio

Não foi desafio pequeno pararmos para refletir sobre o Direito à Cidade e sobre o Direito à Moradia em meio ao enfrentamento de uma pandemia global na proporção da que ocorreu a partir de 2019, batizada COVID19. O Brasil assumiu-a oficialmente como um problema nacional em março de 2020.

A pandemia nos atingiu em meio a uma crise política e econômica sem precedentes, encontrando as condições ideais para ampliar seu impacto junto à população mais vulnerável. Embora sob perseguições e ameaças, a educação superior e os órgãos de pesquisa, sobretudo as universidades públicas e gratuitas, assumiram um papel fundamental de continuar cumprindo sua responsabilidade institucional de promover pesquisas científicas para compreender e enfrentar a situação, realizar extensões com um foco emergencial, lançando luz sobre o turbilhão de mudanças e urgências impostas pelo contexto pandêmico, e acolhendo seus estudantes, cujo processos de formação deveriam inspirá-los a assumir um protagonismo profissional no apoio à sociedade.

No campo das Ciências Humanas e das Ciências Sociais Aplicadas, coube-nos olhar para as camadas sociais mais expostas ao desemprego, à fome, à insalubridade, que historicamente enfrentam maiores dificuldades para acessar serviços de saúde e de educação de qualidade, e que enfrentam problemas associados à precariedade das condições de habitabilidade, incluindo as infraestruturas, serviços e equipamentos públicos e a moradia. São moradores de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), de assentamentos precários ou em situação de rua, cujo acesso ao direito constitucional da moradia digna e aos serviços básicos a ela associados ainda exige a luta organizada dos movimentos sociais.

Vale registrar que com o crescimento da pobreza, extrema pobreza e da insegurança alimentar e nutricional, no período de 2019 a-2021 o Brasil voltou a ocupar lugar no “Mapa da Fome”, do qual havia saído de 2014 a 2018, segundo o Relatório das Nações Unidas sobre o Estado da Insegurança Alimentar Mundial (SOFI 2024). Felizmente, foram divulgados na edição 2024 do Relatório SOFI dados que demonstram que a insegurança alimentar severa caiu 85% no Brasil em 2023, aumentando a esperança de voltar a sair do Mapa da Fome no Relatório de 2026, que trará os resultados do triênio 2023-2025.

Em 2021, as ferramentas que possibilitaram as aulas, as reuniões, os Encontros Internacionais e todas as formas de trabalho, trocas e aprendizagens de forma remota estavam incorporadas. Também voltara a esperança face ao processo de vacinação em curso no país. Havia espaço para discutirmos problemas históricos como as desigualdades socioespaciais e luta por direitos à luz das lições do momento que atravessávamos e que trazia em si o debate acerca da necessidade da “construção de uma nova sociabilidade”, capaz de tornar as cidades mais inclusivas, socioambientalmente resilientes e sustentáveis.

Tais reflexões puderam ser tratados no “Congresso Internacional de Direitos Humanos, Cultura de Paz e Segurança Pública”, realizado em setembro de 2021 sob a coordenação da Comissão de Direitos Humanos Dom Hélder Câmara (CDHDHC) da UFPE, representada por sua Diretora-presidente, professora Maria José Luna, com a participação ativa dos demais membros da CDHDHC e de muitos docentes e discentes, da graduação e pós-graduação, que se engajaram neste projeto com o entusiasmo de poder contribuir para fazer acontecer o debate coletivo sobre temas tão relevantes, em especial naquele momento de exceção.

A Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA), grupo de extensão e pesquisa vinculado ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano, fundado em 2009 pelo professor Luís de la Mora, compõe a CDHDHC, desde seu início, e assume o protagonismo na defesa dos direitos urbanos, da participação popular e da Produção Social do Habitat por meio da troca de saberes, da interdisciplinaridade e horizontalidade nos processos coletivos de construção do conhecimento.

Propomos, então, como uma inovação no Congresso de 2021, incluir em seu escopo um eixo temático para aprofundar o debate sobre Direito à Cidade e sobre o Direito à Moradia, convocando nossos alunos de graduação em arquitetura e urbanismo e do PPGDU para submeterem seus trabalhos, além de representantes do poder público e de outros departamentos da UFPE. O sentido que nos movia era compreender melhor o papel social da Universidade Pública, que estava sob a mira dos negacionistas do conhecimento científico. Interessava-nos trazer à luz e valorizar a contribuição da CDHDHC, da CIAPA e de tantos outros espaços que põem em prática o diálogo entre saberes, como preconizado por Paulo Freire, para defender os valores de justiça socioespacial, da função social da propriedade e da democracia como meios de ampliar o acesso dos grupos sociais excluídos ao Direito à Cidade e à moradia digna.

Se os conflitos inerentes ao capitalismo expressos nas disputas pela cidade se tornam mais evidentes, cabe-nos defender políticas públicas redistributivas e inclusivas e apoiar as resistências e lutas balizadas no ideário do Direito à Cidade. Reconhecer os graves problemas nacionais advindos de uma trajetória de desigualdades socioespaciais, que são intensificados em momentos de superposição de crises, é importante para construirmos coletivamente uma transformação, necessária e urgente, nas nossas cidades. Aprender com exemplos de resistência e solidariedade pode ser um caminho para alcançar uma coesão da sociedade em torno de um processo de desenvolvimento calcado no equilíbrio entre as dimensões política, cultural, social, econômica e ambiental.

A CIAPA atua de forma integrada e complementar com o Núcleo Recife do INCT Observatório das Metrópoles (Observatório PE), também vinculado ao PPGDU / UFPE e à Rede Nacional do Observatório das Metrópoles. Como membro pleno, desde 2018, a CIAPA assumiu assento no Comitê Diretor da Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Viviendas (Red ULACAV) que articula cerca de 65 grupos de universidades da América Latina em torno do debate sobre o papel da

universidade no fortalecimento da luta pelo Direito à Cidade, pelo Direito à Moradia, assim como na assessoria aos movimentos sociais para a Produção Social do Habitat.

Por sua atuação e resultados alcançados, a Red ULACAV foi reconhecida em 2023 com o Bronze no prestigioso Prêmio Mundial de Habitat, organizado pela World Habitat em parceria com a ONU-Habitat. Tivemos a honra de organizar o XXV Encontro desta Rede aqui no Recife, na UFPE, em 2019, quando Luís de la Mora, Membro Emérito da Red, infelizmente falecido em 2018, recebeu homenagens póstumas. Ele deixou-nos o legado e a enorme responsabilidade de conduzir o seu caminho de lutas e conquistas pelo Direito à Cidade ao lado dos grupos sociais excluídos, dos movimentos sociais e ONGs.

Compomos então a mesa “Direito à Cidade e Direito à Moradia na América Latina”, realizada em 23/09/2021, por mim mediada, para estabelecer um diálogo sobre o tema com foco no Brasil, Argentina e México. Convidamos para compor este debate docentes da Universidad Veracruzana de Xalapa (México) e da Universidad de Congreso (Argentina) cujos grupos são vinculados à Red ULACAV. Suas palestras desenvolveram-se a partir das seguintes questões: Como você avalia o acesso ao Direito à Cidade e o Direito à Moradia em seu país? Poderia mencionar exemplos da ação do Estado ou dos movimentos sociais, durante a pandemia do COVID19, para garantir esses direitos?

A abordagem do Direito à Cidade e Direito à Moradia no Recife adquire uma importância significativa diante da história da cidade marcada pelo elevado número de ocupações informais; pelos movimentos e lutas sociais em prol do acesso ao Direito à Moradia, cuja intensidade, em meados dos anos de 1970 e nos anos de 1980, equipara o Recife a outras grandes cidades brasileiras onde esses conflitos também se dão referendada por suas políticas normativas e de intervenção nos assentamentos precários. Entretanto, é importante compreender essa dimensão em uma escala maior, não apenas das demais cidades brasileiras, mas entendendo nosso olhar para América Latina, continente do qual o Brasil faz parte e com cujos países compartilha a realidade de históricas desigualdades socioespaciais. Aproximar essas visões fortalece a nossa luta com a troca das experiências e reflexões compartilhadas.

Neste sentido, este *E-book* foi organizado buscando apresentar os artigos relacionados à análise crítica das políticas e programas públicos e seus impactos sobre as populações, incluindo o apoio da universidade por meio da extensão universitária (Capítulos 1 a 7); os artigos relacionados a relação de grupos sociais específicos e a cidade (Capítulos 8 e 9) e, por último, um artigo que trata sobre o desastre provocado pela Braskem em Maceió e seus impactos (Capítulo 10).

Por fim, registro meus profundos agradecimentos as amigos que compõe a Comissão de Direitos Humanos Dom Hélder Câmara da UFPE, por terem acolhido de pronto a sugestão e dado todo o apoio para inclusão do Eixo 4 no Congresso Internacional de Direitos Humanos, Cultura de Paz e Segurança Pública (2021) e a todos que participaram da sua organização; às equipes da CIAPA e do Observatório

PE, Núcleo Recife do Observatório das Metrópoles, assim como aos outros estudantes que se engajaram no trabalho para garantir sua realização; a todos os autores que submeteram e apresentaram seus trabalhos, provocando relevantes discussões; aos docentes da comissão científica que avaliaram os trabalhos e deram sugestões para o aperfeiçoamento dos trabalhos submetidos e apresentados; e aos nossos amigos docentes, membros da Red ULACAV que abrilhantaram a reflexão sobre a temática, expandindo-a ao âmbito da América Latina, demonstrando que sofremos dos mesmos males e que juntos somos mais fortes para enfrentá-los.

Sem a valiosa contribuição de cada um que de alguma maneira participou do processo organização e realização do Congresso, desde sua concepção e execução até os trabalhos posteriores, não seria possível realizarmos tão profícuo debate em um contexto histórico tão complexo e sistematizar as contribuições aqui organizadas para usufruto dos interessados nesta temática do Direito à Cidade e do Direito à Moradia, fundamental aos Direitos Humanos.

Profa. Danielle de Melo Rocha

Coordenadora da CIAPA/PPGDU /UFPE, pesquisadora do Observatório PE, Membro da CDHDHC e da Red Ulacav, representante da UFPE no Conselho da Cidade do Recife (Concidade) e no Fórum do PREZEIS

## Sumário

CAPÍTULO 1: O DIREITO À CIDADE NO ACESSO À MORADIA NO BRASIL:.....	16
CAPÍTULO 2: O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL-PLHIS DO RECIFE: AVANÇOS E LIMITES NA IMPLEMENTAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL.....	30
CAPÍTULO 3: O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA UFPE E A INDISSOCIABILIDADE ENTRE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO NA PROMOÇÃO DO DIREITO À MORADIA E DA CIDADANIA.....	56
CAPÍTULO 4: URBANIZAÇÃO NA ZEIS CAMPO DO VILA: UMA CONQUISTA DA LUTA PELO DIREITO À CIDADE E À MORADIA.....	77
CAPÍTULO 5: O PROJETO CAPIBARIBE MELHOR E O DIREITO À CIDADE. ESTUDO SOBRE O PROCESSO DE REASSENTAMENTO DE FAMÍLIAS PARA O CONJUNTO HABITACIONAL CASARÃO DO BARBALHO.....	94
CAPÍTULO 6: PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NA ZEIS LEMOS TORRES, NO RECIFE: RUPTURAS SOCIAIS NA CONQUISTA DO DIREITO À MORADIA.....	112
CAPÍTULO 7: DOS MOCAMBOS AOS EMPREENDIMENTOS PRIVADOS: A METAMORFOSE SOCIOESPACIAL DAS MARGENS DA BACIA DO PINA E SEUS IMPACTOS SOBRE AS COMUNIDADES DO ENTORNO.....	140
CAPÍTULO 8: ARQUITETURA HOSTIL E O NÃO PERTENCIMENTO À CIDADE.....	156
CAPÍTULO 9: MULHERES SURDAS E A CIDADE: A LUTA CONTRA A INVISIBILIZAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS.....	166
CAPÍTULO 10: CONFLITO MINERAL EM MACEIÓ-AL: UMA ANÁLISE SOBRE VIOLAÇÃO AO DIREITO À CIDADE.....	185

## **CAPÍTULO 1: O DIREITO À CIDADE NO ACESSO À MORADIA NO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS FEDERAIS, E PROBLEMATIZAÇÕES ACERCA DA PRODUÇÃO SOCIOESPACIAL**

Osmar Fabiano de Souza Filho

### **Resumo**

Problematizar o direito à cidade é colocar em perspectiva a democratização do acesso da população junto aos serviços urbanos, e da mesma forma é, também, promover a compreensão que este conceito versa sobre algo que é mais amplo e abrangente do que apenas isso. Neste sentido, este artigo tem como objetivo realizar uma análise qualitativa acerca da promoção do direito à cidade nas políticas públicas federais de moradia desenvolvidas no Brasil no século XX, a saber: IAP's; FCP; e BNH. Desta maneira, este artigo se apresenta enquanto uma proposta reflexiva, de cunho teórico, acerca do conceito de direito à cidade e das intencionalidades presentes na produção do espaço. A justificativa da pesquisa se assenta na necessidade de problematizar políticas públicas desenvolvidas no passado, visando com isso gerar aprendizados e o aperfeiçoamento de ações futuras, além de a importância de pôr em debate a cidade como um direito humano, uma vez que ela é constituída enquanto tal pelas relações e vivências humanas. Os resultados da análise, e as conclusões iniciais acerca da temática, se apresenta na defesa de que os de programas, conjuntamente, não tinham como intuito primordial promover a democratização da habitação a pessoas de baixa renda, e de minimizar as segregações socioespaciais existentes, bem como não tinham o intuito de assegurar o direito à cidade ao conjunto de seus beneficiários pelas políticas públicas. Argumenta-se que a real intencionalidade de tais ações eram a de manter a circulação de capital o aplicando no processo de urbanização, e construção de moradia, e desta forma legitimar o regime econômico e político pela justa gratidão dos beneficiados.

**Palavras-chave:** Direito à cidade; Habitação Social; Produção do Espaço.

## **1. Introdução**

Promover o acesso à infraestrutura urbana e a prestação de serviço, públicos ou privados, oferecidos pela/na cidade é garantir a cada cidadão o direito à cidade. O artigo comprehende, porém, que o conceito de direito à cidade deve ser entendido de forma mais ampla que esta, uma vez que este conceito se concretiza garantindo à sociedade o direito de participarem, planejarem, e gerirem a cidade em que vivem conforme suas vontades, intencionalidades e interesses (HARVEY, 2014).

Neste sentido, o objetivo desta proposta é problematizar a promoção do direito à cidade através das políticas públicas de acesso à moradia promovidas pela esfera federal brasileira no século XX, sendo elas, a saber: Instituto de Aposentadorias e Previdência – IAP's; Fundação da Casa Popular – FCP; e Banco Nacional de Habitação – BNH. A análise é realizada centrando a atenção no conjunto de ações desenvolvidas nos programas, colocando em perspectiva as suas intencionalidades políticas e econômicas, além de as ações desenvolvidas no âmbito de cada programa concernentes a problemática do direito à cidade e da promoção do acesso à moradia.

A justificativa desta proposta se dá pela importância de problematizar políticas públicas desenvolvidas no passado, visando, com possíveis aprendizados, o aperfeiçoamento de proposições futuras, além do necessário controle social de pôr em perspectiva ações promovidas pela esfera pública. Outro fator relevante, no qual se justifica esta proposta, ocorre pela importância de problematizar a cidade como um direito humano, uma vez que está se constituí enquanto tal pelas relações, vivências, e significações humanas (LEFEBVRE, 2006).

Sendo uma proposta de reflexão e problematização teórica acerca dos conceitos como direito à cidade, de produção do espaço urbano, os procedimentos metodológicos utilizados consistiram na leitura, e discussão, das referências bibliográficas que envolvem os conceitos, seguida do desenvolvimento da uma análise qualitativa das políticas públicas federais de acesso à moradia no Brasil desenvolvidas no século XX, considerando em tal análise a promoção do direito à cidade. Os resultados preliminares, aqui apresentados, e as conclusões iniciais acerca da temática, se apresenta na defesa de que o conjunto de programas já citados não se propunham de fato promover a democratização da habitação no Brasil e minimizar as segregações socioespaciais existentes, bem como não tinham

como intuito assegurar o direito à cidade ao conjunto de seus beneficiários. A principal intencionalidade destas políticas na realidade, eram de manter a circulação de capital sem interrupções, o aplicando em urbanização do espaço e produção de moradia, e também legitimar o regime político e econômico pela justa gratidão dos beneficiados.

## **2. Procedimentos metodológicos**

Sendo uma pesquisa teórica, que busca promover a reflexão acerca da promoção do direito à cidade pelas políticas públicas federais de moradia brasileiras do século XX, este trabalho, para ser realizado, foi divido em três partes, a saber: fundamentação teórica; debate e reflexão sobre os conceitos; e por fim, a escrita deste artigo.

Para melhor compreensão da discussão presente na proposta, este artigo é estruturado da seguinte maneira, a saber: a apresentação de uma discussão conceitual acerca da formação social do espaço, e de sua apropriação pelo capital, no tópico intitulado “A formação do espaço e a segregação socioespacial; a problematização da habitação no modo de produção capitalista e sua distribuição desigual no Brasil, no tópico intitulado “A questão da moradia no capitalismo”; a discussão acerca das políticas públicas de moradia promovidas pela esfera federal e os impacto das mesmas na promoção do direito à cidade, sob o título de “As políticas públicas federais de acesso a habitação no Brasil do século XX e a promoção do direito à cidade”; e por fim as considerações finais aqui intitulada de “A promoção do direito à cidade de fato: avaliar políticas públicas do passado para planejar o futuro”.

## **3. A formação do espaço e a segregação socioespacial**

Por muito tempo compreendido como estático, morto, e mero palco de onde acontecia a vida, o espaço, com as contribuições de Lefebvre (2006), começa a ser compreendido com outro significado. O espaço passa a ser relacional, resultado direito das interações sociais, do trabalho humano e em constante movimento e transformação. Se antes era visto como apenas receptáculo, o espaço passa a ser entendido como aquele que é construído socialmente, inserido dentro da lógica das relações sociais de poder, leia-se relações de classe (LEFEBVRE, 2006).

Com seu começo no século XV, em um regime de transição onde imperava a crise da estrutura feudal, a estrutura social da modernidade, cuja classe dominante é o capital, impôs ao conjunto da sociedade uma nova perspectiva de racionalidade da organização da vida, do tempo e do espaço, além de hegemonizar concepções éticas, estéticas, políticas, econômicas e sociais. Essa sociedade que se constrói desde então, produz o espaço considerando estes conjuntos de valores, sobretudo os interesses do capital o dominador das relações, fazendo com que o espaço seja apropriado, da mesma forma que é, também, o tempo, para fazer cumprir seus interesses e se legitimar no status quo (HARVEY, 1992).

Harvey (2005), apresenta a discussão de que para o capital o espaço não é apenas cooptado para moldá-lo ao seu interesse de diminuir o tempo de seu processo de realização, construindo para tal grandes estruturas para acelerar o fluxo. Evidentemente que está cooptação é vista em cidades urbano-industrial da sociedade moderna onde se visualiza objetos, estruturas e infraestruturas que visam acelerar o fluxo do capital e contribuir para sua acumulação, vide grandes avenidas, pontes e grandes construções. Mas o espaço é para o capital uma de suas condições de sobrevivência e longevidade até aqui, e que pode garantir sua sobrevida no futuro (HARVEY, 2005).

Sendo suscetível a crises por si mesmo – devido a busca infinita por acumulação – o capital sem o espaço certamente já teria entrado em colapsos maiores do que já fora visto. As crises do capital se devem, sobretudo, quando o excedente de capital acumulado não consegue ser empregado novamente no circuito produtivo, fazendo com que o mesmo se desvalorize. Excedentes de capital, e de trabalho, portanto, são fatores importantes para compreender as crises do capitalismo, e é neste ponto o espaço, e sua produção, assume um caráter importante para evitar que crises aconteçam, ou que seja saída para ela (HARVEY, 2005).

Essas crises são evitadas, ou superadas, quando há o emprego do capital fictício, ou improdutivo, em vias de desvalorização na produção do espaço. Esta afirmação se dá em termos práticos em dois caminhos: o primeiro na construção de novos espaços, ou seja, aumentando a atuação do capital para além das fronteiras existentes, aumentando, assim, os mercados consumidores; o segundo é no emprego deste capital em urbanização do espaço, como pela construção de

infraestruturas físicas, grandes construções, rodovias, portos e/ou habitações (HARVEY, 2005). Historicamente esta tem sido a saída encontrada pelo capital para suas grandes crises, como no caso de 1870; 1929; e 2008 (HARVEY, 2011).

Harvey (2005) mostra o quanto o espaço foi necessário a superação das crises do capitalismo de 1870 e de 1929. Na primeira delas, a dilatação das fronteiras fora muito utilizada, sobretudo com o neocolonialismo, onde os países de capitalismo central, dotados do capital excedente, o empregou em inúmeros países de capitalismo periférico a partir desta data. Sem ser um processo pacífico América Latina, na África, na Ásia, bem como o próprio Brasil, foram alvos desta saída do capital aglutinando estes “novos territórios” em sua área de influência com maior intensidade, vide as ferrovias implantadas no período e as grandes empresas que se instalaram (SANTOS, 2013).

Em 1930, a produção do espaço urbanizado foi elaborada com a saída da crise do capital pelos países de capitalismo central, o que não foi diferente dos pós-Segunda Guerra onde este mesmo recurso serviu para evitar a um grande colapso do capital excedente. O marco maior destes conjuntos de ações desenvolvidas se dá após o crash de 1929, da bolsa de valores de Nova Iorque, onde é criado pelo governo dos Estados Unidos o New Deal, um amplo programa de investimentos públicos em infraestrutura, investindo em construções de ferrovias, rodovias, usinas de energia, habitação, enfim, na produção do espaço (HARVEY, 2005).

Por fim, em 2008, com a crise do subprime estadunidense que envolia diretamente o mercado imobiliário que em nada era regulado na época, e que ainda hoje pouco o é, a produção espacial serviu para afastar o prenúncio da crise em inúmeros países. Com uma interconexão global nunca vista até então, a crise de 2008 era sem precedentes em sua escala, pois, a queda da economia estadunidense, impactaria diretamente a economia chinesa, que era aos estadunidenses seu maior fornecedora de produtos manufaturados, e que por sua vez impactaria a economia brasileira a maior fornecedora aos chineses de produtos de baixo valor agregado. Neste sentido, a produção do espaço foi a saída encontrada tanto por chineses e brasileiros para evitar, ou represar, os efeitos da crise de 2008 (HARVEY, 2011).

Para se ter uma ideia, a China, neste período, criou um amplo programa de investimentos públicos na produção de enormes construções, tendo construído no período posterior ao crash do subprime grandes aeroportos, rodovias, ferrovias, e até mesmo cidades. Para se ter uma ideia, de 2009 à 2013 a China consumiu mais cimento e concreto que todo mundo durante o século XX, e isso evitou, ou retardou, os efeitos da crise de 2008 neste país (HARVEY, 2011).

Todavia, é aí que reside a cooptação do espaço pelo capital que faz com que o espaço seja cooptado dos mais vulneráveis nas relações de poder, e modelem o mesmo considerando, primordialmente, os interesses da classe dominante. Esta afirmação pode ser visualizada materialmente ao se analisar as grandes cidades urbano-industrial, onde em sua paisagem se destacam grandes construções, larga infraestrutura, que visam, sobretudo, diminuir o tempo de circulação do capital visando captar maiores lucros e aumentar a acumulação tão necessária para o capital. Porém reside neste contexto a alienação da produção deste espaço segundo os interesses do conjunto da sociedade, gerando espaços segregados, pois, os interesses dos capitalistas – valor de troca – recebem maior consideração que o valor de uso – a busca por habitar – do conjunto dos trabalhadores, criando-se formações socioespaciais segregadas (HARVEY, 2005).

O que este tópico problematiza então é que a produção do espaço é de fundamental importância para a manutenção do capital como classe dominante e o status quo existente, e este motivo é o gerador das grandes desigualdades socioespaciais presentes nas cidades urbano-industrial. A produção do espaço auxilia o fluxo do capital a ter continuidade e beneficia a classe dominante, pois não tem seus capitais desvalorizados, e beneficia, também, a classe política pois impede o surgimento de insurreições e descontentamento social com o governante do dia ou o regime político vigente.

#### **4. A questão da moradia no capitalismo**

Com a transformação em mercadoria dos bens essenciais para (re)produção da vida humana, somada a busca por lucro e extração de renda da terra, a moradia, na lógica capitalista, tem seu valor de uso preterido em relação ao valor de troca (ENGELS, 2015). Graças a propriedade privada da terra, e a importância que tem o espaço para o capital, a habitação, bem essencial para manutenção da vida, é

tornada em uma mera mercadoria, como todas as outras, é alienada do conjunto da sociedade que não conseguem ter renda suficiente para acessá-la.

Com esta discussão acerca da moradia, Engels (2015), traz a análise, e faz a crítica, de como essa questão acontece no modo de produção capitalista e é intencionalmente gerada pelos detentores do capital. O autor assinala que o capital não possui nenhum interesse em resolver a falta de acesso, e da vulnerabilidade de moradia, que atinge muitos trabalhadores, uma vez que isso é benéfico para sua própria manutenção ENGELS, 2015).

Entre os motivos elencados por Engels (2015), pelo qual não é interessante, ao capital, o assentamento fixo da classe trabalhadora, o primeiro se assenta no fato de que esta ação, de democratização da moradia, traria a classe trabalhadora potenciais trunfos em relação ao capital, podendo ter como possíveis consequências o aumento dos custos da força de trabalho aos capitalistas. Sendo a moradia um elemento essencial na manutenção da vida do trabalhador, a fixação de uma massa de trabalhadores em um determinado espaço poderia causar o efeito de aumento dos custos da força de trabalho, pois, ao restringir a variedade de escolha entre a força de trabalho ao capitalista, estes trabalhadores, de determinada porção do espaço, conseguiriam tirar poder de barganha acerca do preço de sua força de trabalho já que seriam os residentes próximos aos empreendimentos do capital (ENGELS, 2015).

Outro ponto discutido por Engels (2015) acerca da questão da moradia, é que para o capital, pouco importa a situação do imóvel em que vive à classe trabalhadora, mas sim a capitalização da renda da terra onde o mesmo é localizado, pois, é através da terra e de sua qualidade, estrutura, características únicas que se torna possível auferir maiores rendas da terra ao proprietário. Esta renda desta terra pode ser capitalizada pelo capitalista mediante a venda do imóvel, e assim, transferindo à outrem o direito à renda absoluta, ou mesmo, mediante aluguéis, onde o direito à renda da terra é retirado de maneira fracionada ao longo do tempo. Ou seja, ao ter a propriedade da terra, o capitalista garante a capitalização da renda da mesma aumentando a acumulação de seu capital (ENGELS, 2015).

Neste ínterim, Engels (2015) afirma que a questão da moradia, dentro da lógica do capital, nunca será resolvida, pois, a existência desta problemática cumpre a realização de seus interesses. Cabe também, ressaltar, que o acesso à terra

democratizado poderia travar o processo de exploração ampliada do capital para com o trabalho, outro fator importante para a sobrevivência do capital enquanto classe dominante. A exploração ampliada do trabalhador ocorre com a apropriação do capital de toda atividade produtiva desenvolvida para além do local de trabalho, mas sim, à toda ação da vida cotidiana, explorando cada detalhe da vivência cotidiana do trabalhador o capital consegue aumentar seu nível de acumulação (HARVEY, 2015).

Com isso em vista, autores como Santos (1999) defendem que caberia ao Estado o papel de provisão habitacional à população urbana não atendida pelo mercado capitalista, sobretudo pelos motivos acima elencados, mas, também, porque a indústria da construção civil visa o lucro e buscando atender somente a demanda solvável pela habitação, ou seja, aquele grupo de pessoas que possui renda suficiente e oferece maiores garantias aos empresários da construção civil. Desta forma, caberia ao Estado o papel de provisão habitacional, e seria de seu interesse, por três fatores: 1º - por ser a habitação um bem caro e de difícil acesso a uma parcela considerável da população; 2º - por ser uma necessidade básica do ser humano para sua (re)produção; e em 3º - por sua produção ser intensiva em trabalho, e em capital, contribuindo assim diretamente para o aumento da produção. Percebe-se, assim, que com a provisão habitacional pela via Estatal poderiam ser evitados, além das crises do capital, questões também de insurgências sociais, de problemas de legitimidade e apoio político e debacle econômica (SANTOS, 1999).

Têm-se assim contradições postas, como exemplo, se por um lado a negativa do capital em solucionar a questão da moradia ocorre por esta ser contrária aos seus interesses, quando a provisão é promovida pelo Estado ela tem o potencial de alavancar e perpetuar o processo de acumulação de capital. Da mesma forma tem potencial, também, de ser uma saída para crises de acumulação por meio da produção do espaço por meio do trabalho e do capital excedente barrando qualquer colapso do status quo vigente.

Desta forma se torna evidente que ao capital, por sua própria lógica de desigualdade, a questão da moradia não será solucionada, dentro dela haverá pessoas com acesso à moradia, pessoas com concentração de propriedades imobiliárias, mas, também, haverá uma enorme massa de pessoas que não terão acesso à habitação digna se o único meio for por meio do mercado e de sua lógica.

Neste sentido, apresenta-se agora uma análise das ações estatais promovidas pela esfera federal brasileira no século XX acerca do setor habitacional para população de baixa renda, problematizando na análise como essas medidas promoveram o direito à cidade aos cidadãos beneficiados, e como tais programas compreendiam a questão da moradia no Brasil.

## **5. As políticas públicas federais de acesso à habitação e a promoção do direito à cidade**

Antes de problematizar a promoção do Direito à cidade nas políticas públicas federais de habitação no Brasil, convém estabelecer o recorte de tais ações que serão analisadas, e qual é a concepção acerca do direito à cidade aqui utilizada. Ações do governo federal brasileiro no setor de moradia são desenvolvidas desde os anos 1930, antes deste período houve sim ações realizadas, mas em escala muito pequena e voltadas ao Rio de Janeiro, a então capital brasileira (BONDUKI, 2017).

A problemática do direito à cidade surgiu de considerações realizadas acerca do acesso à cidade formal. Com o deslocamento muito custoso a uma parcela considerável da população, sobretudo em grandes metrópoles, essa discussão era orientada sobretudo ao nível de acesso que as populações periféricas tinham a estrutura urbana da cidade formal e de sua prestação de serviços. Essa problematização visava, também, questionar a carência de equipamentos públicos na cidade não formal, em complexos considerados suburbanos, onde a estrutura urbana e os serviços eram/são muito escassos. Direito à cidade, estava assim, diretamente ligado a uma democratização do vivenciar e experenciar a cidade como um todo (HARVEY, 2014).

Todavia, Harvey (2014) problematiza que a concepção de direito à cidade não deve ficar restrita somente questões do acesso, do deslocamento e da integração dos que compõem a cidade não formal para com a cidade formal. Direito à cidade deveria ir para além desta direção, pois, Harvey (2014) chama atenção à relevância da participação no processo decisório da construção do espaço, uma vez que o espaço é construído socialmente, mas é apropriado pelo capital. A concepção de direito à cidade aqui compreendida, portanto, é aquela de que cada cidadão tem o direito de construir/moldar/planejar a cidade conforme a sua mais profunda vontade.

É ter o direito de fazer da cidade aquilo que ela seja, isso para os indivíduos e grupos sociais (HARVEY, 2014).

Essa discussão, aliás, remonta, o que já foi discutido acima acerca da produção do espaço e da cidade urbano-industrial. No modo de produção capitalista, o capital se apropria da cidade, e do espaço, que são consequência do trabalho humano, para seu próprio benefício e manutenção do status quo. Direito à cidade seria reclamar essa apropriação realizada pelo capital do espaço, e trazer esse poder decisório de criação e intervenção do espaço para aqueles que realmente o produzem, ou seja, o conjunto da sociedade.

Direito à cidade, desta forma, é um direito intrínseco de cada ser humano uma vez que é ele, em seu conjunto, que a constrói por suas ações e quem lhe aufera significados graças suas interações. Desta feita, a análise realizada sobre as políticas públicas de habitação brasileiras, promovidas pela esfera federal, levarão em conta este conceito no conjunto das reflexões acerca do mesmo, e analisará, também, o contexto político e social de cada época.

Reconhecida a necessidade de atuação estatal na questão da moradia, no Brasil a intervenção governamental, pela esfera federal, se deu com diferentes ações, desde criação de órgão responsáveis pelo desenvolvimento de políticas habitacionais, à criação, e centralização, de fundos de investimento para captar recursos necessários à aplicação de medidas. Assim, este trabalho se debruça acerca de três políticas desenvolvidas acerca da questão da moradia no século XX, pelo governo federal, no Brasil: Institutos de Aposentadoria e Previdência – IAP's; Fundação Casa Popular – FCP; e o Banco Nacional de Habitação – BNH.

É de se reconhecer que a centralização dos recursos dos IAP's – que antes era divididos por categorias de trabalhadores em suas empresas – foi o primeiro conjunto ações do governo central brasileiro para a produção habitacional em escala considerável no Brasil. Cabe destacar, novamente, que na Primeira República do Brasil (1889-1930) nada foi feito pelo governo central em tal setor a não ser ações isoladas na então capital brasileira o Rio de Janeiro (BONDUKI, 2017).

Os IAP's, centralizados pelo governo Vargas na década de 1930, começam agir no financiamento de habitação já no decorrer desta década. Sua atuação, eram de início, muito corporativas, voltadas, sobretudo, ao financiamento habitacional para os titulares das carteiras de poupança. Todavia, com a soma de capitais

necessitando de aplicação para não formarem excedentes improdutivos, adotou-se como medidas planos de financiamento à diversos setores da sociedade, atuando assim na oferta e demanda por habitação. Neste contexto de atuação, de 1930 à 1964, os IAP's foram responsáveis por financiar mais de 120 mil habitações entre os detentores de carteiras, os não detentores, e o financiamento de projetos (BONDUKI, 2017).

A Fundação da Casa Popular, criada em 1946, tinha o intuito de centralizar os fundos de financiamento dos IAP's e ser um órgão de política habitacional de largo alcance, porém já antes de sua sistematização o programa sofreu grandes reveses. A resistência do setor de mercado da construção civil, e dos trabalhadores titulares dos IAP's, para com a centralização dos recursos fez com que a FCP, antes de seu nascodouro, não conseguisse levantar recursos necessários ao financiamento de suas ações (AZEVEDO & ANDRADE, 1982).

Dependendo apenas de disponibilidade e dotação orçamentária, fez com que a atuação da FCP, ao fim do programa, em 1964, tivesse entregado apenas 17 mil habitações, das quais quase 40% se localizavam em Brasília, pois, o órgão fora muito importante para construção da capital e muito utilizado no processo de financiamento dos imóveis (AZEVEDO & ANDRADE, 1982).

Por fim o Banco Nacional da Habitação - BNH, se apresentava enquanto uma instituição que conseguiu centralizar os fundos de recursos – graças ao governo ditatorial da época - e se financiava, também, pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além de captar o tributo de 1% que incidia sobre a Folha de Pagamento dos trabalhadores. Com amplos poderes, e recursos, a instituição atuava tanto na oferta de financiamento dos empreendimentos, quanto na demanda financiando a moradia aos mutuários. Sua atuação resultou na maior produção de moradia já vista até então pela esfera federal, mas o BNH tem seu fim em 1986 como um banco de segunda linha, graças a um alto déficit fiscal e com calote de boa parte dos mutuários por sua ineficaz e perversa engenharia financeira (AZEVEDO & ANDRADE, 1982).

A problematização do trabalho, porém, não se coloca apenas na discussão dos programas, e de seus pormenores, mas sim, também, nas próprias intencionalidades dos agentes públicos em atuarem nos programas de habitação, e na promoção do direito à cidade por meio dos programas. Sendo um bem

extremamente importante para manutenção de vida da sociedade, e até mesmo inserido lá lógica do fetiche consumista do capital, este trabalho argumenta que as políticas de moradia desenvolvidas pelo governo central foram feitas não para o combate do déficit habitacional, para a promoção de habitação social, e a promoção do direito à cidade, mas, sim, para contornar/evitar problemas econômicos e políticos.

Do cunho político têm-se que cada um destes programas foram realizados buscando legitimidade para o regime ou governante da época. Getúlio e os IAP's visaram agradar aquela que seria a maior parcela do eleitorado getulista: o operário, branco, de carteira assinada, e de renda média-baixa (BONDUKI, 2017). Facilitando o acesso à moradia a essa parcela da população, Getúlio conseguia gratidão popular e reforçar sua legitimidade como um Presidente que ajudou a classe trabalhadora.

A FCP, criada por Dutra em 1946 – que assume após a derrubada de Getúlio – visava também legitimar ao governante do dia. Primeiro para afastar o saudosismo que Getúlio causava ao conjunto da classe trabalhadora, e segundo para espantar o “fantasma do comunismo” que Dutra tanto tinha “medo”. Vale lembrar que Dutra, colocou o Partido Comunista do Brasil na ilegalidade, e defendia que com a produção de casas para o setor de renda baixa teria como efeito afastar a classe trabalhadora das aspirações e ideais comunistas, pois criaria a noção de responsabilidade pela propriedade (AZEVEDO & ANDRADE, 1982).

E, por fim, o BNH, que surgiu com a Ditadura Militar em 1964, tinha o mesmo ideário docilizador da população que Dutra, afastando as aspirações comunistas, mas acreditava, também, que a habitação familiar pudesse evitar qualquer descontentamento do povo para com o regime. Neste sentido, é visto que os programas de habitação não foram feitos para produzir habitação àqueles que mais precisam, nem mesmo para promover o direito à cidade e integração à cidade formal daqueles que a fases, mas sim para legitimação política.

Do ponto de vista econômico, os três programas têm intencionalidades semelhantes. Harvey (2005) diz, que as crises do capitalismo acontecem pela formação de um excedente de capital e de trabalho que não é aplicado no circuito produtivo. Sempre que estas condições estão dadas acontecem crises, e foi assim em toda história do capital. Uma saída ao capital, e até para evitar crises, é o

emprego na produção do espaço destes excedentes de capital fictício, que ficam se acumulando no setor financeiro, e da classe trabalhadora sem emprego (HARVEY, 2005).

O que estes programas têm em comum é exatamente esse papel. O papel de colocar em circulação no circuito produtivo, pela produção do espaço e pela produção de habitação, o excedente de capital e de trabalho que poderiam causar grandes crises e assim gerar problemas aos regimes políticos e econômicos da época. Neste sentido, mais uma vez é reforçada a ideia de que os programas de habitação no Brasil, desenvolvidos no século XX pelo governo federal tinha a habitação enquanto um subproduto e o direito à cidade desconsiderado, e não como à sua causa de ser.

A localização destes empreendimentos em áreas distantes da área central das cidades, é outro indicativo que a integração para com a cidade formal, e o acesso a estruturas das cidades, bem como da prestação de serviço, não eram a intencionalidade dos programas (BONDUKI, 2017). Quiçá seria prover a cada cidadão beneficiado um papel de decisão acerca do desenvolvimento de suas cidades e participar ativamente de seu desenvolvimento. Os programas de habitação do século XX, desta forma, não visavam a promoção da habitação como a finalidade da política pública, muito menos de promoção do direito à cidade ao conjunto da sociedade, não contribuindo assim para o fim da segregação socioespacial existe – pelo contrário a ampliou – e não atuando na formação de uma sociedade ciente de seus direitos para poder exercê-los visando a promoção do bem comum.

## **6. A promoção do direito à cidade de fato: avaliar políticas públicas do passado para planejar o futuro**

As conclusões iniciais deste trabalho, e que são oferecidas para serem problematizadas e refletidas, se apresentam na defesa de que as ações promovidas pelos IAP's; FCP; e o BNH; não tiveram como intuito a provisão de habitação digna àqueles que necessitavam e nem mesmo a promoção do direito à cidade ao conjunto da sociedade brasileira. O intuito era, porém, servir aos interesses do capital, e assegurar a manutenção do modo de produção capitalista, isso em concorrência a manter a popularidade do governante e do regime do dia.

Compreendendo por habitação de interesse social aquela produzida em ação conjunta, com o governo Federal ou não, para a população de baixa renda, entendidas como famílias em situação de miséria absoluta que não dispõem de renda para arcar com quaisquer ônus decorrente de financiamento, bem como aquelas com renda reduzida que não dispõem de garantias para o acesso ao financiamento privado e a famílias que não têm a possibilidade de despender uma parcela de sua renda para o custeio de financiamento. Estas famílias, podem ser enquadradas por aquelas que recebem hoje de zero até cinco salários-mínimos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004). E compreendo o direito à cidade como o direito de cada cidadão ser participativo no processo de construção e gestão da cidade, além de ter assegurado o seu acesso à infraestrutura urbana e seus serviços. Conclui-se que as políticas de habitação do século XX não cumpriram, ou visavam cumprir, nenhum dos direitos, seja o direito à moradia e nem mesmo o direito à cidade.

Assim sendo políticas de Habitação de interesse social devem prezar, sobretudo, na produção de valores de uso, ou seja, valorizar a vida cotidiana e o habitar que as pessoas terão em uma habitação digna, e não o valor de troca, utilizando de uma necessidade humana para reprodução desenfreada do capital. Compreende-se por fim, que são esses os mesmos motivos que levaram todas essas políticas habitacionais à não serem eficaz no combate ao déficit habitacional, pois, reproduziram a lógica do capital como a lógica de uma política pública.

## Referências

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 1982.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Análise social, 2017.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. Edições Loyola, 1992.

HARVEY, David. **O Enigma do Capital:** e as crises do capitalismo. tradução: João Alexandre Peschanski. – São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

LEFEBVRE, Henri. **A Produção do Espaço.** tradução Doralice Barros Pereira e Sério Martins do original. (La Production de l'Espace, 4°ed. Paris, Éditions Anthipos, 2000). Primeira versão, 2006.

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998.** Brasília: IPEA, 1999.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Edusp, 2013.

## **CAPÍTULO 2: O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL-PLHIS DO RECIFE: AVANÇOS E LIMITES NA IMPLEMENTAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL**

Cezar Lopes  
Norah Neves

### **Resumo**

O presente trabalho tem por objetivo expor algumas reflexões sobre o processo de construção coletiva do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) do Recife e sobre os conflitos de interesses dos diversos segmentos da sociedade. Examina-se se o resultado alcançado reflete a conciliação desses interesses. Assim como na maioria das cidades brasileiras, no Recife o acesso à terra urbanizada para fins de moradia é também restrito. Isto ocorre pela conjunção de diversos fatores, sendo os principais: o quadro de pobreza da população, a presença de um Estado patrimonialista e a atuação de um mercado imobiliário excludente. Atualmente, a cidade possui 77 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e ainda um universo importante de áreas análogas às ZEIS, sem este reconhecimento legal. Em 2005 foi instituído, pela Lei Federal nº 11.124, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cuja adesão impôs aos municípios a elaboração, de forma participativa, de seus planos locais de habitação. Em 2007, Recife aprova a Lei 17.394/2007 criando o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e seu respectivo Conselho Gestor (CGFMHIS), dando o primeiro passo para adesão ao SNHIS. Apenas em 2014, no entanto, o município inicia o processo de elaboração do PLHIS. Visando à participação no processo, foram realizadas diversas atividades de escuta pública, dentre as principais a Conferência da Cidade (2016) e 03 Audiências Públicas territoriais. As propostas e recomendações apresentadas nestes espaços subsidiaram a formulação dos Princípios, Objetivos e Diretrizes e do Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social (SMHIS) que compõem a Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), bem como orientaram a definição das linhas programáticas do Plano Local. Examina-se os diferentes níveis de participação durante o processo de elaboração do PLHIS. O processo e seus resultados revelam ainda a dificuldade de compreensão sobre as “perdas e ganhos” que são inerentes a um processo de construção coletiva.

Observa-se, portanto, que as ferramentas de diálogo e controle social ainda se encontram em processo de amadurecimento. Apesar da discordância por parte de alguns dos atores envolvidos, a aprovação por maioria da proposta final do PLHIS, no Plenário do Conselho da Cidade do Recife, indica o reconhecimento de que a mesma reflete uma conciliação desses interesses. Ante o exposto, indaga-se: até que ponto os avanços na implementação e fortalecimento de instrumentos de participação e controle social permitem um debate equilibrado para mediação e conciliação de interesses em disputa entre os atores envolvidos?

**Palavras-chave:** PLHIS, participação social e conciliação de interesses.

## 1. Introdução

Refletir sobre o processo de construção coletiva de uma política pública remete à origem e ao conceito de democracia participativa. Surgida a partir da crise de algumas democracias, nas quais o povo elege os seus representantes, na democracia participativa a população participa ativamente na tomada das principais decisões. Considerando que os representantes eleitos por voto direto não conseguem abranger todos os interesses e necessidades de alguns grupos sociais, emerge a democracia participativa, com vistas à participação e comunicação dos diferentes grupos e movimentos sociais de uma mesma sociedade (CUNHA, 2018, p. 265).

Por definição, democracia participativa é um modelo de exercício de poder, onde a população participa ativamente na tomada das principais decisões políticas.

Importa ressaltar que a participação da sociedade se dá de forma estruturada através de associações e movimentos organizados. Assim, além do exposto, este modelo de democracia contribui com a legitimação do processo de organização social, bem como, para o fortalecimento e amadurecimento destas organizações e o reconhecimento institucional de suas demandas.

Neste modelo, via de regra, a participação se estende a entidades de classe e sindicais, instituições públicas e organizações não governamentais com atuação direta ou indireta nas diversas áreas afetas às políticas de interesse público, possibilitando um debate rico em conhecimento técnico e acúmulo de experiências.

Assim, a democracia participativa é tida como semidireta por reconhecer a presença dos seus representantes eleitos através do voto direto, embora possam

estar mais próximos dos que organizam e regulamentam as cidades, apresentando opiniões, questionando e levando novas discussões sobre diferentes temáticas sociais. Nesse sistema de governo, definido ainda como democracia deliberativa, o exercício do poder político está fundamentado no debate público entre cidadãos livres e em condições de participação igualitárias (LÜCHMANN, 2002, p. 65). Outra reflexão apresentada por LÜCHMANN (2002, p.14) reporta-se à legitimidade das decisões políticas e adota os conceitos de democracia representativa em contraposição à democracia deliberativa.

Diferente da democracia representativa que confere ao sufrágio universal a legitimidade para a autoridade do exercício do poder, a democracia deliberativa propõe que as decisões sejam fruto de discussões coletivas e públicas que se expressam em instituições desenhadas para o exercício efetivo dessa autoridade coletiva.

Outra questão que merece destaque, na democracia participativa, é a forma como são evidenciados os conflitos de interesse entre os diversos grupos sociais, notadamente no que se refere às questões de interesse público (coletivo) e privado (particular ou individual).

Em um contexto marcado pela imensa desigualdade socioespacial, demonstrada na forma de ocupação do solo urbano, os conflitos de interesse dos diversos segmentos da sociedade pautam o debate e as discussões da Política Municipal de Habitação de Interesse Social e do seu plano local.

Com vistas a ouvir a população, existem diversas alternativas metodológicas, como a realização de audiências públicas, conselhos de políticas públicas, referendos, plebiscitos, entre outros espaços de participação e deliberação. Esses espaços, no entanto, possuem diferentes níveis de participação política.<sup>1</sup>

O trabalho em tela pretende avaliar o processo de concepção do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) da cidade do Recife/PE, no âmbito do Conselho da Cidade (CONCIDADE), por meio da sua Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária (CTHRF). Cabe destacar que embora, dentre as atribuições previstas no seu regimento interno, caibam às Câmaras Técnicas preparar as discussões temáticas para apreciação e deliberação do Plenário, a Lei

---

<sup>1</sup> Participação e deliberação são diferentes, embora possuam conceitos semelhantes. Enquanto a participação está voltada para o empoderamento dos cidadãos para agir, a deliberação foca no processo de tomada de decisão que antecede à formulação de políticas públicas.

Orgânica do Município define que os conselhos e as câmaras setoriais institucionais terão caráter opinativo.<sup>2</sup>

Percebe-se, portanto, como a própria legislação municipal é contraditória, no que concerne aos instrumentos de participação.

Dessa maneira, apresenta como objetivo central avaliar os limites e desafios de um espaço institucional de participação no âmbito de uma gestão pública municipal regida por um regime de democracia participativa, tomando como estudo de caso a elaboração da sua Lei Municipal da Política de Habitação de Interesse Social e o seu Plano Local de Habitação de Interesse Social.

Destaca como objetivos específicos: i) refletir sobre os conflitos de interesses dos diversos grupos que atuam direta ou indiretamente na temática urbana, de uso e ocupação do solo e a influência destes no processo de elaboração participativa do PLHIS, especialmente nos momentos de tomada de decisões; ii) refletir sobre as possibilidades decorrentes da gestão compartilhada da política urbana e ambiental a partir da instalação de novos espaços de diálogo.

Discorre, assim, sobre os limites e avanços durante o processo de construção coletiva da PMHIS e do PLHIS, por meio do CONCIDADE- Recife, ferramenta de participação e controle social prevista na sua Lei Orgânica.

Por fim, tece algumas considerações acerca dos resultados alcançados e da conciliação desses interesses divergentes, no sentido de fomentar o debate sobre a concepção coletiva de uma política pública e, principalmente estimular o desenvolvimento de novas práticas coletivas para a construção de uma cidade menos desigual.

---

<sup>2</sup> CONSELHO DA CIDADE DO RECIFE- Capítulo 1- Atribuições, Art. 2º As competências do Conselho da Cidade do Recife definidas no art. 2º da Lei nº 18.013/2014, são as seguintes: I - Apresentar, avaliar e **deliberar** na elaboração de propostas de revisão e adequação do Plano Diretor do Recife, da Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código do Meio Ambiente e do Equilíbrio Ecológico e outros instrumentos de regulamentação em matéria urbanística, acompanhando e fiscalizando a sua aplicação. Art. 18 São atribuições das Câmaras Técnicas: I - Preparar as discussões temáticas para apreciação e **deliberação do Plenário**. Art. 18 São atribuições das Câmaras Técnicas: I - Preparar as discussões temáticas para apreciação e deliberação do Plenário. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DO RECIFE- Art. 66 - O processo de participação popular será exercido através dos seguintes instrumentos: I - plebiscito, referendo e iniciativa popular no processo legislativo; II - conselho de cidadãos; III - tribuna popular; IV - conselhos e câmaras setoriais institucionais; V - audiências públicas; § 1º O Município, na sua atuação, atenderá aos princípios da democracia participativa, dispondo, mediante lei específica, sobre a criação dos conselhos e câmaras setoriais institucionais de que trata o inciso IV. § 2º. **Os conselhos e as câmaras setoriais institucionais terão caráter opinativo** e compõem-se de representantes do Poder Público e da sociedade civil, em regra de modo paritário e, quando possível, com a maioria de membros representantes da sociedade civil, na forma em que prevê a lei específica.

## **2. A participação social no processo de elaboração da Lei da PMHIS e do PLHIS**

Assim como na maioria das cidades brasileiras, no Recife, o acesso à terra urbanizada para fins de moradia pode ser considerado bastante restrito. Isto ocorre pela conjunção de diversos fatores socioeconômicos, jurídicos e políticos, sendo os principais: o quadro de pobreza da população, a presença de um Estado patrimonialista no tratamento da propriedade privada e ausente na regulação da produção da cidade, e a atuação de um mercado imobiliário excludente.

A desigualdade social das cidades brasileiras tem suas causas nas formas com que se organizou nossa sociedade, na maneira com que se construiu um Estado patrimonialista – em que se confundem o interesse público e o privado –, nas dinâmicas de exploração do trabalho impostas pelas elites dominantes desde a colônia e, principalmente, no controle absoluto dessas elites sobre o processo de acesso à terra, tanto rural quanto urbana (FERREIRA E UEMURA, 2009, p.11).

Enquanto o Estado se faz ausente na regulação do processo de produção da cidade, os atores privados atuam na cidade segundo as regras de mercado. A ocupação informal de terras ao mesmo tempo que absorve grande parte da demanda por moradia da população de menor renda, contribui diretamente com formação de um mercado excludente, como ressalta MARICATO (2000, p. 152).

A invasão de terras urbanas no Brasil é parte intrínseca do processo de urbanização. Ela é gigantesca (...) e não é, fundamentalmente, fruto da ação da esquerda e nem de movimentos sociais que pretendem confrontar a lei. Ela é estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas sociais.

Portanto, atribuem-se as causas principais da ilegalidade urbana à natureza da ordem jurídica vigente, ao sistema político de urbanização e à ação do mercado imobiliário (DOURADO, 2003, p. 472).

No final do século XIX e início do século XX, surgem as primeiras ocupações com construções precárias, localizadas, notadamente, em áreas ambientalmente frágeis e próximas ao centro, os mocambos<sup>3</sup>, tendo em vista a dificuldade de acesso à terra em condições adequadas à construção. Considerados um problema de saúde pública, foram alvo de ações visando o seu reassentamento, bem como de

<sup>3</sup> “Mocambo” é a denominação dada às habitações precárias do Recife, no início do século XX, por associação à cabana, casa de palha, em geral associada à moradia de escravos foragidos ou ex-escravos.

medidas proibitivas para sua construção, no âmbito de uma política de erradicação de mocambos, de cunho sanitário, promovida pelo Estado. Concorda com esta visão ALFONSIN (2001, p. 197).

O “problema” da favela surge em fins do século XIX, associado à campanha higienista que pretende “sanear” as cidades combatendo os cortiços, a tipologia habitacional adotada pelas famílias de baixa renda de então.

Diante da relevância do problema, com 16 mil mocambos, que representam 43,3% das habitações da cidade, apontados no recenseamento realizado no Recife, em 1913, chegando a representar 63,7% das moradias do Recife no novo recenseamento, realizado em 1939, é implantada, pelo interventor do governo de Pernambuco Agamenon Magalhães, a Política de Erradicação dos Mocambos (SOUZA, 1991, p. 20). O Relatório Final da Pesquisa DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO: Condicionantes Institucionais e Normativas para a Implementação de Políticas (Programas e Projetos) de Urbanização de Favelas (ROCHA; SOUZA; DINIZ e NEVES, 2021, p. 20 e 21) apresenta os números e o impacto dessa política de extinção dessas moradias precárias (Apud SOUZA, 1991, 2002).

Para implantar essa política habitacional do governo intervencionista, foi fundada a Liga Social Contra o Mocambo (LSCM), uma entidade privada, composta de Secretários de Governo e, em sua maior parte, de empresários das grandes indústrias, alguns dos quais, também, proprietários urbanos. Esta Liga incumbiu-se da demolição de cerca de 27% (12.454 mil mocambos) dos mocambos recenseados em 1939 (45.581 mocambos), que foram demolidos em ritmo intenso (uma média de 100 mocambos por semana), fazendo uso de medidas repressivas; da indenização de cerca de 20 mil moradores que emigraram do Recife, na maioria para o sul do país, enquanto os demais se deslocaram para os morros da zona norte da cidade; bem como da construção de novas casas em vilas, as quais, após três anos da demolição dos mocambos, somavam 5.707 novas casas (46% dos mocambos demolidos), cuja destinação não contemplou exclusivamente as famílias residentes nos mocambos demolidos.

As políticas de remoção das moradias precárias permanecem até os anos 1970, inicialmente, entre 1940 e 1960, pela Liga Social Contra Mocambos e posteriormente por meio do Banco Nacional de Habitação - BNH, no compromisso de realocar em conjuntos habitacionais.

Embora tenha havido movimentos de luta e resistência<sup>4</sup> contra as medidas repressivas governamentais para remoção involuntária das famílias residentes nessas construções precárias, apenas a partir da década de 1970 é que a luta por

<sup>4</sup> É criada a *Sociedade a Bem da Nossa Defesa*, uma iniciativa de organização comunitária de luta em defesa dos mocambeiros. Depois transformada em *Liga Mista dos Proprietários Pobres da Vila São Miguel* (1931).

melhores condições de habitabilidade no Recife se intensifica. Neste período, ampliam-se as ocupações em áreas públicas e privadas e as associações representativas dos moradores. As ocupações passam a ser apoiadas por assessores do movimento popular e lideradas pelas associações de moradores.

O Recife se destaca, portanto, pelos movimentos e lutas sociais em prol do direito à moradia, os quais contribuíram para os avanços nas políticas normativas e de intervenção nos seus assentamentos precários. Distingue-se, assim, como precursor na criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), inicialmente através do reconhecimento das mesmas como Áreas Especiais no Decreto Municipal nº 11.670/80, posteriormente pela sua instituição na Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS- Lei Nº 14.511/1983) e regulamentação no Plano de Regularização da ZEIS (PREZEIS), na Lei Municipal nº 14.974/1987 e suas revisões posteriores. O reconhecimento legal do direito à cidade, com parâmetros urbanísticos específicos e condicionantes especiais, visava garantir a permanência das famílias nas áreas onde se encontravam, próximas ao local de trabalho e à rede de solidariedade existente. Pretendia, assim, assegurar a manutenção dos laços de convivência das famílias, enquanto comunidades consolidadas desde o início dos anos 1980.

A criação da ZEIS, deste modo, antecede a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei 1.257 de 10 de julho de 2001), os quais reconhecem o acesso à moradia digna como um direito de todos e definem, como princípio fundamental, o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Vale ressaltar, que o PREZEIS não se limita a uma norma com parâmetros urbanísticos especiais que permitem a regularização urbanística e jurídico-fundiária com caráter de excepcionalidade. Ele estabelece também mecanismos de participação e controle social, através de um Fórum e de comissões locais de representação de cada ZEIS, Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL), bem como um fundo de fomento para financiamento de planos urbanísticos e de obras de intervenção, com vistas à regularização urbanística e fundiária das áreas classificadas como ZEIS.

A tradição do Recife nos movimentos e lutas sociais e as inovações nas políticas normativas não transformam o cenário de déficit e inadequação que se perpetua ao longo dos anos no seu território. Portanto, o enfrentamento do déficit

habitacional total elevado, estimado para o ano de 2017 em 71.160 moradias<sup>5</sup>, se constitui no principal desafio no processo de elaboração do PLHIS, objeto de reflexão do presente artigo.

Registra-se em 1979 pela primeira vez no país uma política voltada para urbanização de assentamentos precários, a partir das reformulações da política implantada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), que institui, entre outros, o Programa de Erradicação de Sub-habitação (PROMORAR), momento em que a cidade vive intensos conflitos sociais. Como mencionado, datam desse período, início dos anos de 1980, a criação das primeiras Áreas Especiais- AE, na sequência reconhecidas como Zonas Especiais de Interesse Social- ZEIS.

Atualmente, a cidade possui 77 Zonas Especiais de Interesse Social (Plano Diretor, 2021) e ainda um universo importante de áreas sem este reconhecimento legal, denominadas de Comunidades de Interesse Social (CIS). Estas áreas foram assim definidas principalmente pela carência de infraestrutura urbana, condição análoga às ZEIS. Em 2014 aproximadamente 53% da população da cidade vivia nestas áreas, segundo o Diagnóstico Propositivo do Plano de Ordenamento Territorial do Recife<sup>6</sup>.

## **2.1 Histórico do Processo**

A Constituição Federal de 1988 determina que o município é o responsável pela execução da Política de Desenvolvimento Urbano, assim definido no Art. 182. Por força desta responsabilidade o Recife, como outras cidades brasileiras, elaborou em 1991 o seu primeiro Plano Diretor, do qual derivou as principais leis e normas de regulação do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, assim como a legislação edilícia e ambiental local. Naquele momento, esta nova legislação, recepcionou o arcabouço normativo existente pertinente às ZEIS.

Em 2001 é aprovado o Estatuto da Cidade, lei federal que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição, referentes à Política Urbana, sendo pontapé para revisão do Plano Diretor vigente, à luz da nova ordem jurídica estabelecida pela norma federal. No Plano Federal diversas Leis foram regulamentadas, versando sobre as principais políticas específicas vinculadas ao desenvolvimento urbano,

---

<sup>5</sup> Estimativa do Déficit Habitacional Total, Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Produto 3: Estratégias de Ação, 2018.

<sup>6</sup> TOMO 1 (Volume 1) – Diagnóstico Propositivo do Plano de Ordenamento Territorial do Recife, 2018.

dentre as quais: Política Nacional de Mobilidade Urbana, Política Nacional de Resíduos Sólidos e Política Nacional de Saneamento Básico. Este arcabouço normativo visava implementar, de forma sistêmica, políticas públicas articuladas nas diversas esferas de poder, com mecanismos de participação e controle social e de arrecadação de recursos para o financiamento público das mesmas.

É neste contexto que, em 2005 é instituída, a Lei Federal nº 11.124, versando sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cuja adesão exigiu dos Estados e Municípios a elaboração, de forma participativa, de seus planos estaduais e locais de habitação.

A luz desta normativa, em 2007, Recife aprova a Lei nº 17.394/2007 criando o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e seu respectivo Conselho Gestor (CGFMHIS), dando o primeiro passo para adesão ao SNHIS. Na sequência, em 2008, regulamenta o CGFMHIS, por meio do Decreto nº 23.557/2008. Ressalta-se que, embora o município tenha demonstrado com estas normas o interesse na adesão ao SINHIS, ainda ficou pendente a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Destaca-se ainda que neste período (2001 – 2008), em virtude da obrigatoriedade estabelecida pelo Estatuto da Cidade, o município revisou o seu Plano Diretor, resultando na Lei Municipal nº 17.511/2008, no qual contemplava um capítulo destinado à Política Municipal de Habitação.

Apesar de criado pelo Plano Diretor em 2008, apenas em 2014 é que o Conselho da Cidade do Recife (CONCIDADE-Recife) foi instituído, através da Lei nº 18.013/2014. Distingue-se que esta regulamentação atende a uma deliberação da 5ª Conferência Municipal do Recife, realizada em 2013. Segundo esta lei o CONCIDADE passa a possuir em sua estrutura 5 (cinco) Câmaras Técnicas, dentre as quais a Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária, composta por representantes dos diversos segmentos que integram o CONCIDADE-Recife<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> O Conselho da Cidade do Recife, criado pela Lei Nº 18.013/2014 constitui órgão colegiado que visa debater e acompanhar as políticas públicas. Possui 05 (cinco) câmaras técnicas: Habitação e Regularização Fundiária, Saneamento, Planejamento Controle Urbano e Meio Ambiente, Patrimônio Histórico Cultural e Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana. O Plenário é o órgão superior de decisão do Conselho da Cidade do Recife e é composto por 45 membros titulares e seus suplentes, denominados Conselheiros, distribuídos da seguinte forma: I - 18 membros representando o Poder Público Municipal, dentre os quais 16 indicados pelo Prefeito e 2 vereadores indicados pela Câmara de Vereadores; II - 12 membros representando entidades sindicais de categorias profissionais ligadas ao desenvolvimento urbano, movimentos sociais e populares com atuação na temática urbana ou ambiental, e demais articulações da sociedade civil; III - 6 membros representando o empresariado ligado ao desenvolvimento urbano; IV - 9 membros representando entidades profissionais, acadêmicas, de pesquisa e conselhos profissionais com atuação na temática urbana ou ambiental e ONGs voltadas para a temática urbana ou ambiental.

Após seis anos da aprovação da Lei que cria o FMHIS e institui o CGFMHIS (2007), o poder público municipal, em 2014, dá início à elaboração da Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) e do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Este processo, a partir de 2016, é conduzido pela Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária do CONCIDADE-Recife e contempla as etapas de diagnóstico, proposição e validação. Ao mesmo tempo em que o poder público municipal, por meio da Lei nº 18.106/2015, altera o Art. 10 da Lei nº 17.394/2007, que versa sobre o Conselho Gestor do FMHIS, com vistas a readequá-lo às determinações do SNHIS.

Em 2018, após realizadas escutas públicas, envolvendo diferentes setores da sociedade civil, bem como diversas reuniões de trabalho nas instâncias da Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária e do Pleno do CONCIDADE, são aprovadas, na primeira instância (Câmara Técnica), as minutas normativas da PMHIS e do PLHIS.

Em paralelo, no final deste mesmo ano é encaminhado para aprovação pelo legislativo municipal o Projeto de Lei do Executivo (PLE) do novo Plano Diretor (PD). Concluído o processo legislativo, em dezembro de 2020, o novo Plano Diretor é aprovado pela Lei Municipal nº 18.770/2020 e, posteriormente, republicado em 2021, deixando de ser Lei Ordinária e tornando-se Lei Complementar nº 02/2021.

Como é sabido, a implementação das medidas e ações propostas no PLHIS, voltadas especialmente ao combate do déficit habitacional local, dependem da regulamentação de instrumentos urbanísticos presentes no Plano Diretor. Por este motivo, o processo de elaboração da PMHIS e do PLHIS foi interrompido e paralisado durante o período em que o novo PD se encontrava na Câmara de Vereadores (2018 a 2020). Esta pausa teve como propósito compatibilizar as diretrizes, as estratégias e os instrumentos de ambas as leis, especialmente dos aludidos instrumentos destinados ao financiamento do desenvolvimento urbano.

Este esforço, faz com que o novo Plano Diretor incorporasse no seu texto final conteúdos importantes produzidos no âmbito do processo de formulação da PMHIS e do PLHIS, sobretudo no que se refere à seção das Zonas Especiais e ao Capítulo dos Instrumentos Urbanísticos.

Após a homologação do novo Plano Diretor, em 2021, o debate acerca das minutas da PMHIS e do PLHIS é retomado, sendo as mesmas submetidas novamente à aprovação na Câmara Técnica e no pleno do CONCIDADE.

Findo este processo é aprovada a Lei Municipal nº 18.863/2021 que institui a Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), dispõe sobre o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social (SMHIS) e institui elementos para elaboração do PLHIS do Município do Recife. Posteriormente, em dezembro de 2021, é finalmente aprovado o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), através do Decreto nº 35.235/2021.

O PLHIS concebido no âmbito do CONCIDADE-Recife foi aprovado por Decreto Municipal sem ressalvas. Embora na Lei Orgânica do Município, em atendimento aos princípios da democracia participativa, sobre a criação dos conselhos, determinem que os mesmos terão caráter opinativo, nesse caso foi considerada na íntegra a proposta aprovada no plenário do conselho. Foi respeitado, portanto, o caráter deliberativo previsto no Estatuto do CONCIDADE-Recife.

Em relação ao novo Plano Diretor, dentre os instrumentos nele regulamentados, dois deles são tratados com maior interesse pela PMHIS e pelo PLHIS: a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e a Transferência do Direito de Construir (TDC). Ambos os instrumentos visam regular o exercício do direito de construir e permitir ao poder público capturar a mais valia gerada sobre a propriedade imobiliária por investimentos públicos na cidade.

Estes instrumentos já estavam previstos nos Planos Diretores do Recife de 1991 e de 2008, entretanto, como dispõe o Estatuto da Cidade, careciam de regulamentação por lei específica, o que não ocorreu. Durante o debate de elaboração do novo Plano Diretor, inferiu-se que o desinteresse pela regulação destes instrumentos ocorreu, principalmente, pelo não estabelecimento, na lei de 2008, de coeficientes de aproveitamento básico e máximo que demandassem a necessidade de aquisição de potencial construtivo adicional pelo mercado local, para viabilizar empreendimentos imobiliários.

Nesse sentido, a regulamentação desses instrumentos é impulsionada porque o novo Plano Diretor estabelece, nas novas regras de aproveitamento do uso e ocupação do solo, o Coeficiente de Aproveitamento único e unitário (CA = 1) para todo o território municipal, condicionando a viabilização de novos empreendimentos

à aquisição de potencial construtivo adicional, outorgado onerosamente pelo poder público.

Além disso, o Plano Diretor dispôs que os recursos auferidos pela aplicação destes instrumentos devem ser destinados, obrigatoriamente, para investimentos em habitação e infraestrutura urbana, notadamente saneamento básico. Assim, no mimo 70% da arrecadação com a OODC destina-se à promoção de Habitação de Interesse Social (HIS), regularização fundiária e urbanística para as áreas ZEIS e, no mínimo, 15% destinam-se para promoção da mobilidade. Entende-se que todas estas conquistas foram resultado da pressão dos movimentos e organizações sociais que historicamente reivindicavam a implementação destes instrumentos.

Sistematiza-se, assim, na Figura 1, o histórico do processo de elaboração do PLHIS, com o objetivo de melhor explicitar os hiatos durante a sua concepção e como ele se insere no Município do Recife em relação a sua estrutura institucional instalada.

Figura 1. Linha do Tempo com marcos institucionais e normativos da política urbana e da política de HIS

2005	2014	2014-2018	2019-2020
Lei Federal nº 11.124/2005 Institui o SNHIS  Adesão - PLHIS	Lei Municipal nº 18.013/2014 Regulamenta o CONCIDE  Cria a CT Habitação e Regularização Fundiária  Início elaboração - PLHIS	Elaboração - PLHIS  Gestão compartilhada do processo - CT Habitação e Regularização Fundiária	Apreciação do PLE do PD pelo legislativo  Pandemia da COVID-19  ELEIÇÃO
2007	2015	2018	2021
Lei Municipal nº 17.394/2007 Cria o FMHIS/CGFMHIS	Lei nº 18.106/2015 Altera a Lei do FMHIS/CGFMHIS	Início processo revisão do Plano Diretor  Recepção do conteúdo do PLHIS no Plano Diretor	Lei Complementar nº 2/2021 Institui o Plano Diretor  Aprovação Minutas da PMHIS e do PLHIS pelo CONCIDE
2008	2016		Lei nº 18.863/2021 Institui a PMHIS  Decreto nº 35.234/2021 Altera Decreto CGFMHIS  Decreto nº 35.235/2021 Institui o PLHIS
Decreto nº 23.557/2008 Regulamenta o CGFMHIS  Lei Municipal nº 17.511/2008 Aprova o Plano Diretor Cria o CONCIDE	Conferência Municipal do Recife Posse novos membros CONCIDE  Instalação CT Habitação e Regularização Fundiária		

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da Prefeitura, 2021.

## 2.2. Modelo de Gestão

O processo de elaboração da Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) e do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)

envolveu, pela sua complexidade, diversos atores da sociedade civil – movimentos, associações, entidades e conselhos de classe, Organizações não Governamentais (ONG), sindicatos e instituições de ensino e pesquisa, bem como, diversos setores da administração municipal e órgãos de outras instâncias de poder.

O desenvolvimento de ações relacionadas com a provisão de moradia e regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários, conforme pôde ser constatado no diagnóstico do PLHIS, se dá de forma difusa pelo poder público municipal e estadual. Ou seja, constatou-se que estas ações são realizadas por diversos setores e, em alguns casos, sem uma articulação mínima, podendo limitar um maior alcance de resultados e externalidades positivas.

Ao mesmo tempo, ressalta-se que o processo de elaboração da PMHIS e do PLHIS, coincidiu com a instituição do Conselho da Cidade do Recife (CONCIDADE-Recife) em 2014; com a instalação de Câmaras Técnicas, no âmbito deste Conselho, se apresentando como espaço de diálogo propício para o desenvolvimento participativo deste trabalho; e com a realização da 6ª Conferência Municipal do Recife, em 2016.

Nesse sentido, observa-se que foi formatado um modelo de gestão a partir do reconhecimento (i) das instâncias de coordenação e deliberação; e da proposição, pelo poder público municipal e pela Câmara Técnica (ii) de instâncias de participação e debate, nos ambientes interno (poder público municipal) e externo (sociedade civil), com papéis bem definidos, conforme pode ser observado na Figura 2:

Figura 2. Diagrama Síntese do Modelo de Gestão



Fonte: Elaboração própria para apresentação no Congresso Internacional de Direitos Humanos, Cultura de Paz e Segurança Pública. 16ª Semana de Cultuar de Paz, 2020.

No ambiente interno (poder público municipal) são instalados 02 (dois) núcleos de gestão, como instâncias de coordenação e deliberação. O primeiro, responsável pela coordenação técnica do processo, mobilização e articulação institucional e por deliberar sobre os assuntos relacionados com a gestão do projeto, foi denominado de Núcleo Gestor. É constituído por secretarias e órgãos da gestão municipal, representantes do poder público na Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária. O segundo, denominado de Núcleo Técnico, é formado por representantes dos diversos órgãos municipais com atuação na política urbana e ambiental local e com ações diretas ou indiretas na política habitacional. As discussões realizadas neste núcleo técnico contribuíram com a elaboração do diagnóstico técnico e na formulação de propostas de programas para a construção da PMHIS e do PLHIS.

Igualmente, no ambiente externo ao poder público são reconhecidas, como instâncias de coordenação e deliberação, a Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária e o Pleno do CONCIDADE. Instâncias que abrangem, tanto representantes do poder público municipal quanto da sociedade civil. Estas instâncias são responsáveis pela coordenação do processo, pela mobilização e articulação dos diversos atores da sociedade civil e pela deliberação das proposições formuladas para a PMHIS e para o PLHIS. Mas especificamente, a Câmara Técnica se constitui numa instância consultiva, responsável pela consolidação das propostas formuladas pelos atores do poder público e da sociedade civil mobilizados. O pleno do CONCIDADE, pelo seu estatuto, se constituiu na instância final de aprovação.

Destaca-se o apoio técnico/científico realizado por uma empresa de consultoria técnica contratada, responsável especialmente pela organização e realização das diversas atividades do processo participativo, quais sejam: reuniões de trabalho, oficinas de capacitação e escutas populares.

A consultoria também é responsável pela realização de atividades técnicas pertinentes ao diagnóstico técnico-participativo, que envolvem o levantamento e análise documental e de dados secundários; a sistematização dos resultados da oficinas e escutas populares que subsidiaram a formulação de propostas e a sistematização e formatação das minutas referentes à PMHIS e ao PLHIS, onde se

destacam as minutas normativas que foram objeto de consolidação e validação pela Câmara Técnica e aprovação final pelo pleno do CONCIDEADE.

Ademais, como mencionado anteriormente, o desenvolvimento das atividades da PMHIS e do PLHIS, ocorre em paralelo com o processo de revisão do Plano Diretor, garantindo uma maior amplitude no debate e uma sinergia valiosa para a formulação de propostas no âmbito da política local de habitação, tendo em vista que um processo alimenta e fortalece o outro e evita a ocorrência de divergências nas definições e proposições.

Portanto, ante o exposto, verifica-se que o modelo de gestão implantado busca abranger de forma sistemática os diversos atores envolvidos na realização das ações relacionadas com política habitacional, propiciando o debate organizado e amplo sobre o tema. Também contribuiu com a consolidação das instâncias de diálogo e controle social, recentemente instaladas e favoreceu o amadurecimento do modelo de democracia participativa legitimado pela gestão municipal deste o início da década de 2000, com base no Estatuto da Cidade.

Ainda assim, no que se refere às votações no plenário do Conselho da Cidade do Recife, ROCHA (2017, p.9) destaca que nem sempre o resultado representa as reivindicações dos movimentos sociais e populares.

A proporcionalidade das 4 categorias de representação que compõem o Concidade e suas Câmaras Técnicas nem sempre representam uma correlação de forças favorável as reivindicações dos movimentos populares. Isto se dá porque, na plenária de votação, o que vem ocorrendo é a polarização entre o bloco dos representantes do Poder Público (40%) e dos Empresários (13%), perfazendo juntos 53% dos votantes, em oposição ao bloco formado pelas Entidades Sindicais e de Categorias Profissionais, Movimentos Sociais e Populares (27%) e Entidades Profissionais, Acadêmicas, de Pesquisa, Conselhos Profissionais e ONGs (20%), que juntos somam 47%.

### **2.3. Do Processo Participativo: Metodologia e Impacto Institucional**

Na perspectiva de fornecer um panorama do processo participativo para construção coletiva do PLHIS, objeto de análise do presente trabalho, este item se estrutura em três partes:

Inicialmente destaca os níveis de participação em cada um dos produtos que integram o PLHIS: Proposta Metodológica, Diagnóstico do Setor Habitacional e Estratégias de Ação.

Na sequência avalia o impacto das mudanças ocorridas no organograma institucional da prefeitura, sobretudo na Secretaria de Habitação, órgão responsável

pela coordenação geral e contratação dos serviços técnicos para elaboração do PLHIS e nas demais áreas referentes à questão da moradia e do planejamento urbano.

Finalmente descreve as etapas e metodologias de participação até a instituição da PMHIS, por meio de Lei Municipal nº 18.863/2021, após sua aprovação na Câmara de Vereadores e a aprovação do PLHIS por meio do Decreto Municipal nº 35.235/2021.

Embora a elaboração do PLHIS tenha tido início em 2014, importa registrar uma primeira iniciativa para elaboração de um plano de habitação no Recife, antes ainda da criação do SNHIS (2005).

Em consequência da elaboração do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), no âmbito do Programa Habitar Brasil BID<sup>8</sup> que tinha como um dos objetivos ampliar e modernizar a capacidade institucional dos municípios para atuar na melhoria das condições habitacionais da população de baixa renda, o Município do Recife elaborou o seu primeiro Plano Municipal de Habitação, em 2002. Este processo foi antecedido por um Seminário Nacional acerca do tema, realizado em 2001. O Plano Municipal de Habitação foi apresentado no Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU)<sup>9</sup>, em 2003, no entanto, esta iniciativa não prosperou, não chegando a ser transformado em Lei nem implementado. O CDU representava a instância responsável pela aprovação dos assuntos relativos à política de desenvolvimento urbano do Recife à época, antes da criação do Conselho da Cidade.

Não obstante, o CONCIDADE já existir, na data da contratação do PLHIS, em meados de 2014, os trabalhos realizados pelo mesmo, no primeiro ano de existência foram dedicados a formulação do seu Estatuto, onde foram definidas as Câmaras Técnicas<sup>10</sup>. A primeira Câmara Técnica instalada foi a de Planejamento, Controle

---

<sup>8</sup> Programa Habitar Brasil BID: Contrato de Empréstimo Nº 1126 OC/BR, firmado entre a União e o BID em 13/09/1999. PEMA: Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais. Documento base apresentado pelo Município, para ingresso no Programa, que contempla a análise de sua situação urbana e habitacional, bem como apresenta as estratégias para a requalificação do setor.

<sup>9</sup> O Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU, criado pela Lei Orgânica do Município do Recife, promulgada em 04 de abril de 1990, foi regulamentado em 21 de dezembro de 1992, pela Lei nº 15.735, como um instrumento de gestão participativa municipal. Instalado em 21 de novembro de 1994, em reunião presidida pelo prefeito da cidade, à época.

<sup>10</sup> ATO HOMOLOGATÓRIO Nº 001/2014, DE 27 DE OUTUBRO DE 2014. Homologa o Regimento Interno do Conselho da Cidade do Recife.

Urbano e Meio Ambiente, com o intuito de analisar o Plano Específico para o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga, em 2015.

A instalação da Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária e das demais câmaras técnicas previstas no Estatuto do CONCIDADE ocorreu apenas em 2016, três meses antes da realização da 6<sup>a</sup> Conferência da Cidade do Recife<sup>11</sup> e na qual foram eleitos os novos representantes deste Conselho. A partir desse momento o processo de formulação da PMHIS e do PLHIS passa a ser coordenado pela Câmara Técnica e acompanhado sistematicamente pelo Pleno do CONCIDADE, que ao final, aprova suas minutas.

Deste modo, importa ressaltar que o primeiro produto do PLHIS, referente à Proposta Metodológica para elaboração do PLHIS, formulada pela empresa de consultoria, não foi objeto de discussão e aprovação na Câmara Técnica e no Pleno do CONCIDADE. Apesar disso, visando ampliar o debate, foram realizadas reuniões internas com a participação de diversos órgãos da Prefeitura e 02 (duas) Oficinas de Capacitação, visando subsidiar a sua elaboração: Oficina de Capacitação do Núcleo de Apoio Social, que contou com a participação de diversos líderes comunitários do Recife, inclusive representantes do PREZEIS e Oficina de Capacitação da Equipe Técnica Institucional, que contou com a participação de técnicos de órgãos e secretarias municipais.

A elaboração desse produto inicial não se dá, portanto, de forma amplamente participativa, com o envolvimento de todas as instâncias pertinentes.

No que concerne à estrutura organizacional da Prefeitura é possível afirmar que as alterações ocorridas durante o processo de construção do PLHIS impactaram diretamente no resultado dos produtos concebidos e, principalmente, nos prazos previstos.

A elaboração do plano foi iniciada pela Secretaria de Habitação (SEHAB), por meio de contrato de consultoria, mediante licitação pública. O cronograma previsto para sua elaboração era de seis meses. No período, apenas o primeiro produto foi concluído e iniciada a etapa seguinte, o Diagnóstico, ainda em 2014. Cabe destacar, que após um ano da gestão do PSB à frente do Município do Recife, o titular da

---

<sup>11</sup> A 6<sup>a</sup> Conferência Municipal do Recife constituiu etapa preparatória para as Conferências Estadual e Nacional das Cidades e tinham o objetivo de debater e definir as prioridades nas políticas públicas para os próximos anos, como parte do processo de consolidação da política nacional de desenvolvimento urbano, estabelecendo pactos e metas a serem alcançados.

pasta da SEHAB foi substituído, assumindo-a uma indicação de partido político coligado ao PSB, sendo esse segundo o responsável pela contratação do PLHIS.<sup>12</sup>

No início da segunda gestão do PSB, a Secretaria de Habitação é incorporada à Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), no período de 2017 a 2019, passando a ser denominada Secretaria de Infraestrutura e Habitação (SIHAB). Nesse período foi criada uma Diretoria de Habitação, agregando as atividades da extinta Diretoria Socioambiental, na Autarquia de Urbanização do Recife (URB-Recife), órgão vinculado à SIHAB, o que acarretou uma duplicidade de função pela continuidade da existência da Secretaria Executiva de Habitação, diretamente vinculada à SIHAB. Em 2019 volta a existir a Secretaria de Habitação (SEHAB).

As sucessivas mudanças no comando da SEHAB, com indicações de diferentes partidos aliados, e as alterações na estrutura organizacional da Prefeitura, nos órgãos responsáveis pelas áreas de habitação, contribuíram pela interrupção do processo de elaboração do PLHIS. Somente em 2016, houve a retomada dos debates para a continuidade do processo de construção coletiva da PMHIS e do PLHIS. Desta vez a condução dos trabalhos foi assumida pela Secretaria de Planejamento Urbano (SEPLAN), se bem que, formalmente a responsabilidade permaneceu a cargo da SEHAB. A SEPLAN, por outro lado, coordenava o CONCIDADE e por esta razão envolveu a CTHRF no processo.

Isto posto, em abril de 2016, na segunda reunião da Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária (CTHRF), após sua instalação, foi apresentado o Plano de Trabalho para elaboração do PLHIS. A reunião de instalação da referida câmara apresentou o Mapeamento das Áreas Críticas, elaborado pela Secretaria de Saneamento (SESAN).

Na sequência, todas as reuniões da câmara tiveram como objetivo debater as questões referentes à PMHIS e ao PLHIS. No âmbito desse espaço temático, formado por conselheiros indicados em reunião ordinária do pleno do CONCIDADE, foi revisado o cronograma de execução do PLHIS e definido o processo de participação social para sua elaboração.

---

<sup>12</sup> A SEHAB iniciou sob o comando do Partido dos Trabalhadores (PT) (2013 a 2014), em seguida assume a Secretaria uma indicação do próprio PSB (2014) e as indicações a partir de 2015 passam a ser delegadas a partidos políticos coligados ao PSB: o Partido Socialista Cristão (PSC) (2015-2019) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) (2019-2020).

Desse modo, no mesmo ano de 2016, foi apresentado o Diagnóstico, o qual foi finalizado em 2017, momento em que foram iniciadas as audiências públicas para a elaboração do terceiro produto: Estratégias de Ação.

Foram realizadas, assim, 03 (três) escutas populares em outubro de 2017, promovidas com o apoio da Coordenação do PREZEIS: a primeira envolvendo as Regiões Político Administrativas (RPA) 1, 2 e 4, a seguinte contemplando as RPA 5 e 6 e a última integrando as representações populares e de associações da RPA 3.

A partir da retomada dos debates (2016) a julho de 2018, data da aprovação da minuta do projeto de Lei da PMHIS e do PLHIS na Câmara Técnica, além das três audiências, foram realizadas 18 reuniões da CTHRF, uma reunião específica no Fórum do PREZEIS e três apresentações no pleno do CONCIDADE.

Figura 3. Registros Fotográficos do Processo de Participação



Fonte: LUCENA Topografia e Construções, 2014.

Figura 4. Registros Fotográficos do Processo de Participação



Fonte: Oficina de Capacitação do Núcleo de Apoio Social.  
LUCENA Topografia e Construções, 2014.

Fonte: Oficina de Capacitação da Equipe Téc. Institucional.  
LUCENA Topografia e Construções, 2014.

Figura 5. 6<sup>a</sup> Conferência Municipal do Recife. GT Habitação e Plenária Final



Fonte: SEPLAN-PCR, 2016.

Figura 6. Escutas Populares por Região Político Administrativa



Fonte: LUCENA Topografia e Construções, 2017.

As contribuições apresentadas nas 03 (três) Escutas Públicas foram compatibilizadas e tabuladas pela consultoria por temas específicos, que incluem desde demandas locais por moradia até sugestões referentes ao aprimoramento do sistema de gestão da política de habitação. A tabulação das proposições permitiu, inclusive, avaliar o grau de prioridade em função da quantidade de propostas apresentadas para cada tema. Também foram incorporadas na PMHIS e no PLHIS as resoluções da 6<sup>a</sup> Conferência Municipal do Recife, levadas ao pleno pelo Grupo de Trabalho específico (GT Habitação de Interesse Social). As resoluções dessa Conferência já abordavam questões consideradas importantes para a formulação da PMHIS e do PLHIS. Igualmente foram incorporadas contribuições encaminhadas por meio do site da Prefeitura ou documentos formalmente apresentados por representantes de grupos específicos.

Conforme explicitado anteriormente, no período entre 2018 e 2020 acontece o processo legislativo de aprovação do Projeto de Lei do Executivo (PLE) do novo Plano Diretor do Recife. Portanto, considerando que o conteúdo referente a política

de habitação, presente neste diploma, guardava conformidade com o conteúdo formulado para a PMHIS e para o PLHIS, a Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária optou por aguardar a aprovação da lei do Plano Diretor para, em seguida avaliar a eventual ocorrência de modificações que refletissem nos comandos definidos para a PMHIS e para o PLHIS. Portanto, nesse período que também coincidiu com a crise sanitária global, provocada pela pandemia da COVID-19, a Câmara Técnica e o Pleno do CONCIDADE não realizaram atividades voltadas para o PMHIS e para o PLHIS.

Nesse sentido, apesar de validadas as minutas normativas da PMHIS e do PLHIS na instância da Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária, ainda em 2018, em decorrência do lapso de tempo sem debate e da necessidade de avaliação do conteúdo do novo Plano Diretor, referente à política de habitação, foram realizadas mais 02 (duas) reuniões na Câmara Técnica. Como resultado, as minutas normativas da PMHIS e do PLHIS foram revalidadas e encaminhadas ao Pleno do CONCIDADE. Por fim, as minutas normativas foram apreciadas e aprovadas por maioria absoluta pelo Pleno do CONCIDADE, através de reunião ordinária realizada em ambiente virtual<sup>13</sup>.

Figura 7. Etapas do processo de elaboração do PLHIS



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da Prefeitura, 2020.

<sup>13</sup>Link da reunião na página da Secretaria de Política Urbana e Licenciamento: <https://www.youtube.com/watch?v=tTANaOXHiFY>

Nesse contexto, as etapas de concepção da PMHIS e do PLHIS, ao longo do processo de elaboração (2014/2021) apresentaram metodologias de participação diferentes que propiciaram momentos em que a participação é mais limitada e outros em que se amplia a participação, envolvendo todas as instâncias pertinentes à questão. ROCHA (2017, p.16) sugere que a participação efetiva deve ser uma prática que se fortalece ao longo do tempo, sobretudo no confronto permanente entre os interesses dos agentes do mercado imobiliário e dos moradores de assentamentos precários.

Apenas pode-se apreender, por meio das experiências adquiridas, que a luta cotidiana pela participação legítima e efetiva deve se constituir uma práxis sistematicamente renovada e fortalecida, tanto por meio do exercício direto quanto por meio dos canais institucionais previstos em Lei, através dos quais os interesses do mercado têm, predominantemente, vencido o embate contra o exercício do direito à cidade em seu sentido mais amplo.

Há que se reconhecer avanços na participação e no controle social sobre a política de desenvolvimento urbano local, a partir da experiência do processo de construção coletiva na elaboração da PMHIS e do PLHIS de Recife, embora continue sendo desafios a serem enfrentados por todos os atores, a participação efetiva e legitimação dos espaços de diálogo.

### **3. Pontos Críticos**

Apesar do amplo processo de escutas e do esforço para garantir a participação e controle social para a formulação da Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) e do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), o processo participativo também se configura numa oportunidade para a mediação e superação de conflitos de interesses entre os diversos grupos sociais, notadamente no que se refere às questões de interesse público (coletivo) e privado (particular ou individual).

Vale ressaltar que, na democracia participativa, o debate sobre temas de interesse público é, comumente, contaminado pelo cenário político local e nacional. No caso do PLHIS, este conflito é acentuado porque seu processo de elaboração se dá em paralelo com a revisão do Plano Diretor, assim como pela ocorrência de projetos urbanísticos polêmicos de iniciativa privada e do poder público municipal na cidade e, ainda, por coincidir com a instalação de novas instâncias de participação e controle social (CONCIDADE e Câmaras Técnicas).

Neste contexto, antecede ao PLHIS, a aprovação do projeto de intervenção no Cais José Estelita, localizado no Bairro de São José, de iniciativa privada. Este projeto teve repercussão nacional e internacional, uma vez que provocou uma forte mobilização da sociedade, através de movimentos e organizações sociais, entidade de ensino e pesquisa, especialistas e artistas e que resultou no surgimento do movimento denominado Ocupe Estelita. Já depois de iniciado o PLHIS, outro projeto, desta vez de iniciativa do poder público municipal, também é objeto de polêmica. Trata-se do plano urbanístico visando a regulamentação da Zona Especial de Preservação Histórico-Cultural 19 - Hospital de Santo Amaro / Vila Naval (ZEPH-19). As críticas incidem sobre a forma limitada de participação da sociedade. Na sequência, no final de 2017, tem início o processo de revisão do Plano Diretor, cuja forma de contratação dos serviços de consultoria para apoio técnico/científico e o prazo estabelecido para a sua elaboração são objeto de questionamentos por organizações da sociedade civil, tendo como consequência a criação do grupo Articulação Recife de Luta (ARL)<sup>14</sup> que atua com forte oposição em todas as atividades, no âmbito da revisão do Plano Diretor.

Muitas vezes foi comum, durante a elaboração do PLHIS, a confusão no debate sobre “propostas” e sobre “processo”. Isto ocorreu especialmente pela não afirmação de interesses específicos de grupos sociais participantes. Por um lado, os interesses de grupos ligados a entidades empresariais com atuação no mercado imobiliário local que passaram a questionar, principalmente, a efetividade da adoção de instrumentos urbanísticos para captura de mais valia para fins de financiamento da política habitacional. Por outro lado, os interesses de movimentos sociais de luta por moradia, ONGs com atuação da temática e representantes de entidades de ensino e pesquisa, que questionam as fontes de dados utilizadas para as estimativas do déficit e das previsões orçamentárias para a execução de ações de provisão habitacional e de regularização urbanística e fundiária de ZEIS. Apesar de se materializar em questões técnicas, indaga-se até que ponto os questionamentos visavam contribuir para o debate ou invalidar o processo.

Diante disso, coube ao poder público o papel de mediador destes conflitos, com o intento de conceber um conteúdo mínimo que produzisse avanços na política

---

<sup>14</sup> A Articulação Recife de Luta (ARL) reúne diversos movimentos, organizações sociais, coletivos, Organizações Não Governamentais e representações de instituições de ensino e pesquisa da cidade.

local de habitação, tanto do ponto de vista institucional e normativo, como do ponto de vista estratégico.

Constata-se, portanto, que a atuação do poder público na mediação dos conflitos durante o processo e a busca pela sua legitimação produzem efeitos positivos na consolidação dos espaços de diálogo, ora implementados, e se constituiu num marco importante para a gestão compartilhada da política urbana local.

Não obstante todo processo tenha findado com a aprovação das minutas normativas propostas, pela maioria absoluta do pleno do CONCIDADE, registra-se uma articulação para rejeição do conteúdo final por algumas entidades da sociedade civil e do terceiro setor. Infere-se que esta rejeição evidencia o pouco amadurecimento em processos de construção coletiva, onde há “perdas e ganhos” e onde as disputas implicam na concessão de interesses para construção de consensos mínimos.

Por fim, ressalta-se que o PLHIS prevê mecanismos de acompanhamento e revisão que poderão minimizar conflitos futuros e ajustar perspectivas e metas, cuja participação nos espaços de diálogos se fazem imprescindíveis para o avanço e consolidação da democracia participativa.

#### **4. Considerações finais**

Diante das reflexões acerca do processo de construção coletiva de uma política pública, num contexto de democracia representativa e participativa como a do Brasil, na análise do caso em tela – formulação da Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) do Recife e o seu respectivo Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), quatro aspectos se mostraram relevantes:

- A participação da Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária do CONCIDADE no papel de coordenação do processo significou um avanço importante no amadurecimento da gestão compartilhada da política urbana local, notadamente na temática habitação;
- A duração prolongada do processo provocou rupturas no debate e contribuiu para exacerbar os conflitos fragilizou a construção coletiva;

- O processo e seus resultados revelam ainda a dificuldade de compreensão sobre as “perdas e ganhos” que são inerentes a um processo de construção coletiva;
- Apesar dos avanços sentidos, observa-se que as ferramentas de diálogo e controle social ainda se encontram em processo de amadurecimento.

Destaca-se, portanto, a importância dos debates, no âmbito da Câmara Técnica do CONCIDADE, como um processo que contribui na formação de cidadãos e no desenvolvimento da capacidade crítica dos grupos participantes para compreender que a disputa legítima por seus interesses específicos não deve se sobrepor a busca da construção de consensos acerca de interesses comuns. Contribui, ainda, no fortalecimento dos mecanismos de gestão democrática em processo de implantação desde a Constituição Federal e mais especificamente desde a regulamentação do Estatuto da Cidade.

Os diferentes segmentos da sociedade em geral necessitam, portanto, continuar a romper com as barreiras impostas pela dificuldade de aceitar e conviver com as opiniões e interesses divergentes, a fim de garantir que o processo democrático de escuta e escolha se legitime pela vontade da maioria.

Por fim, destaca-se que coube ao poder público, além do papel de mediador de interesses divergentes, encontrar mecanismos capazes de superar as dificuldades surgidas ao longo do processo, sobretudo pela sua duração prolongada. Nesse sentido, o desenvolvimento da Política Municipal e do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PMHIS e PLHIS), também contribuiu para o amadurecimento da gestão pública na condução de processos de construção coletiva.

Ante o exposto, indaga-se: até que ponto os avanços na implementação e fortalecimento de instrumentos de participação e controle social permitem um debate equilibrado para mediação e conciliação de interesses em disputa entre os atores envolvidos?

## **Referências**

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p.

CONSELHO DA CIDADE DO RECIFE. Site da Prefeitura do Recife. Disponível em <<https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/>>. Acesso em: 21 dez. 2020.

CUNHA, E. S. **Inovações Democráticas do Brasil e da Índia: Reflexões Sobre Participação, Deliberação e Redistribuição.** 2018. Art. 13. Revista Populus. Salvador, nº 4, dezembro, 2018.1.

DIAGONAL EMPREENDIMENTOS E GESTÃO DE NEGÓCIOS LTDA; JWURBANA ARQUITETURA E URBANISMO LTDA. **Diagnóstico Propositivo do Plano de Ordenamento Territorial do Recife: Leitura Técnica e Comunitária. TOMO 1,** Recife, 2018, 816p.

DOURADO, S. B. A ilegalidade urbana e o meio ambiente – problemas e perspectivas. In: FERNANDES, E; ALFONSIN, B. (Coord.) **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003. pp. 467-485.

FERREIRA J. S. W.; UEMURA, M. **Política Urbana.** In: Ministério das Cidades / Aliança de Cidades / DENALDI, R. (org.) Ações integradas de urbanização de assentamentos precários. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

LUCENA TOPOGRAFIA E CONSTRUÇÕES LTDA. **Diagnóstico do Setor Habitacional: Produto 2,** Recife, 2016, 192p.

LÜCHMANN, L. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre /** Lígia Helena Hahn Lüchmann. Campinas, SP. 2002. Orientador: Rachel Meneguello. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único.** Petrópolis: Vozes, 2000.

NEVES, N. H. **O Plano diretor e a Produção de Habitação de Interesse Social: uma estratégia de inclusão social e territorial.** Folha de Pernambuco, Recife, 19 de setembro de 2018.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no município do Recife,** 2021. Disponível em <[https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatório-Final\\_Recife\\_UFPE.pdf](https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatório-Final_Recife_UFPE.pdf)> Acesso: em 20 out. 2021.

ROCHA, D. **REVISITANDO O PREZEIS: um instrumento de luta e resistência no embate entre o planejamento estratégico e o direito à cidade.** In Anais do Encontro Nacional da Rede Observatório das Metrópoles, Regimes Urbanos e Governança Metropolitana. Natal, 2017.

SOUZA, M. A. **Habitação: Bem ou direito? As condições de acesso à habitação analisadas à luz da atuação da Cohab-PE na RMR.** 1991. Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Desenvolvimento Urbano e Regional, Universidade Federal de Pernambuco, 1991.

## **CAPÍTULO 3: O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA UFPE E A INDISSOCIABILIDADE ENTRE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO NA PROMOÇÃO DO DIREITO À MORADIA E DA CIDADANIA<sup>15</sup>**

Ronaldo Augusto Campos Pessoa  
Fabiano Rocha Diniz

### **Resumo**

As cidades encontram-se em constante transformação e, nos cenários emergentes, os conflitos urbanos, em especial por direitos ao espaço e território, representam desafios à cidadania. Neste contexto, as demandas por moradia eclodem nas cidades e transcendem o cotidiano das dinâmicas urbana, socioeconômica, política, cultural e ambiental. Observa-se um processo de promoção de justiça social, considerando a necessidade de promover os direitos humanos e de construir parâmetros formais que ampliem a cidadania. O Programa de Regularização Fundiária da UFPE associa premissas da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, priorizando uma concepção de ações extensionistas, vinculadas à pesquisa, ao ensino e à formação profissional. Estabelece intensa sintonia com os atores da sociedade e implementa práticas voltadas a transformar cidadãos, tornando-os conhecedores de seus direitos e dos instrumentos de políticas urbana e fundiária no âmbito das intervenções de regularização. De um lado, busca-se nos projetos de regularização fundiária a transferência do conhecimento técnico ao contexto social; do outro, a difusão do processo de construção e promoção da cidadania que envolve o direito fundamental à moradia. A base desse processo está relacionada, sobretudo, à participação e inclusão, instrumentalizando a habitabilidade como um direito social e a constitucionalidade da dignidade humana. As ações da tríade ensino, pesquisa e extensão, desenvolvidas nos trabalhos da equipe da UFPE, caracterizam um conjunto de atividades integradas, interdisciplinares e sincronizadas com os instrumentos e indicadores urbanísticos, socioambientais e jurídicos, que viabilizam o direito à moradia e promovem a cidadania, tornando as cidades e seus núcleos urbanos informais mais democráticos e sustentáveis. Neste estudo, aprecia-se as atividades do Programa em tela, com o

---

<sup>15</sup>Este artigo contou com a participação da Profa. Dra. Danielle Rocha do DAU/UFPE e Coordenadora do CIAPA/UFPE, tanto na elaboração de conteúdos como nos debates temáticos. Os autores agradecem a colaboração da referida professora.

objetivo de disseminar o sentido do ensino e da pesquisa indissociáveis da extensão e fazendo uso da metodologia dialética sobre conceitos definidos nas experiências empíricas de regularização fundiária. Essas ações metabolizam-se na promoção do direito à moradia e da cidadania, buscando integrar os núcleos urbanos informais à cidade formal e alinhando-se aos princípios da função social urbana, segundo a Agenda 2030 da ONU, no que tange à contribuição para minimizar a pobreza e garantir a igualdade e a paz mundial.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária, Direito à moradia, Cidadania.

## 1. Introdução

A regularização fundiária é uma orientação da Política Urbana Nacional que reúne mecanismos prescritos no arcabouço legislativo da Lei nº 13.465/2017 e do Decreto nº 9.310/2018 (BRASIL, 2017; 2018), direcionando atividades voltadas à constitucionalidade da dignidade da pessoa humana, do direito à moradia e da garantia do reconhecimento da cidadania. O conjunto de intervenções sociais, urbanísticas, ambientais e jurídicas, previsto na legislação fundiária, visa regularizar os Núcleos Urbanos Informais (NUI) e/ou Assentamentos Rurais (AR) em situações de ocupação consolidada. Entre outros objetivos, o processo de regularização fundiária prevê a titulação dos ocupantes e beneficiários participantes, apontando para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, e a garantia da conquista dos direitos socioambientais, incluindo o direito à moradia para a população de baixa renda, com o respaldo do marco normativo que abrange a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e o Estatuto da Cidade (Lei nº10.257/2001).

No âmbito da recente construção das Políticas Públicas no Brasil, a CF/1988 estabelece o início de um longo processo rumo à democratização das políticas públicas no campo urbanístico, em especial, quando associada às garantias de atendimento dos direitos fundamentais dos cidadãos, nela previstos. Nessa correlação, as cidades representam, portanto, o lócus onde se articulam as interações dos cidadãos com os espaços e as conquistas sociais. Regulamentando os artigos 182 e 183 da CF/1988 referentes à Política Urbana, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, trouxe, à guisa de interação urbana, social e cidadã, a aplicação dos princípios da função social da cidade e da propriedade apontando para a necessidade da implementação da regularização fundiária (BRASIL, 2001, Arts.

2º-XIV, 4º-III-q, 26-I e 35-III). Os indicadores procedimentais dessa política, necessários ao processo de instalação da regularização fundiária nas cidades, seriam regulamentados pela Lei nº 13.465/2017 e pelo Decreto nº 9.310/2018, já citados.

Tais marcos normativos indicam o caminho para o controle do solo urbano e o reconhecimento do direito à cidade como estratégias centrais da regularização fundiária e urbanística nas áreas ocupadas por população de baixa renda. Os padrões morfológicos da ocupação e do uso do solo, os tipos construtivos das edificações, a situação socioeconômica da população, as condições físicas e espaciais das ocupações e os riscos ambientais, são indicadores situacionais dessas áreas ocupadas e caracterizam as orientações dos projetos e programas voltados à promoção a política de regularização fundiária das cidades, visando à conquista do direito à moradia e a cidadania plena.

Conceito pouco compreendido, o Direito à Moradia tem como base o direito a se ter um lar. Reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um direito fundamental, desde 1948 esse direito se inscreve como um Direito Humano. Além dessa delimitação na Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Brasil também integra o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1996, no qual se reconhece “o direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida”.

Porém, apenas em 2000 o Direito à Moradia foi reconhecido no país, por meio da Emenda Constitucional nº 26, que o inclui dentre os Direitos Sociais previstos na CF/1988. A Regularização Fundiária Urbana e Rural pode ser vislumbrada como uma medida essencial para atender o que reza o artigo 23 desta Emenda, através do “combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”. A segurança jurídica, a qualidade ambiental e o acesso a infraestruturas e serviços urbanos e rurais colaboram para o atendimento a esse direito, e contribuem para a conquista ao Direito à Cidade<sup>16</sup>,

---

<sup>16</sup> Lefebvre (1991, p. 117) o define como um direito que “[...] só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada”, para a conquista do qual apenas os reais interessados, “os proletários”, que são os protagonistas. Já Harvey (2013) argumenta que o direito à cidade extrapola o direito dos cidadãos de terem acesso aos recursos e oportunidades que a cidade pode oferecer, mas abrange o direito coletivo de transformar as cidades. Rocha (2017), argumenta que desse modo, o exercício do Direito à Cidade pressupõe, assim, o acesso dos cidadãos à participação ao conjunto de remodelação dos processos de urbanização, enquanto se transformam a si mesmos.

dado o conceito ampliado de Moradia, abrangendo as condições de habitabilidade e a garantia da participação popular nos processos de implantação das Políticas Públicas. O Estatuto da Cidade, de 2001 destaca esse aspecto, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio socioambiental.

Fruto das conquistas alcançadas no atendimento das reivindicações do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, iniciada ainda na década de 1970, o conceito de Direito à Cidade, assemelha-se àquele de Reforma Urbana (ROLNIK, 2015), fazendo parte desta última. Gaillart e De La Mora (2016) ressaltam que a função social da cidade e da propriedade, prevista na CF/1988, cujos meios de “operacionalização” foram buscados nos instrumentos jurídico-urbanísticos regulamentados pelo Estatuto das Cidades, alcançou um arcabouço institucional a partir da criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2002, criado para gerenciar a implementação de políticas inclusivas para enfrentar problemas decorrentes da “crise das cidades”.

A Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre a Regularização Fundiária e a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), tinha por fundamento o conceito de Regularização Fundiária Plena (RFP). Porém, em 2017, sob o governo Temer, a Lei nº 13.465/2017 alteraria e flexibilizaria as diretrizes sobre a Regularização Fundiária no país, reduzindo os critérios básicos para intervenções urbanísticas nas políticas de regularização, que antes compunham o conceito de RFP. Já durante o atual governo Bolsonaro, a Instrução Normativa N° 2/2021 do Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), regulamentou o “Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional” como parte integrante do “Programa Casa Verde e Amarela” institucionalizado em 2020, enfatizando a importância de se buscar alternativas para solução do problema habitacional e fundiário no país (MDR, 2021). Fato que diverge da realidade encontrada hoje, principalmente no que trata da garantia e segurança de posse da terra e direito à moradia.

## **2. Interdisciplinaridade na ação de regularização fundiária**

Atividade essencialmente interdisciplinar, caracterizada como uma “práxis” (MERLIN, 2007), em que se articulam atividades e competências diversas em torno de um objetivo comum de transformação da realidade, a Regularização Fundiária Urbana tem como pressupostos: a) o emprego de soluções sócio tecnológicas que apoiam o processo; e b) a garantia do exercício da cidadania. Tendo como finalidade primeira a promoção da segurança jurídica, a atividade de Regularização Fundiária deve perseguir o ideal da Regularização Fundiária Plena, na qual se associam elementos outros que orientam a consolidação dos núcleos ou assentamentos informais a serem regularizados.

Segundo esse crivo, delimitado na formulação inicial da política nacional de regularização fundiária (ROLNIK, 2007), deve-se considerar também os aspectos urbanísticos, sociais e ambientais, como condicionantes para a regularização dos núcleos e assentamentos informais. As soluções sócio tecnológicas que apoiam as atividades, sobretudo os Sistemas de Informação Geográfica e as plataformas de gerenciamento de processos de titulação de imóveis, são outro elemento relevante para o levantamento, sistematização e análise da situação existente e para a proposição de soluções adequadas para a Regularização Fundiária Urbana e Rural.

Outro aspecto a ser levado em consideração diz respeito aos reflexos da regularização fundiária sobre a dignidade humana, referente aos condicionantes do “bem morar”. De fato, a abrangência conceitual da moradia extrapola a limitada compreensão de que ela se restringe à unidade residencial em si: o lar, a casa. O local de morar, para ser digno, deve atender a diversos critérios, além do de se ter um abrigo. Entendido por contraposição, a Moradia Digna pressupõe a inexistência de riscos que ameacem os ocupantes de núcleos e assentamentos informais a desastres socioambientais. Do mesmo modo, a edificação em que se habita não deve apresentar condições de precariedade de nenhuma ordem. Também é útil para se apreender a repercussão das questões de natureza dominial o conceito de Inadequação Habitacional, da Fundação João Pinheiro (FJP, 2020), que relaciona os aspectos do déficit habitacional, as necessidades de melhoria das habitações e as demandas de implantação de políticas complementares às habitacionais.

De fato, dentre as necessidades a serem atendidas para confrontar a precariedade se encontra a Regularização Fundiária Urbana (e rural) das moradias,

núcleos e assentamentos. Merecem atenção especial às situações que se enquadram na categoria de Interesse Social, delimitada pela Lei 13.465/2017 como “aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda” (BRASIL, 2017, Art. 13-I). Deve-se entender que as ações de ordenamento do território, nas quais a Regularização Fundiária se enquadra, devem promover a equidade territorial, abrangendo distintos elementos: sociais, arquitetônicos, patrimoniais, urbanísticos, ambientais e administrativos.

Em termos da abrangência dos conceitos, dos princípios e das dimensões associadas à Regularização Fundiária e ao alcance progressivo do Direito à Cidade e à Moradia apresentado, interessa ao artigo analisar em que medida eles são aplicados e se tornam efetivos, nas experiências levadas a efeito com a colaboração de atividades extensionistas da UFPE, para as quais contribuem membros da CIAPA-UFPE.

### **3. As práticas de regularização fundiária da UFPE: inovação no ensino, na pesquisa e na extensão**

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

#### **3.1. A experiência dos Córregos do Balaio e da Batalha em Jaboatão dos Guararapes-PE**

A atividade de extensão universitária voltada à Regularização Fundiária Urbana para a qual a CIAPA colabora se estabeleceu em um percurso que completa dez

anos em 2022<sup>17</sup>. O professor Luis De La Mora, fundador da CIAPA, estava entre os responsáveis pelo desenvolvimento do primeiro trabalho, na Coordenação da Equipe de Mobilização Social, e contava também com a participação do professor Ronaldo Campos atual membro da CIAPA e teve como alvo a comunidade do Córrego do Balaio, nos limites do Parque Histórico Nacional dos Guararapes (PHNG), em Jaboatão dos Guararapes, Região Metropolitana do Recife (RMR). [Imagens 1, 2 e 3].

Imagen 1. Capacitação sobre participação e mobilização na UFPE.



Fonte: Arquivo do Projeto de Extensão de Regularização Fundiária do Córrego do Balaio, (UFPE, 2013).

Imagenes 2 e 3. Assembleias comunitárias no Córrego do Balaio



Fonte: Arquivo do Projeto de Extensão de Regularização Fundiária do Córrego do Balaio, (UFPE, 2013).

<sup>17</sup> A referência diz respeito às iniciativas posteriores à Constituição Federal. A experiência de extensão universitária da UFPE no âmbito do apoio à urbanização de favelas remonta à década de 1980, no âmbito do Programa de Erradicação da Sub-habitação (Promorar) no bairro do Engenho do Meio, vizinho ao Campus universitário, com a instalação e urbanização da ZEIS Vila Redenção. Seu coordenador foi o professor Luis De La Mora, do Departamento de Arquitetura e Urbanismo.

Naquele momento, a experiência levada a efeito servia como um piloto de procedimentos de regularização a serem replicados e/ou adaptados para as demais áreas de ocupação informal no PHNG. Como detalhado por Diniz *et al.* (2018; 2019), o caso do parque nacional em questão tinha como especificidade a sobreposição de dois princípios legais: o da conservação de um sítio de interesse histórico e paisagístico constituído em patrimônio cultural nacional; e o da garantia da segurança jurídica da população que ocupa parte de sua área. A demanda pela atuação da equipe da UFPE no apoio a processos de regularização fundiária urbana desses assentamentos habitacionais partiu da Secretaria de Patrimônio da União (SPU). A ação da equipe extensionista se restringia a estudos técnicos para elaboração de um Plano Urbanístico e de Regularização Fundiária, com propostas de encaminhamento de processos de legalização dominial das ocupações, a ser realizada pela equipe da SPU em Pernambuco (SPU-PE), vinculada ao Ministério do Planejamento.

Contratado em 2012, o "Plano Urbanístico e de Regularização Fundiária para os assentamentos habitacionais em área de domínio da União no Parque Histórico Nacional dos Guararapes" (UFPE, 2013) se voltava ao "estudo sistemático dos aspectos urbanísticos, físicos, socioeconômicos, ambientais, históricos e fundiários que subsidiarão o projeto de regularização da área" (UFPE, 2013, op. cit.). Interdisciplinar, ele compreendia um rol de atividades afinadas com a perspectiva da Regularização Fundiária Plena, categorizadas em quatro eixos: 1) mobilização social e organização do processo participativo; 2) pesquisa socioeconômica e cadastral, para fins de regularização fundiária e urbanística; 3) levantamento físico planialtimétrico e descritivos da ocupação, para apoio à regularização fundiária e urbanística; 4) estudos e projeto urbanístico, para consolidação dos assentamentos, com base nos dados levantados sobre as condições da ocupação.

O processo considerava a participação e a interveniência de vários atores e agentes, em especial os moradores das áreas ocupadas. As atividades de mobilização social foram prioritárias. Todas as etapas do trabalho se iniciavam com o processo de mobilização dos ocupantes, com assembleias comunitárias e realização de inúmeras oficinas e eleições nas quadras para formação de Comissões de Acompanhamento, como ilustram as Imagens 4 e 5. Como ressalta Campos (2014, op. cit.), as oficinas formam a base da "gestão comunitária" e

caracterizam a “prática de mobilização e participação comunitária, articulando os atores sociais envolvidos na proposta maior de construção da cidadania”. Posteriormente, formou-se um Comitê Gestor para que todos os agentes sociais acompanhassem o processo de regularização.

Imagen 4: Representantes de quadra do Córrego do Balaio.



Imagen 5: Eleição de representantes de quadra no Córrego do Balaio

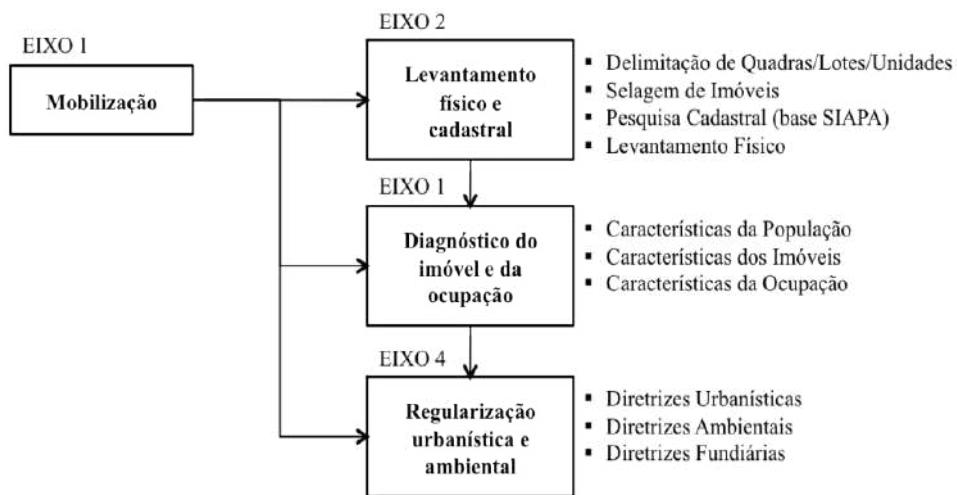


Fonte: Arquivo do Projeto de Extensão de Regularização Fundiária do Córrego do Balaio, UFPE, 2014.

A sistemática é demonstrada na Imagem 6, na qual se vê a natureza das atividades e os procedimentos necessários ao alcance do objetivo maior. Esse esquema de ação foi desenvolvido e testado na intervenção piloto no Córrego do Balaio, que serviu de laboratório para os procedimentos a serem adotados nas áreas subsequentes, como a do Córrego da Batalha. No encadeamento das ações, na prática de levantamento, leitura e análise coletiva das condições da ocupação, tanto os discentes partícipes da atividade extensionista quanto os moradores da área se viram envolvidos num processo de aprendizado mútuo [Imagens 7 e 8]. Estes últimos viram-se também empoderados, pois cientes da natureza e objetivo do projeto. Outro fator demonstrativo da coerência da sistemática foi o envolvimento da Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes (PMJG), organismo que assumiu a responsabilidade pela dotação de infraestruturas e serviços, e pelo estabelecimento do status de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), instrumento garantidor da consolidação dos assentamentos. Por outro lado, a equipe da UFPE não se prendeu às limitações

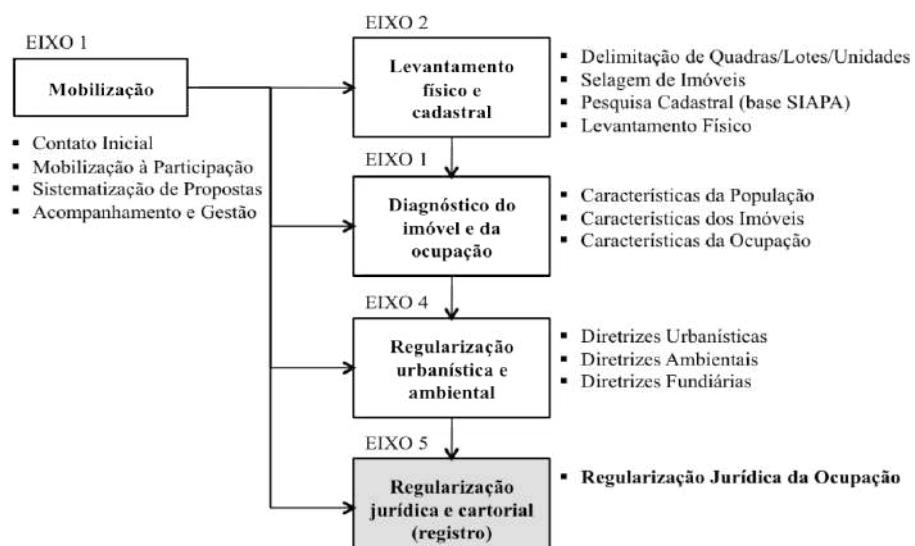
de atuação por disciplina. Na perspectiva da interdisciplinaridade, professores e alunos extensionistas participaram de todas as atividades temáticas, desenvolvendo processos de aprendizagem integrados em meio a uma intervenção empírica complexa.

Imagem 6. Esquema de articulação inicial das atividades de Regularização, por Eixos Temáticos



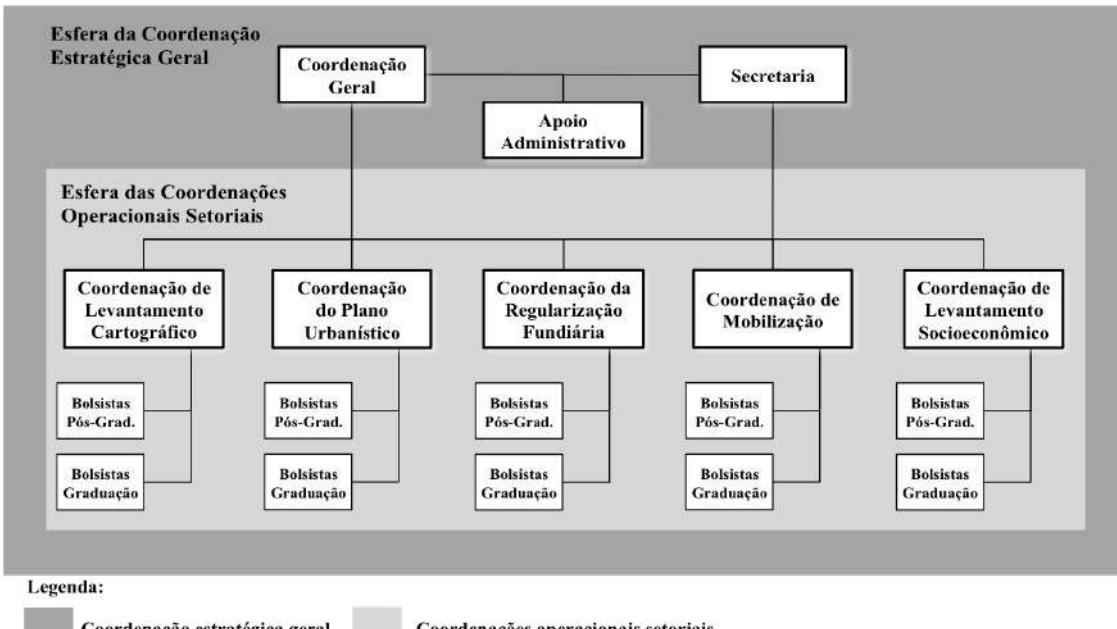
Fonte: Arquivo do Projeto de Extensão de Regularização Fundiária do Córrego do Balaio, UFPE, 2014.

Imagem 7. Esquema de articulação ajustado das atividades para a REURB-S, por Eixos Temáticos



Fonte: Arquivo do Projeto de Regularização Fundiária de Assentamentos Habitacionais da RMR, UFPE, 2019.

Imagen 8. Esquema de operação burocrática e executiva das atividades de REURB-S



Fonte: Arquivo do Projeto de Regularização Fundiária de Assentamentos Habitacionais da RMR, UFPE, 2019.

### **3.2. A Regularização Fundiária de Interesse Social nos NUI: Tapajós, Posto de Monta e Manancial em Igarassu-PE**

Em novembro de 2016, a UFPE foi novamente chamada a colaborar. Desta vez, com a Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades (MCidades), numa demanda motivada pelo conhecimento da capacidade técnica da equipe, demonstrada nos trabalhos de apoio à regularização fundiária dos assentamentos habitacionais do PHNG. O desafio apresentado era maior, a Regularização Fundiária de Núcleos Urbanos Informais (NUI) consolidados em municípios da RMR, avançando sobre uma atividade que a experiência anterior não abrangeu, a regularização jurídica das ocupações e o correspondente registro dos títulos de regularização fundiária. Ademais, a nova atividade de extensão universitária se daria em meio à incerteza jurídica do quadro normativo da Regularização Fundiária, com o advento da Medida Provisória nº 759/2016 que alterava as diretrizes da Lei nº 1.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas).

O projeto de Regularização Fundiária de assentamentos habitacionais da Região metropolitana do Recife iniciou com a seleção dos municípios e dos NUI alvos do trabalho. Foram definidos cinco critérios básicos para a seleção,

destacando-se os de haver organizações sociais e lideranças comunitárias representativas da comunidade/população residente no assentamento a ser regularizado e tratar-se de assentamento habitacional já classificado passível de transformação em ZEIS. Este último critério se atinha à prioridade em se promover processos de Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S). Dentre os quatorze assentamentos de cinco municípios metropolitanos analisados, escolheram três do município de Igarassu, a ZEIS Manancial, bairros de Posto de Monta e Tapajós.

A inserção de um quinto eixo de atividade alteraria a sistemática anteriormente montada, como se vê na Imagem 7, mas mantinha a essência das atividades, acrescidas das propostas de solução para essas questões e a orientação para consolidação das ocupações necessárias à regularização fundiária dos imóveis. Outra inovação em relação à experiência anterior foi o redesenho da coordenação do projeto, distribuída em duas esferas distintas: uma afeita à operação burocrática e executiva das atividades, outra voltada aos aspectos de cunho estratégico vinculado ao planejamento e articulação institucional, como mostra a Imagem 8.

O novo quadro legal traz conceitos que se associam ao ideal da Regularização Fundiária Plena, como os objetivos apresentados no art. 10 da Lei 13.465, de “ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados” (inciso I), “garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas” (inciso VI); “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”(inciso VIII). Como já discutido por Diniz et al. (2019), essa leitura merece atenção, pois a lei atual não prega o uso de instrumentos como as ZEIS que, associados ao direito de propriedade dos beneficiários, possam frear a ação do capital imobiliário sobre os NUI cujos imóveis estariam desembaraçados de pendências de ordem jurídica por meio de ação patrocinada por recursos públicos, em sua maioria situados em terras públicas.

O trabalho da UFPE incluiu a ampliação da ZEIS Manancial, abraçando áreas informais vulneráveis ainda não inscritas. Mas não foi capaz de influenciar decisões de criação de ZEIS nos NUI de Novo Tapajós e Posto de Monta, em boa medida pelo perfil de parte dos ocupantes não se enquadrar na condição predominante de baixa renda dessas áreas. Finalmente, a experiência em Igarassu trouxe algumas

inovações notáveis. Como resposta às definições da Lei 13.465 e do Decreto 9.310, incluíram-se os estudos ambientais para apontar áreas não passíveis de consolidação, somando-se à análise das "infraestruturas essenciais", o que ampliou o leque de condicionantes para elaboração dos planos urbanísticos, chamados na lei de "Projeto Urbanístico".

Visando à titulação, o trabalho abrange novas obrigações, como a análise da adequação da adoção de instrumentos jurídicos recentemente regulamentados (Legitimação Fundiária, Legitimação de Posse, Arrecadação de imóveis abandonados, Direito Real de Laje, Condomínio de Lotes, Condomínio Urbano Simples), caso a caso. Isso obrigou a ampliação e o ajustes das atividades temáticas, que se tornam ainda mais interdependentes e integradas [Tabela 1].

O advento de um sistema de gerenciamento de informações voltado ao processo de levantamento, análise e indicação de soluções foi um marco de inovação: o Banco de Dados Digital para Regularização Fundiária (BDRF), cuja consolidação alimentaria o sistema automatizado de geração da Certidão Digital de Regularização Fundiária (CDRF).

Para a titulação, o projeto desenvolvido no quadro da extensão apresentava: Denominação, Memorial descritivo e delimitação das Unidades regularizadas (para a individualização das unidades imobiliárias); Definição da Modalidade de regularização, Listagem e Ficha Individual de beneficiários; Responsabilidades de obras e serviços e Cronograma físico de intervenções (intervenções necessárias à regularização). Essas são as bases para emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), procedimento que exige atenção especial a cada caso e que se apoiou em "mutirões" de atendimento aos ocupantes, envolvendo técnicos da UFPE, da Prefeitura Municipal de Igarassu e do Cartório local, em um processo de esclarecimento dos procedimentos gerais e daqueles indicados às situações individuais das unidades a serem regularizadas.

**Tabela 1. Natureza das atividades e responsabilidades das equipes.**

Movimento	Natureza da atividade	Equipe responsável
Mobilização	Transversal	Mobilização social
		Levantamento social e cadastral
Levantamento	Cadastral	Levantamento social e cadastral
		Mobilização social
	Cartográfico	Cartográfica
	Urbanístico-ambiental	Urbanística
	Jurídico	Jurídica
	Riscos	Urbanística
Estudos	Preliminar	Urbanística
		Jurídica
	Ambiental	Urbanística
	Risco	Urbanística
	Geoprocessamento de dados	Cartográfica
Propostas	Soluções urbanístico-ambientais	Urbanística
	Memoriais descritivos	Cartográfica
		Jurídica
	Cronograma de obras e serviços	Urbanística
		Urbi/PMI
		Levantamento social e cadastral
	Termo de compromisso	Mobilização social
		Jurídica

Fonte: Arquivo do Projeto de Regularização Fundiária de Assentamentos Habitacionais da RMR, UFPE, 2019.

### **3.3. A UFPE e o Programa Moradia Legal: 88 municípios de Pernambuco integrados pela regularização fundiária**

Na esteira dos aprendizados compartilhados entre agentes extensionistas, organismos públicos e comunidades beneficiadas, a UFPE segue recebendo (e acolhendo) demandas de prestação de serviços. Contatados em 2020 por representantes da Controladoria Geral de Justiça (CGJ) do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco (TJPE), o coordenador geral das experiências anteriores e a coordenadora da CIAPA-UFPE foram instigados a ampliar o alcance de suas ações. O foco de interesse era o Programa Moradia Legal (PML), cujo objetivo se inspira nos princípios de Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S) da Lei 13.465, visando garantir o título de propriedade de imóvel e a segurança jurídica aos beneficiários em municípios do Estado de Pernambuco inscritos no programa<sup>18</sup> (CGJ, 2021). Após reflexões sobre como desenvolver a parceria entre a UFPE e o TJPE, montou-se o Curso de Extensão em Regularização Fundiária. Oferecido pela UFPE, com o suporte do TJPE, Escola Superior da Magistratura de Pernambuco (Esmape), da Associação dos Registradores de Imóveis de Pernambuco (ARIPE) e da Associação Municipalista de Pernambuco (AMUPE), ele previa dois eixos de atividades de formação interdisciplinar: teórico-metodológico e empírico-prático.

Os procedimentos da regularização fundiária são destaques do PML como incentivo às políticas públicas setoriais e necessárias à atuação dos municípios nesse campo, bem como as medidas jurídicas e administrativas de cartórios para registro imobiliário. Como é apontado, o programa busca legislar pelo direito à posse e à propriedade dos imóveis aos beneficiários ocupantes de áreas públicas ou privadas. Diante dessa relevância, os parâmetros do direito constitucional à segurança da moradia digna, justiça e paz social são observados.

Assim, os módulos têm conteúdo interdisciplinar, teórico e prático, voltado à aplicação de técnicas necessárias à compreensão dos elementos e segmentos que definem a concepção da modalidade Regularização Fundiária Urbana (REURB): mobilização, selagem, cadastro socioeconômico, ambiental, topográfico, geodésico, cartográfico, urbanístico e jurídico. Considera-se, em primeira linha, consolidar atividades de excelência no Ensino, Pesquisa e Extensão da UFPE, garantindo a

---

<sup>18</sup> Inscreveram-se no curso representantes de 88 municípios pernambucanos, entre gestores públicos municipais e notários

consistência e plenitude de dados teóricos e empíricos, à elaboração de peças técnicas para a CRF.

Em seu bojo, as atividades de extensão da UFPE se apresentam como um meio de se assegurar condições práticas para a REURB-S em municípios de Pernambuco. A expertise aportada pela equipe técnica, que se situa em um plano de vanguarda no país, traz consigo não somente uma metodologia de regularização fundiária testada, ajustada e aprovada. Ao focar na atuação interdisciplinar, buscando envolverativamente os discentes envolvidos, os gestores públicos locais, os técnicos notariais e a própria população alvo, ocupante dos NUI consolidados, a iniciativa reforça a relevância de uma formação interdisciplinar e a exigência da participação social, vistos os cidadãos como protagonistas das ações de regularização fundiária. Busca-se, assim, responder à necessidade do diálogo (entre disciplinas e múltiplos setores da sociedade) no que se refere ao direito à moradia.

O conteúdo interdisciplinar desse curso resgata as atividades das experiências dos projetos de extensão da UFPE desenvolvidas ao longo dos últimos anos. Em sua estruturação, destacam-se as orientações à indissociabilidade entre Ensino, Pesquisa e Extensão e a formação interdisciplinar direcionada ao fortalecimento da participação comunitária, como foco da UFPE, no que tange a consolidação das atividades acadêmicas integradas e desdobramento das atividades extensionistas realizadas através de projetos de extensão de regularização fundiária absorvidos.

#### **4. Considerações, potencialidades e desafios**

O apoio à formação em regularização fundiária para os fins do Programa Moradia Legal se constitui em uma etapa mais recente das atividades de extensão universitária da UFPE, das quais a CIAPA toma parte. Ele se inscreve numa fase de retrocesso e negação de direitos sociais no Brasil. Foi no contexto de progressivo esvaziamento das instâncias de gestão participativa e de restrição ao movimento de empoderamento social de camadas populares, promovido por uma política de inclusão social e de inversão de prioridades associadas aos sucessivos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), que as bases jurídicas e normativas que orientam hoje o PML se consolidaram.

Há que se refletir sobre as origens, abrangências e fundamentos políticos e técnico-jurídicos que condicionam e influenciam cada uma das experiências

descritas. A primeira delas, de 2012, interessava-se por assentamentos pobres nos limites do PHNG e voltava-se à regularização urbanística e às diretrizes gerais para posterior regularização fundiária. O marco legal de referência, ainda em vias de consolidação, era o da Lei nº 11.977/2009, que dispunha sobre a Regularização Fundiária e institui o PMCMV, ambos sob a perspectiva conceitual da Regularização Fundiária Plena. Ainda que não avançasse sobre a dimensão fundiária em si, o projeto tinha em conta a interconexão entre ela e as demais dimensões sociais, econômicas, ambientais e urbanísticas. Apesar de seguir organogramas já adotados em experiências anteriores<sup>19</sup>, a estrutura operacional incorporou de modo mais profundo o preceito da interdisciplinaridade, envolvendo todos os membros da equipe extensionista nas atividades integradas<sup>20</sup>. Como avanços notáveis teve-se a incorporação da mobilização social como eixo transversal estruturante das demais ações e a primeira versão de um sistema de gerenciamento de dados para orientar a análise e proposta de intervenção.

A experiência desenvolvida junto à Secretaria de Habitação do MCidades, negociada a partir de 2016, só seria iniciada em 2017, durante o período do governo Temer, em um quadro de nítido retrocesso do debate sobre as diretrizes para a Regularização Fundiária Plena da Lei 11.977. Rompendo um processo de discussão amadurecido, a Medida Provisória nº 759/2016 viria a alterar as diretrizes então respeitadas e culminaria com a instituição da Lei 13.465. Antes mesmo desta lei ser aprovada e do Decreto 9.310 vir a regulamentar seus instrumentos, a equipe de extensão universitária da UFPE teve que iniciar os trabalhos de seleção de áreas prioritárias e de formulação metodológica do processo. Pressionada pela defesa da Regularização Fundiária Plena, diante da incerteza de quais parâmetros seguir e confrontada posteriormente à flexibilização das condicionantes para a titulação, a equipe da UFPE adotou como estratégia potencializar os novos instrumentos em favor da titulação da população mais carente. A experimentação nesse sentido se fez necessária, somando-se aos procedimentos de mobilização e orientação técnica (das comunidades dos NUI atendidos, dos técnicos municipais e dos notários) inovações mais profundas nos sistemas de automatização informacional dos

<sup>19</sup> Notadamente o Programa Nosso Chão, em Jaboatão dos Guararapes, e o Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), no Recife.

<sup>20</sup> De mobilização social, cadastro socioeconômico e urbanístico, levantamento topográfico, bases cartográficas, verificação de consistência e sistematização das informações.

procedimentos para a emissão das CRF, através do sistema CDRF. Por outro lado, foi reduzido o impacto das atividades sobre a condução do processo de regularização urbanística, limitadas ao estudo e à identificação de áreas passíveis ou não de consolidação, além da indicação de intervenções (como remoções e/ou relocação de unidades em situação de risco) e de melhorias necessárias nas infraestruturas essenciais.

O estímulo à participação dos beneficiários no processo de regularização fundiária seguiu sendo um grande desafio. A parceria com o Programa Moradia Legal, realizada em meio à pandemia da Covid-19, com atividades essencialmente remotas, sofreu o efeito do distanciamento das realidades locais. Mesmo incorporando mecanismos de acompanhamento intensivo, como os plantões de atendimento técnico aos gestores públicos e pessoal dos cartórios, a formação e a percepção interdisciplinar nesse processo se limitou a esses agentes. Prioridade nas ações de extensão da CIAPA-UFPE, o fortalecimento dos laços de participação comunitária se esvaiu, tendo sido não acompanhado e potencializado, mas somente orientado no curso. Tendo como premissa a sintonia com todos os atores da sociedade e a formação-implementação das práticas interdisciplinares, a transformação dos cidadãos em protagonistas do processo de regularização fundiária e, por conseguinte, do exercício pleno do direito à terra, à moradia e à cidade, torna-se mais difícil de ser incutida como cultura desejável.

Frente às limitações, o apoio dado ao PML não exclui o potencial de explorar a extensão universitária como "uma via de mão-dupla", que direciona a universidade à formação de parcerias com a sociedade, onde "o saber acadêmico e o saber popular" se encontraram (GADOTTI, 2017). A disseminação do ensino e da pesquisa como indissociáveis da extensão, se faz pelo uso da metodologia dialética sobre conceitos definidos nas experiências empíricas e ações de regularização fundiária. Tais ações metabolizam-se na promoção da participação, do direito à moradia e da cidadania, buscam integrar os espaços informais à cidade formal e destacam-se como princípios da função social da cidade e da propriedade urbana. No percurso se intercalam e intercambiam condicionantes de várias ordens. Busca-se nos projetos de regularização fundiária a transferência do conhecimento técnico ao contexto social, e vice-versa. A difusão dos métodos estabelecidos pela equipe da UFPE para a condução do processo que envolve o direito fundamental à

moradia, busca a participação e a inclusão social, territorial, política e urbanística, instrumentalizando a conquista do Direito à Cidade. Romper os limites para esse exercício de modo pleno é o desafio que a atuação da CIAPA se obriga enfrentar.

## Referências

BRASIL. **Resolução nº 7, de 18 de dezembro de 2018.** Estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira e regimenta o disposto na Meta 12.7 da Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 e dá outras providências. Ministério da Educação (MEC), dez. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei Federal N º 10.267/2001.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, (...); e dá outras providências. Brasília: PR, SG, Subchefia para Assuntos Jurídicos, agosto de 2001.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei Federal N º 13.465/2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, (...); e dá outras providências. Brasília: PR, SG, Subchefia para Assuntos Jurídicos, jul. 2017.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto Federal N º 9.310/2018.** Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília: PR, SG, Subchefia para Assuntos Jurídicos, mar. 2018.

CAMPOS, R. Política Urbana e Participação: Construção Coletiva para Regularização Fundiária nos Espaços Urbanos de Domínio da União. RMSDU - **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, v.3, n.2, p.8-30, 2014.

CGJ. CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA. **Edital Conjunto N° 01, De 21 de Janeiro de 2021.** EMENTA: Dispõe sobre a adesão de Municípios do Estado de Pernambuco ao Programa Moradia Legal, instituído pelo Provimento Conjunto nº 01/2018 (DJe nº 102/2018, de 05/06/2018), jan. 2021.

DINIZ, F.; CAMPOS, R.; GARNÉS, S/; AQUINO, M. L. Extensão universitária para a regularização fundiária à luz da Lei 13.465/2017: qual espaço para o exercício do Direito à Cidade? In **Anais do XXV ULACAV**. Recife: UFPE, Rede ULACAV, Ciapa, 2019, p. 85-96.

FJP. Estatística e Informações: demografia e indicadores sociais. **Déficit habitacional no Brasil - 2015.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações (DIREI), 2018, 78 p. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iDocumento=76871>. Acesso em: 18 mai. 2020.

GADOTTI, M. **Extensão universitária: para quê?** Instituto Paulo Freire, v. 15, 2017. Disponível em:  
[https://www.paulofreire.org/images/pdfs/Extensão\\_Universitária\\_-Moacir\\_Gadotti\\_fevereiro\\_2017.pdf](https://www.paulofreire.org/images/pdfs/Extensão_Universitária_-Moacir_Gadotti_fevereiro_2017.pdf). Acesso em: 01.10.2021.

GAILLART R., DE LA MORA L. A institucionalização do “direito à cidade”: um conceito ainda mobilizador de moradores de bairros populares? Segregação, desigualdades, políticas. In **Anais do Seminário Diálogos França Brasil 4ª edição**. Salvador, 2016.

GARNÉS, S.; LEAL, S. M. R.; CAMPOS, R.; DINIZ, F. R.; GONÇALVES, M. L. A.; ZANCHETI, S. M. (2017). **Projeto de Regularização Fundiária de Assentamentos Habitacionais na Região Metropolitana do Recife. Relatório de Atividades**. Meta 1. Recife: Departamento de Engenharia Cartográfica. UFPE, jul. 2017.

HARVEY, D. O direito à cidade. **Revista Piauí**, julho de 2013, edição nº 82, 2013. Disponível em <<http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-82/tribuna-livre-da-luta-de-classes/o-direito-a-cidade>>. Acesso em 10 setembro 2021.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade. Tradução de Rubens Frias**. Primeira Edição, Editora Moraes, São Paulo: 1991.

MDR. Ministério de Desenvolvimento Regional. Instrução Normativa N° 2, de 21 de janeiro de 2021. Regulamenta o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela, destinado ao atendimento de necessidades habitacionais e a garantir a segurança na posse de moradia de famílias de baixa renda. Brasília: PR, DOU, jan. 2021.

ROCHA D. M. **Revisitando o Prezeis: Um instrumento de luta e resistência no embate entre o planejamento estratégico e o direito à cidade**. In Anais do Encontro Nacional da Rede Observatório das Metrópoles. Natal, UFRN, 2017. Disponível em <[https://cchl.ufrn.br/rmnatal/evento\\_2017/anais/ST4/revisitando\\_o\\_prezeis.pdf](https://cchl.ufrn.br/rmnatal/evento_2017/anais/ST4/revisitando_o_prezeis.pdf)>. Acesso em 10 setembro 2021.

ROLNIK, R. et al. (Org.). **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. 304 p.

UFPE. Programa de Regularização Fundiária da UFPE. Edital 01/2021 - Credenciamento de Ações de Extensão nas Modalidades Programa, Projeto, Curso, Evento e Serviço. SIGProj N°: 373333.2040.161214.01092021. Pró-Reitoria de Extensão e Cultura - PROExC, UFPE, out. 2021.

UFPE. Projeto de Regulamentação da ZEIS Manancial Pitanga do Município de Igarassu-PE. Estudo da Área de Igarassu. Recife: Departamento de Engenharia Cartográfica. UFPE, jan. 2021.

UFPE. Relatório final do projeto de regularização fundiária de assentamentos habitacionais em área de domínio da União - Parque histórico nacional dos Guararapes (Córrego do Balaio). Recife: UFPE, 2013.

## **CAPÍTULO 4: URBANIZAÇÃO NA ZEIS CAMPO DO VILA: UMA CONQUISTA DA LUTA PELO DIREITO À CIDADE E À MORADIA**

Mariana da Costa Oliveira  
Wytney Dayanne de Araújo Silva  
Danielle Melo Rocha

### **Resumo**

Nessa época em que se discute tanto sobre os direitos coletivos, os direitos constitucionais acabaram por colocar a cidade no centro das discussões, onde as desigualdades tornam-se visíveis no espaço urbano. Esse contexto acaba por fomentar o discurso sobre o direito à Cidade, onde indivíduos se unem à procura de uma cidade desejável, através da ideia de pertencimento e tendo noção que são capazes de transformar o espaço em que vivem. O Recife é palco de inúmeras disputas pelo direito de morar e se caracteriza pela extrema desigualdade que se expressa em seu território, com a estreita proximidade entre os espaços de moradia de ricos e de pobres. Este texto investiga o processo de urbanização de uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) – a Campo do Vila, inserida em um bairro de classe média e alta, que foi objeto de urbanização por parte de programas federais - o Habitar Brasil financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Programa de Aceleração do Crescimento na modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) de forma complementar. Destaca a importância desse processo que consolida a comunidade no espaço que conquistou para sua moradia, como expressão do reconhecimento de sua luta pelo direito de acesso à moradia e à cidade. Ao tomar como foco a urbanização dessa área, pretende-se não apenas problematizar as obras urbanísticas implementadas, mas também, tentar compreender como se dá sua relação com o entorno. Por fim, algumas considerações destacam a importância de se pensar em práticas urbanas que favoreçam um espaço democrático e acessível às necessidades básicas de seus habitantes dentro do seu entorno.

**Palavras-chave:** Direito à cidade, Urbanização de favela, Zona Especial de Interesse Social, ZEIS Campo do Vila.

## **1. Introdução**

Até o ano de 2020, um terço da população urbana global viveria em assentamentos precários. Esta foi a previsão apresentada pelo relatório “*The challenge of slums*” (UN-HABITAT, 2003). No Brasil, o processo de urbanização contribuiu para a formação e a consolidação de áreas periféricas e pobres, desprovidas de infraestrutura e serviços sociais urbanos, que muitas vezes são denominados de assentamentos precários. Os mesmos envolvem mais que favelas, englobam conjuntos de lotes irregulares com irregularidade fundiária, carência de serviços públicos urbanos, carência de equipamentos públicos e carência de infraestrutura urbana (CORDEIRO, 2009).

A urbanização contemporânea, caracterizada cada vez mais por uma mercantilização da cidade e da vida urbana em um processo de “modernização da sociedade”, aprofundou e generalizou a lógica capitalista da cidade moderna produzida enquanto valor de troca (LEFEBVRE, 1986) que modifica a sua estrutura espacial e social no sentido, cada vez mais recorrente, que alguns autores afirmam ser de “espetacularização” (DEBORD, 1997), de “homogeneização” (SASSEN, 1998) ou de “urbanização” (MUÑOZ, 2008) das paisagens urbanas. Existe uma necessidade de se realizar uma investigação acerca da urbanização de assentamentos precários, se justificando também pela relevância que projetos dessa natureza possuem na busca pela efetivação do Direito à habitação adequada; e por exigirem da Administração Pública níveis mais sofisticados de planejamento e gestão da política habitacional.

Para Harvey (2013), a cidade é um território de lutas políticas entre o capital e as classes trabalhadoras. Dessa maneira, o mero acesso aos recursos e oportunidades ofertados pela cidade não garante o pleno direito à mesma, antes, relaciona-se ao direito compartilhado pela sua transformação, na atuação conjunta de remodelação dos processos de intervenções urbanas. Não obstante, a moradia foi incorporada como um direito social na Constituição de 1988, por meio da promulgação da Emenda Constitucional de Nº 26, de 2000, assumindo a necessidade de requisitos que passem a atender plenamente a vida cidadã, tanto sob o ponto de vista da sua promoção quanto da sua proteção.

O reconhecimento deste direito se consolida no Recife já no início da década de 1980, com a institucionalização de 27 Zonas Especiais de Interesse Social,

gravadas na Lei de Uso e Ocupação do Solo no. 14.511/1983. Após quase quarenta anos, o número de ZEIS instituídas por lei chega a triplicar no Recife, mas que atualmente soma 77 ZEIS, entre elas a ZEIS Campo do Vila, objeto de análise neste artigo.

A política pública destinada à urbanização de assentamentos precários, por sua vez, legitima esses assentamentos como espaço de moradia das famílias de menor renda, contribuindo para a sua consolidação, o que pode ser entendido como um reconhecimento, por parte do poder público, do direito à moradia e à cidade das comunidades neles residentes.

É nessa perspectiva que este artigo analisa o processo de urbanização da ZEIS Campo do Vila, realizado por meio do Programa Habitar Brasil financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Programa de Aceleração do Crescimento na modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) de forma complementar, sob responsabilidade da Prefeitura do Recife. Tem como objetivo geral analisar a urbanização integral na ZEIS Campo do Vila por meio desses programas, visando apreender a qualidade das intervenções, identificando os problemas e benefícios existentes na situação pós-intervenção do assentamento, capazes de representar a conquista do direito à cidade e à apropriação do espaço urbanizado por seus moradores.

As análises do geógrafo brasileiro Milton Santos (2001) contribuem para a discussão aqui apresentada, com sua perspectiva de território para além de um recorte geográfico rígido, ou seja, como uma composição onde se reproduzem dinâmicas e interações complexas. É nele onde se formam as identidades e está inserido o sentido de pertencimento. Contudo, foge ao âmbito deste artigo, apresentar outras reflexões realizadas no contexto da pesquisa em que esta análise se pauta, que aborda como as práticas da participação popular podem favorecer o desenvolvimento de um espaço mais democrático e o acesso às necessidades básicas dos habitantes.

## **2. Metodologia**

Este texto se pauta em uma pesquisa<sup>21</sup> mais ampla na qual se buscou por elementos que fomentassem a discussão sobre o projeto de urbanização da ZEIS Campo do Vila no Recife. Pautou-se na reflexão crítica sobre o processo de urbanização integral, investigando o caminho dessa comunidade na luta pela conquista do Direito à Cidade e à Moradia, desde a transformação em ZEIS com a garantia da permanência da população na área, até a execução das melhorias urbanísticas e da regularização fundiária do assentamento.

Foi realizada uma pesquisa para compreensão da problemática com foco em documentos de órgãos públicos e privados, além de ter sido realizado o mapeamento da área e do seu entorno como ferramenta de análise e apreensão dos resultados dessa urbanização da área.

Ao tomar como foco a urbanização dessa área, pretendia-se não apenas problematizar as obras urbanísticas implementadas, mas também, tentar compreender como se dá sua relação com seu entorno. A discussão culmina com algumas considerações destacando a importância de se pensar em práticas urbanas que favoreçam um espaço democrático e acessível às necessidades básicas de seus habitantes dentro do seu entorno.

## **3. Resultados e discussão**

As intervenções estatais em assentamentos precários no Recife variaram, historicamente, entre a omissão, a erradicação das ocupações autoconstruídas e a melhoria pontual de parte desses assentamentos (MORAES; MIRANDA; SOUZA, 2018). A urbanização integral de um assentamento precário, como é o caso da ZEIS Campo do Vila, se enquadra como uma rara exceção, possivelmente viabilizada pela dimensão desta ZEIS, caracterizada como uma daquelas que ocupam menor área no território da cidade.

---

<sup>21</sup> A pesquisa a que esse texto se vincula, intitulada: **Capacidade Institucional e Aparato Normativo para Implementação de Políticas: Avaliação do Ciclo Recente de Programas e Projetos de Urbanização de Favelas na Cidade do Recife**, foi desenvolvida pelo Observatório PE/ Núcleo Recife do INCT/Observatório das Metrópoles, em parceria com a Comunidade Interdisciplinar de Ação Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA), ambos vinculados ao Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFPE.

A discussão aqui apresentada procura contextualizar a ZEIS Campo do Vila na cidade do Recife e no âmbito das ZEIS instituídas na cidade para, em seguida, abordar o processo de urbanização dessa ZEIS, caracterizando a atuação dos dois programas federais que se complementam nesse processo: o HBB e o PAC/UAP.

### **3.1. A ZEIS Campo do Vila no Contexto das ZEIS do Recife**

Situada no bairro do Espinheiro, a ZEIS Campo do Vila se insere próxima ao centro expandido da cidade do Recife, nas bordas de uma das perimetrais mais importantes da cidade (Figura 1). Sua ocupação originou-se no dia 08 de março de 1934, em “terras de marinha”<sup>22</sup> o que permitiu aos moradores realizarem atividades extrativistas, as quais foram encerradas ao longo dos anos em decorrência do aumento do número de famílias no assentamento e da necessidade de aterrinar a área.

Figura 1. Localização da ZEIS Campo do Vila.



Fonte: Elaborado pelas Autoras, (2021).

Desde a década de 1980, a comunidade de Campo do Vila possuía uma Associação dos Moradores e, com essa base de apoio, conseguiram se articular visando a otimização da área em aspectos infra estruturais. Em meados da década de 1990, conquistou a transformação da área em uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) - resultado da luta constante da população residente pela não remoção, pela busca de melhorias urbanísticas e pela regularização fundiária. A institucionalização da ZEIS Campo do Vila representa, assim, a primeira grande conquista da luta da comunidade pelo seu direito à cidade e à moradia.

<sup>22</sup> As “Terras de Marinha” foram definidas como aquelas terras inundadas pela preamar média do ano de 1831, acrescidas de 33 metros, conforme disposições do Império brasileiro, consolidadas no período republicano.

Localizada no bairro do Espinheiro, a ZEIS Campo do Vila encontra-se na vizinhança de um bairro tradicional de classe média e alta do Recife. Muito valorizado e cobiçado pelo mercado imobiliário, o bairro do Espinheiro apresentava, no início da década de 2000, uma população de 10.438 habitantes, com uma renda familiar média de R\$ 7.299,96, segundo pesquisa socioeconômica realizada pela URB – Recife, 2002.

Com contribuição do graduando de arquitetura Ícaro Santos, para além das investigações teóricas, foi realizada uma decomposição sistêmica para se compreender o entorno da ZEIS Campo do Vila do ponto de vista de sua morfologia e oferta de infraestrutura e serviços. As interpretações dos mapas na escala do bairro evidenciaram a localização privilegiada da ZEIS, entre a Avenida Norte e a Agamenon Magalhães, duas vias arteriais do Recife, permitindo aos moradores da comunidade um fácil acesso ao centro da cidade e aos subúrbios (Figura 2).

Figura 2. Campo do Vila: Hierarquia de vias



Fonte: Contribuição de Ícaro Barros Correia, adaptado pelas autoras, (2021).

Segundo os dados coletados na Prefeitura Municipal da Cidade do Recife (PCR), antes das intervenções, a comunidade possuía 775 habitantes, compondo 214 famílias distribuídas em 1,7ha de área e esses habitantes ocupavam 230

imóveis. Quanto à questão socioeconômica, apenas 52% estavam empregados, sendo 40% dessa população economicamente ativa desenvolvedora de atividades rentáveis na própria localidade; 98,23% da população da área recebia até três salários-mínimos e 13,7% dos moradores era analfabeto. (PCR, 2005).

Constatou-se, ainda, que o bairro conta com poucos espaços livres (parques e praças), no entanto suas ruas são altamente arborizadas com uma média de 24 árvores distribuídas nas 32 ruas, segundo matéria do Brasil de Fato (2019). A figura 3 destaca esse aspecto. Apesar disso, essa forte característica não está presente no interior da ZEIS, onde há uma carência expressiva quanto aos elementos naturais, favoráveis a propiciar as necessárias condições de amenidade. Considerando o caráter essencialmente tradicional, o bairro apresenta centros comerciais, edifícios empresariais e de apartamentos, contudo, seu caráter residencial se sobressai.

Figura 3. Campo do Vila: Áreas verdes



Fonte: Contribuição de Ícaro Barros Correia, adaptado pelas autoras, (2021).

Campo do Vila, escondida na trama urbana formal, era caracterizada pela densa ocupação com boa parte dos imóveis geminados, com pouca ou quase nenhum espaçamento que permitisse a aeração dos ambientes e que, somado ao

fato da inexistência de cobertura vegetal, a área tornava-se desconfortável com altas temperaturas. Além disso, esse adensamento deixava apenas estreitas vias para a passagem de pedestres (o que também seria os espaços livres comuns cabíveis) antes da intervenção. As vielas não tinham continuidade com o sistema viário formal adjacente, evidenciando os problemas de permeabilidade, o que impactava diretamente na impossibilidade de acesso de veículos para fins corriqueiros e/ou de serviços como caminhão de coleta de lixo, ambulância e corpo de bombeiros.

Como o terreno em que a ZEIS está situada tem uma cota abaixo do nível do mar, as moradias eram construídas sobre aterros, o que tornava a estrutura de drenagem precária, deixando a área vulnerável a frequentes alagamentos. Inicialmente, as famílias ocupantes não tinham acesso formal ao abastecimento de água, tampouco dispunham de sistema de esgotamento sanitário e de drenagem. Além da Associação dos Moradores, a ausência de equipamentos públicos na área era marcante, fazendo com que seus moradores tivessem que recorrer às áreas vizinhas em busca de equipamentos de saúde, educação e lazer. (Figura 4).

Figura 4. Campo do Vila: Equipamentos públicos



Fonte: Contribuição de Ícaro Barros Correia, adaptado pelas autoras, (2021).

### 3.2. A urbanização da ZEIS Campo do Vila: o HBB e o PAC/UAS

O Programa Habitar Brasil/BID foi implantado, no final da década de 1990, ampliando com investimentos estrangeiros o Programa Habitar Brasil, de âmbito

nacional, o qual havia sido implantado para urbanizar assentamentos precários com recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Com a incorporação dos recursos do Banco Interamericano de Investimentos (BID), o programa assumiu um novo formato, em que priorizava a implantação pelos municípios e condicionava os investimentos em Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) aos investimentos realizados no Desenvolvimento Institucional (DI) do município beneficiário (SOUZA, 2007).

De início, alguns estados participaram da contratação de recursos pelo programa Habitar Brasil/BID, como Pernambuco, por exemplo, por meio da COHAB-PE, que contratou investimentos em urbanização para a ZEIS *Sítio Grande e Dancing Days* (2128 famílias). Contudo, é a Prefeitura do Recife quem avança com a implantação do programa em várias áreas: o *Projeto Beira Rio*, que removeu famílias residentes em dois assentamentos situados às margens do Rio Capibaribe – José de Holanda (109 moradias) e Arlindo Gouveia (199 moradias) – para reassentá-las no Conjunto Habitacional da Torre (320 famílias); e a urbanização de **Campo do Vila (355 famílias)**, *Padre Miguel* (866 famílias), *Abençoada por Deus* (1109 famílias), *Vila Imperial* (647 famílias), todos de acordo com as definições do *Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais* (PEMAS), elaborado pela URB-Recife, como requisito para acesso aos investimentos em urbanização, consolidando a prioridade de concessão dos investimentos aos municípios (ROCHA et al, 2021).

Na década de 2000, o HBB se destacou como programa prioritário para urbanização de assentamentos precários em escala nacional, tornando-se, também, uma referência na formulação da política habitacional no Recife, uma vez que contou com um importante componente de desenvolvimento institucional e que se inseriu no modelo de gestão compartilhada definido pela Lei do PREZEIS (Lei nº 16.113/1995). Esse modelo visa efetivar a regularização urbanística e fundiária das ZEIS, tendo as Comissões de Urbanização e Legalização – COMUL e o Fórum do PREZEIS como instâncias centrais (ROCHA, 2017).

No final de década de 2000, mais especificamente nos anos de 2007 e 2008, todas as obras implantadas pelo HBB passaram a aportar recursos do **Programa de Aceleração do Crescimento**, lançado nacionalmente em 2007, como um plano ambicioso de investimentos em infraestrutura, destinado a promover o crescimento

econômico do país. Contudo, ainda nos seus primeiros anos, o PAC passou a contemplar, na modalidade **Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP)**, a urbanização, a infraestrutura básica, a produção e requalificação de moradias e de equipamentos sociais nos assentamentos precários, além de regularização fundiária, requalificação ambiental e eliminação de situação de risco. (CARDOSO, DENALDI, 2018)

Entre os projetos de urbanização de assentamentos precários implantadas no Recife, que utilizaram, na maioria, recursos do PAC UAP para sua complementação, registraram-se aqueles oriundos do Programa Habitar Brasil/BID. Na Região Metropolitana do Recife, foram contratados cinco projetos com a Prefeitura, atingindo, de forma geral, 1.706 famílias nas duas últimas décadas. Quanto à natureza das intervenções, o HBB BID proporcionou urbanizações parciais, provisão habitacional, representando as demais intervenções com aporte financeiro do programa e urbanizações integrais (duas intervenções), entre os quais se situa o projeto da ZEIS Campo do Vila (Figura 5 e Quadro 1) (BRASIL, 2018).

Quadro 1. Natureza das intervenções, investimentos e andamento das obras do HBB BID complementado pelo PAC-UAP em assentamentos precários no Recife

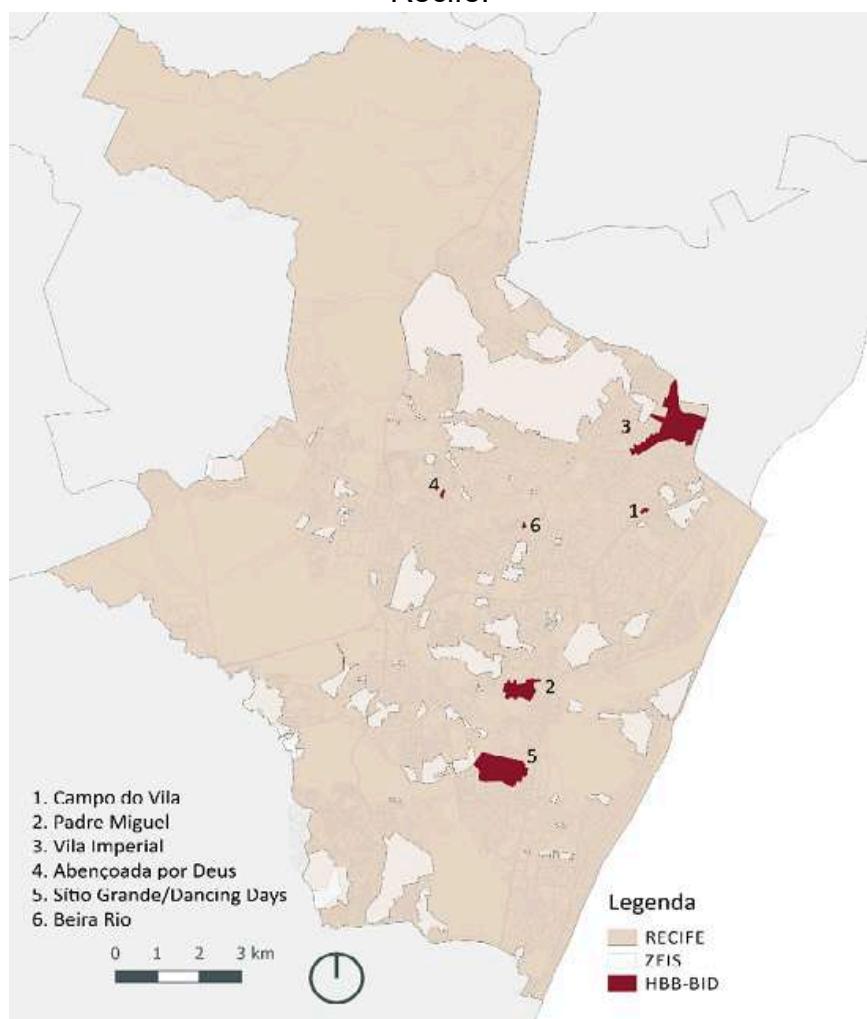
ENTES PROMOTORES	NATUREZA DA INTERVENÇÃO/ PROJETOSS	INVESTIMENTO	Nº FAMÍLIAS – (Investimento por Família)	AUTORIZAÇÃO DA OBRA E REALIZAÇÃO (%)
MUNICÍPIO	URBANIZAÇÃO INTEGRAL	14.961.333,12	478 (31.299,86)	
	Campo do Vila	4.662.558,40	214 (21.787,66)	28/11/2007; Obra física Concluída(85,12)
	Padre Miguel	10.298.774,72	264 (39.010,51)	17/04/2006; Obra física Concluída (90,37)
	PROVISÃO HABITACIONAL	26.458.714,92	1.228 (52.544,85)	
	Vila Imperial	7.388.407,29	144 (51.308,38)	11/06/2007; Obra física Concluída(97,19)
	Abençoada por Deus	13.084.376,96	428 (30.570,97)	03/01/2007; Concluído (100%)
ESTADO	Sítio Grande / Dancing Days	29.837.678,61	2.128 (14.021,47)	04/10/2001; Paralisada (40,77)
	<b>TOTAL</b>	<b>71.257.726,655</b>	<b>74.431</b> <b>(91.161,79)</b>	

Fonte: Adaptados pelas autoras (2021), a partir de Quadros de Composição e Investimento previamente coletados pelo Núcleo Recife do Observatório das Metrópoles.

Segundo dados da Prefeitura, o status das Obras Físicas, considerando a última vistoria em 2017, já com o aporte de recursos do PAC-UAP, era de 85,12%

concluídas no que se refere às obras de infraestrutura, desobstrução de vias, construção das casas térreas, Centro Comunitário e Creche, além dos dois habitacionais que passaram a abrigar 56 famílias (esses últimos, especificamente, foram entregues em 2012).

Figura 5. Localização das intervenções do HBB BID em assentamentos precários no Recife.



Fonte: Elaborado pelas autoras, (2021).

É importante ressaltar que, com a implementação do HBB BID em âmbito nacional, constatou-se um caráter fortemente municipalista, em que tinha por objetivo realizar intervenções modelos que pudessem ser replicadas a posteriori, inclusive por demais programas que possivelmente poderiam surgir. Uma das exigências do programa para que as intervenções fossem viabilizadas, era que os municípios contassem com o Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais - PEMAS, o qual o município do Recife já possuía. Como o Recife já

atendia a tais requisitos foi possível repassar os recursos que não estavam sendo utilizados por outros municípios e que não contavam com o PEMAS. Desta forma, outras ZEIS do Recife passíveis de intervenções urbanísticas foram identificadas, passando pelo debate no Fórum do PREZEIS.

Nesses debates, a ZEIS Campo do Vila foi elencada em 2001 como prioridade para intervenção urbana, pois já dispunha de Plano Urbanístico pronto e aprovado, além do tempo e nível de ocupação tornarem toda a ZEIS como área consolidável, dispensando o reassentamento das famílias e tornando-a propícia à regularização fundiária. Assim, o HBB BID constitui-se como o primeiro programa com aporte de recursos para a urbanização desta ZEIS, a partir do qual foi possível elaborar os projetos arquitetônicos, urbanísticos e de engenharia, enquanto a execução das obras foi direcionada posteriormente ao PAC-UAP.

A atuação peculiar do HBB BID no Recife que se deu em mais de uma área, evidencia a luta pelo Direito à Cidade travada pelas organizações da sociedade civil, através da elaboração da Lei do PREZEIS ainda em 1987 (Lei 14947/87), antecedendo até mesmo as conquistas da Constituição de 1988. Antes mesmo da existência dessas instâncias que asseguram direitos civis das comunidades, os moradores de Campo do Vila se articulavam em defesa da permanência deles na área, mesmo enfrentando pressão do mercado imobiliário por longos anos em decorrência da sua localização estratégica na cidade.

Com toda luta travada pela comunidade e articulações, o aporte financeiro do HBB BID pôde ser investido na ZEIS, a partir do desenvolvimento do Plano Urbanístico com premissas básicas e diretrizes fundamentadas nos preceitos do Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social-PREZEIS e do Programa Habitar Brasil BID. Segundo relato do Representante Comunitário da área, o Plano Urbanístico foi construído com a população, apresentado diversas vezes na Associação para que houvesse um processo participativo na mudança da comunidade.

As premissas estabelecidas buscaram direcionar as intervenções de caráter físico-ambiental, dentre as quais: Desenho Urbano, Tipologias Habitacionais, Equipamentos e Paisagismo para a área, as mesmas foram devidamente apontadas nas análises, visando a melhoria referida. Para tal, o princípio básico da consolidação da ocupação foi posto como balizamento principal para garantir um

estágio do ambiente habitacional qualitativamente melhor, assegurando as características específicas para compor um plano integral, abrangendo todos os aspectos implícitos à urbanização de assentamentos precários. Como consta no Memorial descritivo e justificativo da Comunidade Campo do Vila – Recife/PE, as intervenções tinham por objetivo: Assegurar a permanência dos moradores na área, considerando as relações existentes para que o convívio social permaneça e se solidifique; Garantir a salubridade ambiental, através da implantação de infraestrutura básica para serviços de água, luz, saneamento, limpeza pública, etc.; Garantir uma intervenção de caráter integral e integrado, aliando todos os projetos urbanísticos de forma conciliada; Garantir as potencialidades culturalmente incorporadas pela comunidade.

O projeto urbanístico da ZEIS Campo do Vila, em sua proposta original, oferecia aos seus moradores além das novas unidades habitacionais, 56 distribuídas nos edifícios habitacionais (54 originalmente de uso residencial e 2 de uso misto) e 3 unidades residenciais, todas com o propósito de abrigar as famílias remanejadas, também foram propostos 5 pontos comerciais e alguns equipamentos institucionais, sendo eles: uma Creche e um Centro Comunitário.

De modo geral, todas as tipologias e equipamentos sociais previstos foram executados integralmente, cumprindo as premissas pré-estabelecidas, como é possível observar através das imagens aéreas que recortam a evolução histórica da área (Figura 6). No entanto, a proposta que incluía a construção de passeios, paginação de piso, canteiros e plantação de árvores na área, não foi executada até hoje. Uma conquista recente da comunidade foi a regularização fundiária, finalizada em dezembro de 2020, consolidando mais um passo fundamental no sentido da consolidação das famílias no lugar que conquistaram para a sua moradia.

Figura 6. Evolução do processo de intervenção



Fonte: Google Earth, adaptado pelas autoras, (2020).

Foi possível apreender algumas articulações entre lideranças locais com setores do movimento popular. Com o surgimento da Associação dos Moradores na Comunidade, por volta de 1980, a comunidade participa ativamente, a partir dessa base de apoio, melhor se articulando para viabilizar a melhoria das condições de habitabilidade do assentamento. Não obstante, conquistou, algum tempo depois, a transformação da área em uma ZEIS - resultado da luta constante da comunidade pela não remoção e pela busca de melhorias urbanísticas e de regularização fundiária próprias do assentamento.

A institucionalização por lei da ZEIS Campo do Vila foi acompanhada da instalação de Comissão de Urbanização e Legalização – COMUL, de caráter deliberativo, que consta na Lei do PREZEIS (Lei nº 16.113/95), a qual integrou representantes da própria comunidade, de organizações sociais e do poder público no modelo de cogestão. Esse modelo representou o desenvolvimento de projetos urbanísticos e de regularização fundiária feitos na e para a respectiva ZEIS, integrando em uma mesma equipe tais atores sociais.

#### 4. Considerações finais

Considerando que o trabalho consistiu na avaliação do processo de urbanização integral de uma Zona Especial de Interesse Social no Recife, a ZEIS

Campo do Vila, objeto de programas sequenciais em nível federal, o Programa Habitar Brasil BID e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-UAP), foi possível constatar a importância que tais programas tiveram na política habitacional do Recife, e mais especificamente, como impulsionaram a melhoria da área objeto de estudo. Ademais, com o apanhado histórico que foi desenvolvido, tanto do lado técnico referente ao escopo dos programas, administração e gestão dos projetos, quanto do levantamento do conhecimento e vivência dos moradores, traz à academia os entraves da comunidade tanto para permanecer na área, como para conquistar a devida melhoria.

Tais questões estiveram sempre relacionadas a articulação da comunidade que, apesar de ser precedente aos programas, o escopo dos mesmos, principalmente do HBB BID, fortaleceu-a a partir da exigência da participação social para se viabilizar a intervenção. Assim, foi possível urbanizar a área integralmente através da desobstrução das vias, implementação de infraestrutura, construção de unidades habitacionais e de equipamentos públicos que servem de subsídio aos moradores (Creche e centro comunitário), além da recente regularização fundiária, que marcou significativamente as condições de habitabilidade dos moradores da área, contudo, as propostas paisagísticas não foram implementadas até hoje. Para além disso, percebe-se que houve uma abordagem coerente quanto a não remoção das famílias da comunidade para outras áreas (dado o “diagnóstico” da área como consolidável), o que certamente impactaria nos seus vínculos identitários, socioculturais e ambientais.

A avaliação do processo de urbanização da ZEIS Campo do Vila deixou claro que, só houve a concretização das propostas para a área de forma integral, graças à gestão participativa e articulação comunitária incidente, o mesmo não aconteceu nas demais áreas que foram alvo de intervenção do Programa Habitar Brasil – BID, deixando muitas obras longe dos objetivos propostos. Ressalta-se, ainda, a importância observada acerca do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social- PREZEIS, que desempenhou um modelo de gestão compartilhada em benefício das ZEIS, contribuindo para o acesso ao Direito à Cidade por meio da apropriação do espaço urbanizado por seus moradores.

Ao decorrer da pesquisa, foi possível reconhecer que o percurso dessa população tem se demonstrado importantes para área não só do Porto do Capim,

como para cidade, visto que ao longo da sua história protagonizaram manifestações que questionaram e ainda questionam o planejamento. Esses não possuem pautas desorganizadas, muito menos representam problemas de segurança pública, sendo um caminho para gestão participativa com relações a realidade específica de cada lugar.

## Referências

- CARDOSO, A.L.; DENALDI, R. (orgs). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC.** RIBEIRO, L.C.Q. (coord). 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.
- CORDEIRO, D.O. **Políticas de intervenção em favelas e as transformações nos programas, procedimentos e práticas: a experiência de atuação do município de Embu.** Dissertação de Mestrado. FAUUSP, 2009.
- DEBORD, G. **A Sociedade do Espetáculo.** Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.
- DIAS, S.B. **Arquitetura hostil e percepção da sensação de insegurança: uma barreira para vitalidade e urbanidade, no bairro do Espinheiro.** Natal, 2019.
- Disponível em: Cartografia Histórica: LABTOPOPE. Acesso em: 16 nov. 2021.
- Empresa de Urbanização do Recife - URB. **Memorial descritivo e justificativo da Comunidade Campo do Vila.** Projeto Integrado de Urbanização de Assentamentos Subnormais – USA. Volume bi. Partido urbanístico e projetos de Arquitetura. Recife: Prefeitura do Recife, 2005a.
- HARVEY, David. **Para entender O capital.** Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.
- LEFEBVRE, H. **Le droit à la ville.** Antropos. Paris: 1968.
- MORAES, D.; MIRANDA, L.I.B. **Entre camadas e intervenções integrais, a urbanização de favelas a partir do PAC no Recife PE.** III Seminário Nacional Sobre Urbanização De Favelas, Urbfavelas Salvador - BA, 2018.
- MORAES, D.; MIRANDA, L.I.B.M.; SOUZA, M.A.A. Relatório Direito à Cidade e Habitação um balanço do PAC - Urbanização de Favelas Região Metropolitana do Recife. In: CARDOSO, A. L; DENALDI, R. **Um Balanço Preliminar do PAC: Urbanização de favelas no Brasil.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.
- MORAES, D.; MIRANDA, L.I.M; SOUZA, M.A.A. Recife. Entre camadas de urbanização e intervenções integrais: A urbanização recente de assentamentos precários no Recife a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). In CARDOSO, A.L.; DENALDI, R. (orgs.) **Um Balanço Preliminar do PAC: Urbanização de favelas no Brasil.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. pp. 165-198.

MUÑOZ, F. **Urbanización: paisajes comunes, lugares globales**. Barcelona: G. Gili, 2008.

ONU. United Nations. **Human Settlements Programme**. The Challenge of slums: global report on human settlements. London: Earthscan, 2003.

RECIFE. **Lei Municipal n.º 16.113**, de 6 de novembro de 1995. Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - Prezeis e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/leiordinaria/1995/1611/16113/lei-ordinaria-n-16113-1995-dispoe-sobre-o-plano-deregularizacao-das-zonas-especiais-de-interess-e-social-prezeis-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 8. set. 2021.

RECIFE. **Lei nº 14.511**, de 17 de janeiro de 1983. Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1983/1451/14511/lei-ordinaria-n14511-1983-define-diretrizes-para-o-uso-e-ocupacao-do-solo-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 de set 2021.

ROCHA, D.M. **Revisitando o PREZEIS: um instrumento de luta e resistência no embate entre o planejamento estratégico e o direito à cidade**. In: Anais do Encontro Nacional da Rede do Observatório das Metrópoles 'Regimes Urbanos e Governança Metropolitana', 2017, Natal. UFRN, 2017.

ROCHA, D.M.; SOUZA, M.A.A.; DINIZ, F.R.; NEVES, N.H.S. Direito à Cidade e Habitação: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município do Recife. **Relatório Final**. Recife: Observatório das Metrópoles – Núcleo Recife (Observatório PE), 2021. Disponível em [https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final\\_Recife\\_UFPE.pdf](https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Recife_UFPE.pdf)

SANTOS, Milton. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Editora Record. Rio de Janeiro .2001.

SASSEN, S. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SOUZA, M.A.A. Política Habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife In: **Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras**. Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. 1 ed. Porto Alegre: ANTAC, 2007. p. 114-149.

SOUZA, Maria Angela et. al. As formas de provisão da moradia na configuração socioespacial da Região Metropolitana do Recife In: **Recife: Transformações na Ordem Urbana (1980-2010)**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2015, p. 241-285

## **CAPÍTULO 5: O PROJETO CAPIBARIBE MELHOR E O DIREITO À CIDADE. ESTUDO SOBRE O PROCESSO DE REASSENTAMENTO DE FAMÍLIAS PARA O CONJUNTO HABITACIONAL CASARÃO DO BARBALHO**

Yasmim Santos Cardoso  
Eduarda Campos Cavalcanti  
Danielle de Melo Rocha

### **Resumo**

Esse artigo resulta das pesquisas em andamento realizadas pelas autoras, em nível de mestrado e de iniciação científica, inseridas na “pesquisa-mãe” desenvolvida pelos laboratórios Observatório das Metrópoles/PE (Núcleo Recife) e Comunidade Interdisciplinar de Ação Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA), ambos vinculados ao Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFPE, com apoio do CNPq. Tem como objeto central o modelo de produção habitacional implementado pelo Projeto Capibaribe Melhor (PCM) à luz do referencial teórico sobre direito à cidade e à moradia. Adotou-se como estudo de caso o processo de concepção, produção e ocupação do Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho em Recife/PE. As ações do PCM foram inicialmente financiadas pelo Banco Mundial e posteriormente complementadas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Nessa perspectiva, o PCM, abrangendo os assentamentos localizados nas proximidades do Rio Capibaribe, engloba 11 dos 26 canais da bacia do Capibaribe e prevê a implantação de sistema de infraestrutura urbana, ampliação do sistema viário, adequação de áreas verdes, entre outros. No entanto, estas intervenções não foram suficientes para solucionar as inadequações de todas as comunidades inseridas no recorte, visto que muitas das ações demandaram projetos de provisão habitacional. Desta forma, para construção do habitacional que comportaria as famílias reassentadas, foram necessários recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida. Apesar da melhoria nas condições de habitabilidade, o projeto resultou em conflitos diversos, pois o habitacional tem abrigado famílias oriundas de diversos assentamentos precários abrangidos pelo PCM sem qualquer relação anterior de sociabilidade entre si e entre o entorno do conjunto. Diante desse quadro, busca-se responder às seguintes reflexões: Será possível reconstruir laços identitários entre as famílias reassentadas para viabilizar uma convivência harmônica no Conjunto? O modelo de política habitacional adotado no Recife, tendo como exemplo o PCM, é

**Direito à Cidade e Direito à Moradia**

*Pela construção de uma nova sociabilidade*

capaz de garantir o direito à cidade e à moradia em todas as suas dimensões? Os moradores que foram realocados tiveram alternativas de escolha quanto à permanência ou reassentamento de suas famílias? A nova forma de moradia possibilita ampliação e/ou flexibilização de forma a acomodar os núcleos familiares? Houve alguma ação de assistência técnica no Conjunto ocupado pelas famílias reassentadas? Diante dessas questões, a pesquisa tem como objetivo analisar o caso do Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho, visando apreender os efeitos do processo de reassentamento na interface com a Política Habitacional do Recife e seu impacto para as famílias reassentadas. Como objetivos específicos foram analisados: os entraves e avanços do PCM e seu impacto na execução do objeto de estudo; a avaliação do processo de urbanização promovido pelo PCM, a partir da qualidade das intervenções, da visão de moradores do Conjunto e dos gestores municipais responsáveis pela intervenção, e do desempenho e efetividade do trabalho social no Conjunto. Como procedimento metodológico, foi realizada pesquisa bibliográfica, coleta de material nos órgãos públicos, visitas de campo e entrevistas semiestruturadas com moradores locais e gestores públicos municipais. Foram elaborados mapas temáticos para diagnóstico da implantação, avaliando-se o projeto e os padrões construtivos e sistematizado as entrevistas para fundamentar os argumentos.

**Palavras-chave:** direito à cidade, direito à moradia, reassentamento, políticas públicas.

## 1. Introdução

Após um grande período marcado pela ditadura militar, a reconstrução da democracia no Brasil teve que fazer face a um legado nefasto, pois o país se consolidou como uma das sociedades mais desiguais do mundo. Segundo Raquel Rolnik, este problema, atrelado a um modelo fundiário excludente, resultou na prevalência de assentamentos irregulares em crescimento desordenado nas grandes cidades, autoconstruídos nas “franjas urbanas” (ROLNIK, 2019, p.267). Nesse contexto, os movimentos ligados ao direito à cidade e à moradia passaram a assumir maior importância na sociedade brasileira, em busca de maior equidade socioespacial.

Para uma melhor compreensão dos termos, nomeia-se direito à cidade aquilo que Lefebvre designa como um direito que “só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada”, defendendo, assim, que “os proletários”, também interpretados como os trabalhadores e moradores da cidade, são os verdadeiros protagonistas do direito à cidade (LEFEBVRE, 1991). O direito à moradia, por sua vez, é garantido aos cidadãos brasileiros através do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, que o inclui dentre os “direitos sociais”, como “a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988, Art. 6).

Nessa perspectiva, em nível internacional, na década de 1990, bancos multilaterais como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, ou Banco Mundial) concentravam seus esforços para reduzir os entraves da produtividade urbana, por meio de programas de gerenciamento urbano, trabalhando em um sistema financeiro habitacional que pudesse servir aos consumidores, financistas e governos, sendo capaz de dinamizar a economia de seus respectivos países (CAVALCANTI, 2008).

Neste contexto, desenvolve-se um modelo de planejamento urbano chamado “estratégico”, muito difundido na América Latina, especialmente no Brasil, caracterizado pela ação combinada de diferentes agências multilaterais, como o BIRD, e consultores internacionais (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2000). Esse modelo é marcado pelo predomínio do padrão de competitividade, cujos objetivos principais envolvem o crescimento econômico e a atração de investidores, a partir da expansão do mercado imobiliário (SOUZA, 2010). O planejamento estratégico vem sendo implementado sob o discurso de contribuir para o desempenho econômico, financeiro e fiscal, a redução da pobreza, o desenvolvimento humano etc. Porém, é importante salientar que mesmo que tais ideias apresentem discursos formais diferenciados, ainda existem contradições em suas aplicações (CAVALCANTI, 2008), visto que suas políticas se baseiam mais em ampliar os próprios mercados do que em aumentar, de fato, o acesso à moradia para os mais pobres e vulneráveis (ROLNIK, 2019).

O território brasileiro é um exemplo de como o microfinanciamento e a expansão do capital refletem na conformação urbana, mais especificamente nas

áreas de interesse social. No caso dos conjuntos habitacionais dessa natureza, mesmo proporcionando melhorias nas condições de habitabilidade, a dimensão das unidades habitacionais previamente definida, sua padronização e replicação, independentemente do número de famílias a serem comportadas, é um grande exemplo de como essas moradias não se adequam à realidade dos distintos núcleos familiares, visto que muitas famílias possuem mais integrantes do que uma unidade de 30 a 40m<sup>2</sup> poderia suportar de forma adequada (ROLNIK, 2019).

Ainda segundo Rolnik (2019), essas soluções homogêneas de tipologia não oferecem a flexibilidade encontrada nos assentamentos precários com a criação de “puxadinhos”, conforme o crescimento da família, como também não permite o uso misto na unidade com a finalidade de incorporar atividades econômicas/comerciais, suprimindo em muitos casos as possibilidades de fonte de renda familiar. Além disso, a rapidez na aprovação dos projetos e a praticidade na escolha do terreno mais viável em termos de custo e tempo, fazem com que esses conjuntos destinados às comunidades de baixa renda sejam inseridos em áreas periféricas e menos valorizadas, onde, por sua vez, os terrenos são mais baratos. Esse quadro difere das áreas que normalmente esta população de baixa renda ocupa: em regiões centrais, com acesso às relações de trabalho e aos vínculos sociais estabelecidos, e onde o interesse do mercado imobiliário é extremamente elevado.

Com a construção dos conjuntos habitacionais em áreas periféricas e baratas, sem uma prévia adequação do espaço em que são inseridos e com a padronização de um modelo de unidade habitacional não flexível, a política habitacional brasileira possuiu, historicamente, um papel decisivo para a reprodução de um padrão de segregação espacial, contribuindo para o espraiamento urbano, permitindo uma divisão territorial entre ricos e pobres e, como consequência, a criação de um espaço de intensa produção do que Rolnik denomina “moradia sem cidade” (ROLNIK, 2019, p.314).

Saindo da esfera nacional, as políticas habitacionais na cidade do Recife, ainda que sejam pioneiras no campo de inovação de instrumentos urbanísticos de consolidação de assentamentos populares, a exemplo do cadastro dos Assentamentos de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife (1978), realizado pela FIDEM (ROCHA et al., 2021), também passaram por conflitos entre os interesses de mercado e as políticas sociais urbanas, criando duas visões de cidade

distintas, oscilando entre a cidade-democrática que privilegia o direito à cidade e a cidade-mercadoria preconizada pelo planejamento estratégico. Nesse processo, houve avanços notáveis como a instituição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS, lei nº 14.511/1983), referência inicial para a luta da população de baixa renda pelo seu direito à cidade, que seria reforçada por um modelo de gestão compartilhada, tendo as Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL, lei nº 17.596/1997) e o Fórum do PREZEIS (Plano de Regularização das ZEIS, lei nº 14.947/1987) como instâncias centrais (ROCHA, 2017).

Apesar das conquistas desses modelos de gestão, percebe-se que, a partir dos anos 2000, as representações do segmento popular e as instâncias do PREZEIS começaram a passar por um certo esvaziamento e perda de importância, no que diz respeito ao seu poder de decisão no planejamento da cidade, especialmente na condução da Política Municipal de Habitação (PMH). Isso fez com que os processos de permanência e fortalecimento da identidade local das comunidades permanecessem estagnados (ROCHA, 2017). Ainda assim, atualmente, muitas comunidades seguem lutando pelo seu direito à cidade e à moradia através dos movimentos sociais de participação.

Essa luta cotidiana pode ser observada na abordagem do objeto de estudo desta pesquisa, o Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho que, apesar de se situar em área urbana, abriga comunidades reassentadas que antes viviam em áreas mais centrais, sendo essas áreas da cidade mais disputadas pelos interesses do mercado e seus investimentos.

Desta forma, a pesquisa em questão tem como objetivo geral analisar o Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho (CHCB), originariamente resultante do Projeto Capibaribe Melhor (PCM), visando apreender os efeitos desse processo de reassentamento na interface com a Política Habitacional do Recife e seu impacto para as famílias reassentadas. Como objetivos específicos, a pesquisa intenta: (1) Avaliar o processo de urbanização promovido pelo PCM com a complementação e apoio do Programa de Aceleração de Crescimento - Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) no ciclo recente, a partir da qualidade das intervenções e do desempenho e efetividade do trabalho social no Conjunto objeto de estudo; (2) Compreender a visão dos moradores do CHCB, bem como a visão dos gestores municipais responsáveis pela intervenção; (3) Investigar a natureza da

participação social e sua interferência nas lutas, conquistas e apropriação dos resultados das intervenções no objeto de estudo.

## **2. Metodologia**

A pesquisa da qual este artigo é fruto contribuiu para uma “pesquisa-mãe” intitulada: “Capacidade Institucional e Aparato Normativo para Implementação de Políticas: Avaliação do Ciclo Recente de Programas e Projetos de Urbanização de Favelas na Cidade do Recife”, que alimentou o Relatório Parcial da Pesquisa realizada em rede nacional com os outros núcleos do INCT Rede Observatório das Metrópoles.

Desse modo, a abordagem teórico-metodológica da pesquisa seguiu a base referencial nacional, tendo se desenvolvido a partir dos seguintes procedimentos:

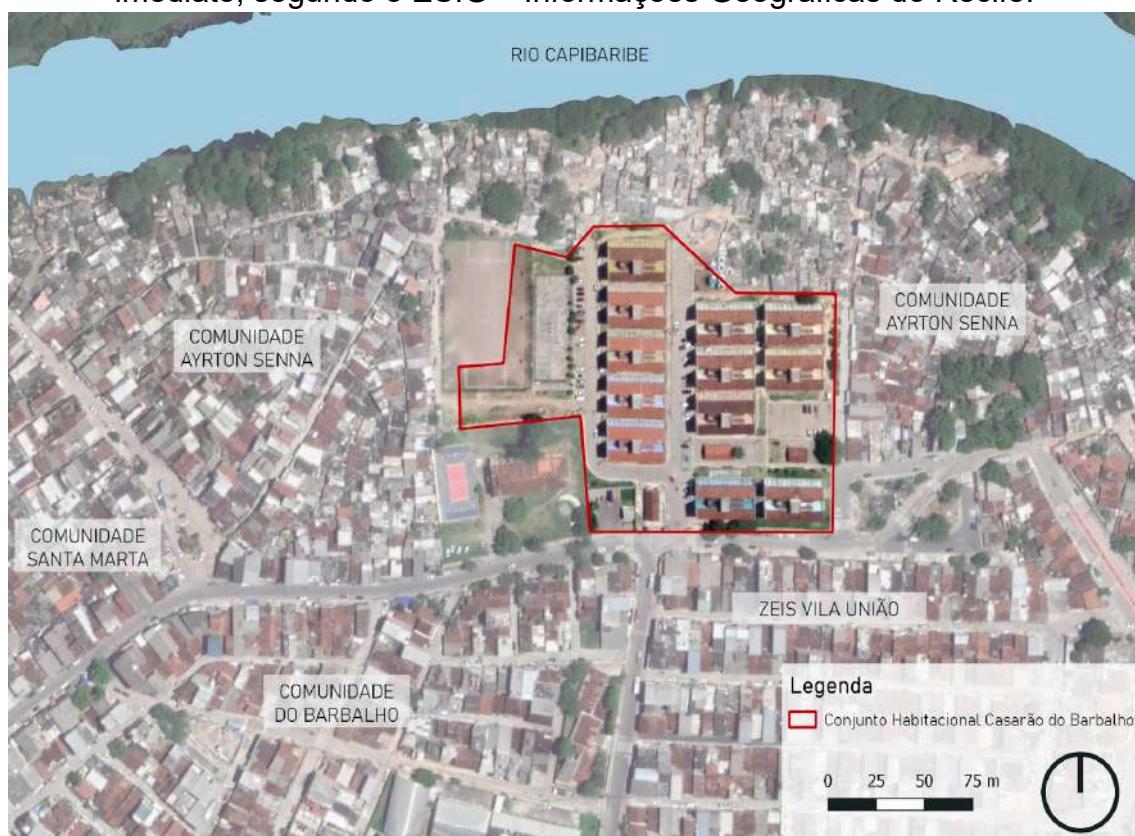
1. Coleta de dados e relatórios nos acervos dos órgãos públicos, e em dissertações, teses e artigos acadêmicos sobre a atuação do Projeto Capibaribe Melhor, bem como outros temas ligados à financeirização da moradia, ao reassentamento de famílias e ao direito à cidade.
2. Elaboração e organização de materiais gráficos e tabelas para apoio das análises.
3. Realização e transcrição de entrevistas semiestruturadas, elaboradas através de roteiros prévios com os principais atores envolvidos no processo de construção do CHCB: gestores municipais, funcionários da Autarquia de Urbanização do Recife (URB-RECIFE) e Gerência de Habitação da Caixa Econômica Federal. Além disso, lideranças comunitárias e famílias afetadas no processo de reassentamento, sejam elas moradoras ou não do Conjunto em questão.
4. Realização de pesquisa de campo com levantamentos fotográficos, para apoio das análises.
5. Identificação e análise, em contexto macro, de possíveis intervenções e conflitos sociais envolvendo o CHCB e como tais ações se articulam com a PMH.

### **3. Apresentação e discussão objetiva dos resultados obtidos**

#### **3.1. Contextualização, Histórico e Censo Demográfico das Comunidades da área**

Com base nas informações contidas no Atlas de Desenvolvimento Humano no Recife (2005), o Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho está situado na capital Pernambucana, na Região Político Administrativa (RPA) 4, microrregião 4.1, no bairro da Iputinga e na Unidade de Desenvolvimento Humano (UDH) 31, à margem direita do Rio Capibaribe (Figura 1).

**Figura 1.** Localização e demarcação do CHCB e as comunidades do entorno imediato, segundo o ESIG – Informações Geográficas do Recife.



Fonte: Elaborado pelas autoras, (2021).

As transformações ocorridas na área em estudo, têm origem a partir da formação da “Estrada Nova da Caxangá”, determinante para a ligação entre o Centro do Recife com os arredores e a zona rural da cidade (GALVÃO, 1908, apud LIMA, 2005, p. 308). Segundo Lima:

[...] os moradores pobres da Iputinga foram atingidos pela ação do poder público da década de trinta do século passado, quando decretos municipal e estadual instituíram a proibição da construção de mocambos no perímetro urbano. [...] gerando, como consequência, a valorização das áreas antes ocupada pela população pobre. (2005, p. 310)

Dessa forma, ao longo dos anos, diversos trechos da margem direita do Rio Capibaribe começaram a receber variadas ocupações: Skylab I e II, Detran, Santa Marta, Vila São João, Ayrton Senna e Barbalho. Em 1996, o Casarão do Barbalho, também conhecido como “Sobrado do Cordeiro”, torna-se uma área de preservação rigorosa (situado na atual Zona Especial de Preservação Histórica – ZEPH, Setor de Preservação Rigorosa – SPR, segundo o zoneamento do Plano Diretor de 2020). No entanto, a edificação já era tombada pela Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (FUNDARPE) desde 19 de maio de 1986 (processo de tombamento: nº 995/85), intitulada como “Casa-Grande do Engenho Barbalho”. Atualmente, o imóvel abriga a Escola Municipal Casarão do Barbalho (iPatrimônio, 2017).

### ***3.2. Políticas Públicas Habitacionais e atuação do PAC - UAP para execução do objeto de estudo.***

Para compreender como as políticas públicas do Projeto Capibaribe Melhor (PCM) impactaram a execução do processo de construção do Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho, faz-se necessário entender como se deu a formulação e execução deste programa.

O ano de 2004 foi muito singular para as políticas públicas junto às instituições multilaterais de crédito, pelo fato de a partir daquele ano o Governo Federal permitir que entes municipais pudessem contrair empréstimos diretamente com os bancos de fomento (como o BIRD). Até então, essa era uma prerrogativa exclusiva do Governo Federal e dos Governos Estaduais. O Projeto Capibaribe Melhor, modelado em 2005 pela URB-Recife junto ao BIRD, foi o primeiro projeto de captação de recursos diretamente pelo Município segundo a Entrevistada 1 (representante do poder público municipal que concebeu o PCM, em entrevista concedida em fevereiro de 2021 por meio de videoconferência).

O Projeto em tela tinha como principal argumento fundador a urbanização de áreas de baixa renda, visando à redução das desigualdades de acesso às infraestruturas, áreas urbanizadas e serviços, e à integração de toda a margem direita do Rio Capibaribe (ocupada principalmente por bairros de baixa renda) ao restante da cidade, reduzindo os tempos de deslocamento, especialmente da população que é usuária do transporte público (Entrevistada 1). O programa previa a

urbanização de áreas críticas (alagadas ou em braços de rio), correspondendo a aproximadamente 20km e abrangendo duas Unidades de Esgotamento (UE 39 e UE 40), prevendo a implantação de sistema de infraestrutura urbana, ampliação do sistema viário, adequação de áreas verdes e reassentamento de famílias (RECIFE, 2005).

O fato é que o PCM, em 2010, passou por dificuldades no tocante à liberação dos recursos por parte do BIRD e pelo desafio de retirar moradias para realizar o reordenamento territorial e promover a infraestrutura urbana. Após a realização das intervenções da primeira fase financiada pelo BIRD, o PCM foi complementado pelo aporte de recursos do PAC-UAP. As intervenções no âmbito do PAC-UAP caracterizaram-se como Urbanização Parcial, não tendo sido suficientes para solucionar as inadequações de todas as comunidades inseridas no recorte (cerca de 8.613 famílias), uma vez que as intervenções previstas demandavam reassentamentos e não havia previsão de recursos para a provisão habitacional necessária (CARDOSO e DINALDI, 2018).

Nessa perspectiva, a Prefeitura da Cidade do Recife (PCR) em parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF) criou uma proposta, posteriormente apresentada ao Banco Mundial, em 2011, de dividir o PCM em dois contratos distintos denominados: Projeto Canais da Bacia do Capibaribe, consistindo na urbanização de 11 canais e no projeto do Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho (Figura 2); e Projeto Capibaribe Melhor, abrangendo a urbanização de 20 áreas críticas das UEs 39 e 40 com projetos habitacionais dentro dessas áreas, segundo a Entrevistada 2 (representante do poder público municipal, gestora do PCM na URB 2017 a 2020, em entrevista concedida em maio de 2020 por meio de videoconferência). Desta forma, foi necessário o aporte de recursos do PAC Drenagem (acompanhado e fiscalizado pela CEF), com um investimento de R\$22,8 milhões, segundo o Balanço de Gestão 2009-2012 da PCR, que possibilitou a construção do CHCB (RECIFE, 2012).

Figura 2. Localização dos canais contemplados pelo PCM e o CHCB



Fonte: Elaborado pelas autoras, com informações disponibilizadas pela URB – Recife, (2021).

Segundo a Entrevistada 2<sup>23</sup> (representante do poder público municipal, gestora do PCM na URB 2017 a 2020, em entrevista concedida em maio de 2020 por meio de videoconferência), no âmbito do projeto, foram indicados terrenos vazios próximos às comunidades, no entanto, o poder público do município obteve dificuldades em viabilizar as áreas, seja por falta de recursos ou por obstáculos no processo de regularização fundiária. Um dos terrenos passíveis de receber a construção foi aquele onde atualmente se situa o Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho, visto que a área já pertencia à URB-Recife. Porém, até os dias atuais o terreno segue sem regularização e registro.

A URB-Recife determinou um aumento de 20% de unidades habitacionais em relação ao número de habitações reassentadas. Porém, quando o processo de elaboração do projeto foi se desenvolvendo, percebeu-se que havia mais famílias do que unidades habitacionais no Conjunto, isso porque novas famílias passaram a ocupar os canais durante o processo. Dessa forma, foram definidos critérios de prioridade para receber as unidades habitacionais: as famílias com ocupação recente nos canais receberiam indenização, enquanto as famílias mais consolidadas receberiam os apartamentos no Conjunto.

Vale ressaltar que o Conjunto Habitacional em questão foi construído para comportar as famílias residentes das áreas *non aedificandi*, contempladas pelo

<sup>23</sup> A Entrevistada 2 que contribuiu com as informações contidas até o término deste item do presente artigo.

PCM, localizadas em seis dos 11 canais apresentados anteriormente e na área em que foi construído o Parque Santana. Além disso, algumas famílias foram contempladas a partir de prioridade identificada pelo Ministério Público e pelo Poder Público Municipal. Dessa forma, a distribuição das famílias reassentadas dos canais e seus respectivos blocos do conjunto habitacional se deu da maneira apresentada na Tabela 1.

**Tabela 1. Distribuição das famílias reassentadas por blocos do CHCB**

INDICAÇÃO	CANAIS	REASSENTAMENTO	BLOCO
Projeto Capibaribe Melhor	ABC	37	A
	Burity	30	D
	Parnamirim	183	G, H, I, J, L, M
	Parque Santana	16	F
	Prado	35	E
	Santa Rosa	41	B, C, E
	Serpro	09	F
Ministério Público e Poder Público Municipal	Ministério Público	01	D
	Morador com 100 anos	01	B
	Microcefalia	04	B, C
	Vazio	01	A
<b>TOTAL</b>			<b>384 famílias</b>

Fonte: Elaborado pelas autoras, com informações disponibilizadas pela URB – Recife, (2021).

### **3.3. Processo de Construção do Conjunto Habitacional**

A descrição a seguir do processo de construção do CHCB, foi construída ainda segundo a Entrevistada 2 (representante do poder público municipal, gestora do PCM na URB 2017 a 2020, em entrevista concedida em maio de 2020 por meio de videoconferência). Com a proposta do Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho, foi definida a distribuição das famílias reassentadas por canal, as quais foram selecionadas em função da necessidade de intervenção nos canais e da situação crítica em que viviam às margens destes.

O projeto teve como objetivo a construção do Habitacional para que, em seguida, as famílias fossem reassentadas e, finalmente, as obras dos canais pudessem ser licitadas. Em certos casos, algumas famílias precisaram se retirar antes da finalização das obras do Conjunto em virtude do início das obras nos canais. No entanto, esses grupos receberam auxílio moradia até o momento de serem reassentados definitivamente. Já em outros casos, as famílias foram diretamente para o Habitacional mesmo antes da licitação dos canais.

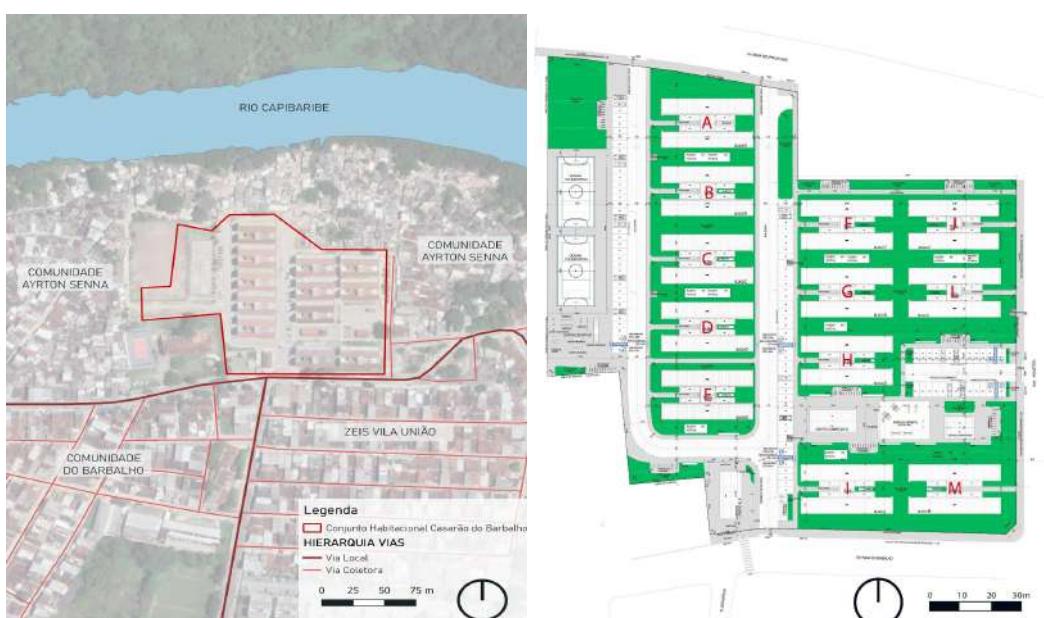
O CHCB recebeu, segundo o balanço da URB-Recife, 384 famílias, contemplando pessoas de vários níveis socioeconômicos e de escolaridade. O canal

com maior número de famílias reassentadas para o conjunto foi o Canal Parnamirim, às margens do qual se situa a ZEIS Lemos Torres, com 183 famílias, compondo 48%, aproximadamente, do número total de famílias reassentadas para o Conjunto.

As obras do CHCB foram concluídas no final de dezembro de 2018 e, em janeiro de 2019, a URB-Recife realizou as entregas de 384 unidades habitacionais distribuídas em 12 blocos residenciais, além de um campo de futebol, dois blocos comerciais e um centro de convivência comunitário (Figura 3). Os apartamentos dos habitacionais possuem layout padrão, com 39m<sup>2</sup>, possuindo 2 quartos, sala, cozinha e banheiro adaptável (alguns entregues adaptados) para pessoas com deficiência. Foi reservado, também, 1% das unidades habitacionais para famílias que possuem em seu núcleo familiar, membro com microcefalia.

No entanto, o projeto não foi previsto para ser entregue em janeiro, visto que ainda faltava a finalização dos projetos elétricos e hidrossanitários. Nesse contexto, as entregas se deram como forma de evitar mais invasões, já que uma comunidade de formação recente na área ocupou algumas das unidades. A finalização das obras, também, gerou protestos e descontentamentos nas comunidades do entorno mais consolidadas, em que as comunidades alegaram que nenhum morador da área foi contemplado e que o aumento populacional acarretaria falta de estruturas que pudessem atender a todos (conferir matéria da TV Jornal “Moradores fazem protesto contra entrega de habitacional no Recife”, de 09/01/2019).

Figuras 3 e 4. Localização do CHCB e sua Planta com distribuição dos blocos de A a M.



Fonte: Elaborado pelas autoras, (2021); URB – Recife, (2021). Editado pelas autoras.

Diante dos conflitos existentes entre o entorno, houve uma tratativa entre a secretaria do governo e as comunidades dos arredores, em que a secretaria assumiu o compromisso de distribuir unidades habitacionais às famílias moradoras das margens do rio em caso de apartamentos não ocupados pela preferência à indenização por parte das famílias dos 11 canais. O reassentamento foi iniciado em janeiro de 2019, mas perdurou o ano inteiro, terminando a realocação das últimas famílias no final do mesmo ano. A preferência na ordem de famílias reassentadas se deu, primeiramente, pelas famílias que recebiam auxílio moradia decorrentes das primeiras intervenções nos canais.

Quanto à distribuição das comunidades entre os apartamentos, a URB realizou um sorteio presencial em cada comunidade, com todos os futuros moradores presentes, para a definição das unidades, dando possibilidade de proximidade entre apartamentos às famílias realocadas com grau de parentesco. Também, houve preferência pela união das comunidades e pelas relações de vizinhança antes existentes entre elas quando ainda ocupavam as margens dos canais. Com todos os blocos ocupados, a URB deu ordem de serviço na contratação da gestão condominial, também realizou oficinas e reuniões com o propósito de eleger síndico e subsíndico, além de fazer palestras sobre as regras de convivência para conscientização dos moradores que até então não tinham a experiência de viver em condomínio. Se manteve presente com a equipe contratada no habitacional até antes da pandemia do Covid-19, quando houve interrupção das atividades, sendo prevista para retornar no dia 13/09/2021.

Como decorrência da paralisação das atividades de assistência social, as comunidades residentes no CHCB passaram a conviver entre si sem normas previamente estabelecidas e sem serem instruídas adequadamente, o que tornou o terreno do Conjunto um ambiente fragmentado entre os diferentes residentes e suas formas de viver, como também esvaziado das atividades comunitárias, em especial aquelas de gestão e regras básicas condomoniais. Segundo a Entrevistada 3, (antiga residente da ZEIS Lemos Torres e atual moradora do Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho, em entrevista concedida em setembro de 2021, presencialmente), as desavenças entre as comunidades já eram um obstáculo antes mesmo da paralisação:

Várias (pessoas) já eram acostumadas em uma localidade, quando veio pra cá, veio se misturar e não gostaram de certas atitudes que uma ou outra comunidade tinha. Aí não deu certo, eu acho, eram acostumados com os sistemas de lá (suas comunidades de origem). (...) Vieram, mas nem demorou um mês. Foram muitas críticas, o povo não aceitava as propostas que eles davam, né? (...).

Nesse contexto de ausência de qualquer relação de sociabilidade prévia entre as comunidades e entre o entorno, bem como da negação de seguir normas condominiais, os espaços do CHCB passaram por diversas modificações. Pela inflexibilidade das unidades habitacionais em se adaptar ao crescimento das habitações das comunidades de origem, muitos moradores passaram a se apropriar de espaços externos às suas unidades habitacionais, de uso coletivo. Dessa forma, foi possível observar, no Conjunto, o aproveitamento dos corredores de acesso às unidades (Figura 5) como uma “área de serviço” ou “quintal”, em que os moradores utilizam varais, cercamentos para animais e bicicletas, entre outros componentes, como uma espécie de extensão de sua habitação. Também foi observada, especialmente nas unidades térreas, a extensão de unidades por meio de tendas ou toldos (Figura 6), decorrentes da tentativa de criação de espaços de comércio conjugados à unidade habitacional. Essa ação, no entanto, não foi permitida pelo programa, visto que o Conjunto já prevê pontos comerciais destinados aos moradores que são comerciantes, ainda que não sendo em número suficiente para suprir todos os moradores que desejem exercer o comércio.

Figuras 5 e 6. Corredor de acesso a uma unidade habitacional e tentativa de inserção de espaço de comércio familiar para fora da unidade habitacional térrea.



Fonte: elaborado pelas autoras, (2021). Fonte: elaborado pelas autoras, (2021).

Percebe-se ainda que a nova localização dos reassentados, embora não esteja situada em condições periféricas descritas por ROLNIK (2019) na introdução deste artigo, representou uma quebra de antigas relações familiares e atividades do cotidiano dos moradores.

Muitas das comunidades reassentadas viviam mais próximas ao centro do Recife e, com o reassentamento, seus cotidianos se tornaram mais desafiadores, tendo em vista os deslocamentos de casa até o trabalho, bem como de casa à escola, já que não há capacidade suficiente para acolher todos os estudantes reassentados nas escolas do entorno do CHCB. Em termos de saúde, o posto mais próximo também não é suficiente, segundo os moradores, para suprir a demanda das 384 novas famílias.

Ainda há luta pela segurança. Os moradores conseguiram fechar seus blocos com gradis metálicos, já que no conjunto ainda não há um cercamento delimitado, o que permite que qualquer pessoa ou animal adentre o terreno. Outro agravante diz respeito ao tráfico de drogas, que gerou conflito entre facções oriundas de distintas comunidades reassentadas, numa luta por território.

#### **4. Considerações finais**

Com base no breve panorama da política habitacional no Brasil, e como esse modelo é espelhado nos padrões de provisão habitacional do Projeto Capibaribe Melhor, percebe-se que, apesar de novas condições de moradia com infraestrutura adequada e do acompanhamento por parte da equipe de assistência técnica e social na concepção, execução e pós-ocupação do Conjunto, ainda não foi possível alcançar, por parte da população reassentada, o pleno direito à cidade.

Através de entrevistas com moradores do conjunto, foi possível compreender que, não obstante a efetiva provisão habitacional, a comunidade abrigada no Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho ainda vivencia diversos desafios no que diz respeito à segurança, ao convívio harmônico e à sociabilidade entre moradores oriundos de comunidades distintas, além do acesso aos meios básicos de garantia do cumprimento de suas rotinas: trabalho, saúde, educação e transporte.

Dessa forma, o ambiente se torna desagregado e pouco afeito à socialização, ao acolhimento social insalubre e, na ausência de regras condominiais ou líderes comunitários consolidados, não há uma organização ou mobilização para a criação de um ambiente mais agradável. No entanto, existem exceções como a comunidade vinda da ZEIS Lemos Torres, que ocupa grande parte dos blocos do Conjunto e, por razões de convivência prévia e singularidade nos blocos, consegue administrar, ainda que com dificuldades, regras de convivência mais facilmente do que em outros blocos, em que se há diversas comunidades juntas em apenas uma edificação (Tabela 1 e Figura 4).

Apesar dos conflitos, segundo moradores do entorno, ainda há esperanças de que as comunidades possam conviver harmonicamente. Essa união já pode ser vista através dos eventos que ocorrem no campo de futebol ao lado dos blocos, o qual é utilizado pelas comunidades reassentadas e pelas comunidades já consolidadas como um espaço para partidas de jogos, cultos religiosos, entre outras festividades.

Assim, percebe-se que o modelo de política habitacional adotado ainda possui desafios a serem vencidos, principalmente no que diz respeito ao direito à cidade como direito de tomar parte da concepção das intervenções e da fruição das benesses que a vida urbana traz, visto que as 384 famílias reassentadas ainda

vivem um processo de construção de readequação de estilo de vida em seus núcleos familiares e nos espaços de vida coletiva.

## Referências

ARANTES, Otília. Pátria, empresa e mercadoria. **Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano.** In: ARANTES, Otília.; VAINER, Carlos.; MARICATO, Ermínia (Org.). A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2000, p. 75-101.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL: **base de dados.** Disponível em: [www.atlasbrasil.org.br](http://www.atlasbrasil.org.br). Acesso em: 7 dez. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Brasília, 5 de out. de 1988.

CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana (orgs). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC.** RIBEIRO, L.C.Q. (coord). 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CAVALCANTI, Ana Cláudia Rocha. **A difusão da agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento na cidade de Recife.** Tese (Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco. Recife. 2008.

iPatrimônio. **Casa-grande do Engenho Barbalho.** Recife, 05/09/2017. Disponível em:  
<http://www.ipatrimonio.org/recife-casa-grande-do-engenho-barbalho/#!/map=38329&loc=-8.005176839747802,-34.888458251953125,12>. Acesso em: 4 de dez. de 2020.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade.** São Paulo: Editora Moraes, 1991.

LIMA, Rosa Maria Cortês. **A Cidade Autoconstruída.** Tese (Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2005.

RECIFE, Prefeitura da Cidade do. **Projeto Capibaribe Melhor Avaliação Ambiental**, Sumário Executivo, 2005.

RECIFE. Prefeitura da Cidade do. Balanço de Gestão 2009-2012. Recife: 2012.

ROCHA, Danielle de Melo. Revisitando o PREZEIS: um instrumento de luta e resistência no embate entre o planejamento estratégico e o direito à cidade. In **Anais do Encontro Nacional da Rede do INCT Observatório das Metrópoles, Regimes Urbanos e Governança Metropolitana**. Natal: UFRN/INCT Observatório das Metrópoles, 2017, 17 p.

ROCHA, Danielle de Melo; SOUZA, Maria Ângela de Almeida; DINIZ, Fabiano ROCHA; NEVES, Norah Helena dos Santos. **Direito à Cidade e Habitação: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município do Recife.** Relatório Final. Projeto DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO: Condicionantes Institucionais e Normativas para a Implementação de Políticas (Programas e Projetos) de Urbanização de Favelas – Avaliação do Ciclo Recente. Observatório das Metrópoles, 2021. Disponível em: <[https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final\\_Recife\\_UFPE.pdf](https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Recife_UFPE.pdf)>. Acesso em 10/08/2021.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças.** 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos.** 7 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.  
TV Jornal. Moradores fazem protesto contra entrega de habitacional no Recife. Recife, 09/01/19. Disponível em: <<https://tvjornal.ne10.uol.com.br/por-dentro/2019/01/09/moradores-fazem-protesto-contra-entrega-de-habitacional-no-recife-118943>>. Acesso em: 13/06/2020.

## **CAPÍTULO 6: PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NA ZEIS LEMOS TORRES, NO RECIFE: RUPTURAS SOCIAIS NA CONQUISTA DO DIREITO À MORADIA**

Alice Caroline Rocha Acosta Lancellotti  
Ellen Karolyne Cavalcanti Bezerra  
Danielle de Melo Rocha

### **Resumo**

Este trabalho resulta de pesquisas em andamento no Observatório PE (Núcleo Recife) articulado à Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA), ambos vinculados à UFPE. O artigo visa analisar o processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres, localizada no bairro Casa Forte, por meio do Programa Capibaribe Melhor (PCM), financiado inicialmente com recursos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e posteriormente complementado por recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O PCM tinha como foco a dinamização socioeconômica dos habitantes de assentamentos localizados na Bacia do Rio Capibaribe, contemplando ações de urbanização integrada, desenvolvimento socioeconômico e institucional. Buscou-se refletir sobre o exercício efetivo do direito à cidade e à moradia, em um processo que resultou na ruptura da vivência da integralidade dos moradores, devido ao reassentamento de metade das famílias para o bairro da Iputinga, além de analisar o padrão arquitetônico resultante, o acompanhamento pós-intervenção e os conflitos decorrentes das ações implementadas. Os procedimentos metodológicos abrangeram visitas em campo e pesquisa qualitativa por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores públicos e moradores, apoiadas no referencial teórico de políticas públicas de habitação, de direito à cidade e à moradia. No contexto brasileiro, especialmente no Recife, a habitação surge como a grande questão das metrópoles, onde os reflexos da produção do espaço urbano são sentidos, sobretudo, pelas populações mais vulneráveis, segregadas do mercado formal, do acesso à recursos e dos processos decisórios das cidades. Nesse contexto, a partir de 1970, a pressão dos movimentos sociais pela implementação de políticas públicas de habitação participativas e de iniciativas de promoção do direito à cidade e à moradia, culminou no modelo de gestão compartilhada do PREZEIS (Lei 14.497/1987), representando um marco para a

**Direito à Cidade e Direito à Moradia**  
*Pela construção de uma nova sociabilidade*

conquista de direitos e legitimando o reconhecimento dos espaços de moradia e desvelando a urgência da sua inserção socioespacial por meio da urbanização e da regularização fundiária. Um retrato dessa luta por direito à moradia é o caso da ZEIS Lemos Torres, que por décadas, e com o apoio da Igreja Católica, resistiu à pressão da produção imobiliária e da vizinhança de média e alta classe do bairro Casa Forte, incomodada com o assentamento. O artigo analisa os impactos das intervenções promovidas pelo PCM nesta ZEIS, a partir das suas ações urbanas, contemplando a requalificação do Canal Parnamirim e a construção de vias marginais visando diminuir o trânsito do bairro e adjacências. As intervenções também previam o reassentamento das 400 famílias da localidade, realocando 192 famílias para um conjunto habitacional proposto nas proximidades da comunidade, o Conjunto Habitacional Padre José Edvaldo Gomes, e direcionando as 183 famílias restantes para o Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho, localizado a 7 km de distância, juntamente com famílias oriundas de outras comunidades abrangidas pelo Programa. Com base nessas reflexões, questiona-se a efetividade desse modelo de política habitacional implementado e a promoção do pleno direito à moradia, visto que núcleos familiares foram separados, ocasionando um processo de ruptura dos laços sociais historicamente estabelecidos entre seus moradores e com o sítio que ocuparam.

**Palavras-chave:** Direito à Cidade, Direito à Moradia, política habitacional, reassentamento, ZEIS Lemos Torres.

## 1. Introdução

### *A Política Habitacional e de Urbanização de Assentamentos Precários no Recife*

A dinâmica da urbanização nas cidades brasileiras contribuiu para a consolidação de territórios precários e fragmentados, e das crescentes desigualdades socioespaciais, gerando uma série de problemas sociais, ambientais, políticos e econômicos. Esta problemática se manifesta sobretudo nas populações mais vulneráveis, preteridas pela lógica financeira e submetidas à precariedade da moradia e da infraestrutura urbana. O impacto dessa configuração socioespacial e da disputa e correlações de forças desiguais entre os agentes produtores do espaço urbano, influencia os padrões morfológicos e as dinâmicas sociais, que reproduzem

historicamente condições insustentáveis, incapazes de promover um acesso amplo e democrático à cidade.

A partir da década de 1970 e pelas duas décadas seguintes, a pressão dos movimentos sociais sob a bandeira da Reforma Urbana resultou na mudança de paradigma das políticas públicas de habitação, possibilitando a criação de instrumentos de promoção do Direito à Cidade, reconhecendo os territórios informais como espaços legítimos de moradia e o papel do Estado na promoção da regularização dos assentamentos informais por meio da urbanização integral e da regularização fundiária.

No caso do Recife, as ações estatais em relação aos assentamentos precários variaram, historicamente, entre a omissão, a erradicação das ocupações autoconstruídas e a melhoria pontual de parte dos territórios informais consolidados. A cidade chegou a abrigar mais da metade de sua população em favelas ou assentamentos precários em meados de 1980, configurando um cenário de continuidade da questão social decorrente da crise da habitação sustentada ao longo dos anos por políticas públicas limitadas e de caráter eleitoreiro:

A situação de precariedade dos assentamentos que serviam de moradia para a população pobre do Recife vem sendo registrada há mais de um século. O censo de 1913, realizado pela Prefeitura do Recife, já identificava que os mocambos eram 43,3% das moradias existentes na cidade, abrigando 44% da população e que o Censo dos Mocambos, de 1939, constatou a existência de 45.581 mocambos, que abrigavam 63,8% das habitações do Recife" (SOUZA, 1991, p. 205-206).

A perspectiva de uma nova política habitacional, de âmbito nacional, se deu com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), através de um modelo orientado pelo estímulo à produção e ao financiamento de habitações, configurando um novo e significativo momento da atuação da gestão pública na questão da moradia. Com atuação expressiva no contexto nacional, e também no Recife, os programas financiados pelo BNH apresentavam diretrizes de operação que ainda seguiam práticas voltadas à expansão do mercado imobiliário, deixando de contemplar as populações de menor renda. O direcionamento de críticas às experiências que vinham sendo promovidas, aliadas à pressão popular exercida pelos movimentos sociais de luta pela moradia, alterou suas bases de atuação e estabeleceu novas formas de produção, desta vez focando como público-alvo os moradores das comunidades pobres (ROCHA et al, 2021).

Nesse contexto, a proeminência das ações, planos e projetos de urbanização de favelas se deu a partir dos anos 1980 com a criação de projetos de natureza mais

abrangente, a implementação de programas habitacionais alternativos e a descentralização das ações de intervenção em habitação, possibilitando iniciativas autônomas que ampliaram a ação dos estados e municípios na promoção da política habitacional. Dentre as iniciativas resultantes da reformulação dos programas do BNH, o PROMORAR (Programa de Erradicação de Sub-habitação) se constitui como o primeiro programa de intervenção e melhoria em assentamentos precários a possibilitar a permanência dos assentamentos nas localidades onde se consolidaram, numa perspectiva contrária à prática usual de remoção dos moradores.

Como avanços no marco legal, destacou-se, em nível federal, a Constituição Federal de 1988 que inaugurou um novo caminho para o desenvolvimento urbano com o reconhecimento da função social da propriedade urbana e com o estabelecimento de uma nova política urbana em seus Artigos 182 e 183, à cargo dos municípios. No caso do Recife, o PROMORAR estimulou a criação das AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social) através do Decreto Municipal 11.670/80, e posteriormente a demarcação das 27 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), zonas caracterizadas como áreas de conflito territorial excluídas da estrutura formal da cidade, institucionalizadas na Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Federal nº 6.766/1979, posteriormente Lei nº 14.511/83). Com a iniciativa dos movimentos sociais e das lideranças dessas comunidades, instituiu-se o Plano de Regularização das Zonas Especiais (PREZEIS), pela Lei nº14.947/87, que representou um avanço para a conquista de direitos da população pobre e da inserção socioespacial dos assentamentos precários na cidade por meio do processo participativo de sua urbanização e da regularização fundiária. (ROCHA, 2017).

Na década seguinte, nos anos 1990, diante de um cenário de crise econômica e estagnação, inserido em um contexto de debate nacional e internacional sobre questões de pobreza urbana, precariedade habitacional e preocupação ambiental, os programas voltados para urbanização de áreas pobres passaram a receber apoio das agências multilaterais de crédito, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que passaram a influenciar nas práticas da política habitacional, estabelecendo novas concepções e novas diretrizes de planejamento e implementação de políticas públicas, bem como orientando novos caminhos nos

cenários político e econômico. A atuação das agências internacionais no setor habitacional se deu, dentre outras formas, principalmente, via concessão de empréstimos diretos a governos locais, gerenciados pelo Governo Federal, e redistribuídos em nível municipal, e essa cooperação para o desenvolvimento de iniciativas de urbanização em assentamentos precários continuou ocorrendo de forma significativa também durante a década seguinte. Vale ressaltar que tais agências já vinham atuando no cenário mundial desde a década de 1970, mas apenas na década de 1990 que suas ações ganharam espaço no cenário brasileiro (CAVALCANTI, 2008).

A discussão sobre a questão da habitação e o papel governamental na produção e reprodução da informalidade urbana, fomentou a construção de novas estruturas institucionais da política habitacional, especialmente a partir dos anos 2000, com a instituição do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e a construção de um arcabouço institucional para coordenar em nível nacional a política urbana com o Ministério da Cidade em 2003, impactando significativamente na política habitacional brasileira. A partir de 2007, a promoção do crescimento econômico, por meio dos investimentos em infraestrutura, com a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), trouxe novos contornos às diretrizes da política habitacional brasileira, priorizando intervenções urbanísticas nos territórios informais por meio da modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), transformando o programa em um importante aliado para a criação e a consolidação de estratégias de enfrentamento da informalidade urbana (CARDOSO; DENALDI, 2018).

No Recife, como em outras cidades, o PAC-UAP também complementou iniciativas de Programas anteriores, a exemplo das ações integradas de desenvolvimento urbano financiadas pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), como o Programa Capibaribe Melhor (PCM). Com foco na dinamização urbana e socioeconômica dos habitantes de baixa renda que viviam às margens do Rio Capibaribe e seus braços, este programa tinha o intuito de beneficiar cerca de 225.396 habitantes, sendo um dos projetos implementados orientados pela lógica de um desenvolvimento econômico aliado às melhorias sociais, prevendo ações de urbanização integrada e desenvolvimento social,

econômico e institucional abrangendo intervenções em onze canais (Figura 1) (ROCHA et al, 2021).

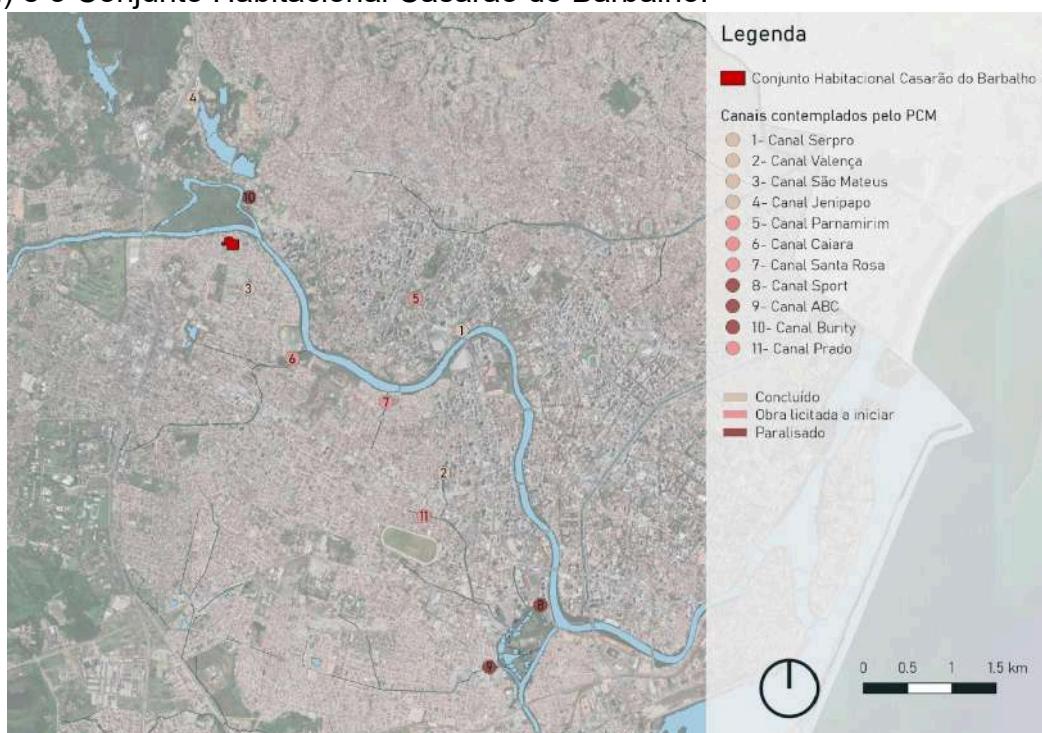
Já o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009 também pelo Governo Federal, fixou-se exclusivamente na produção de unidades habitacionais prontas, sendo mais pertinentes ao setor da construção civil, através da oferta de condições atrativas para o financiamento de moradias. Em parceria com estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos, o Programa disponibilizava subsídio público, com recursos da União e do FGTS, onde a maior parte (97%) foi destinada à oferta e à produção direta por construtoras privadas, enquanto os 3% restantes foram reservados a entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais, para a produção de habitação urbana e rural por autogestão (SOUZA, 2009).

Numa perspectiva geral, embora tenham configurado avanços estratégicos na trajetória da política de urbanização e na construção de um cenário socioeconômico mais favorável, esses investimentos também foram condicionados por desestruturações políticas e institucionais, e fragmentações na viabilização e implementação dos projetos.

Compreendendo que a qualidade do ambiente construído deriva de aspectos socioeconômicos, políticos e institucionais que influenciam as políticas públicas relacionadas ao ordenamento territorial e à provisão habitacional, investigar a eficácia dos processos de implantação das ações de urbanização torna-se fundamental para avaliar o desempenho da atuação do Estado na melhoria das condições de habitabilidade da população moradora dos assentamentos precários, de forma a prover elementos para uma discussão quanto às mudanças de paradigma na forma de morar e à promoção de uma política habitacional participativa e inclusiva que garanta o acesso à moradia digna como também ao Direito à Cidade (ROCHA, 2017). Entendido um direito que só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada, Lefebvre (1991) defende que apenas os trabalhadores e moradores das cidades são os protagonistas da conquista do “direito à cidade”, pois, a atuação do Estado ou do Mercado na produção urbana, não consegue alcançar um processo efetivo de democracia urbana. Harvey (2013) avança sobre o conceito, considerando que não se restringe ao direito de os cidadãos terem acesso aos recursos e oportunidades que a cidade

pode oferecer, mas antes de tudo, ao direito coletivo de transformar as cidades no exercício conjunto de remodelação dos processos de urbanização, enquanto eles próprios se transformam. O Direito à Cidade deve satisfazer às necessidades, além daquelas relacionadas ao consumo, considerando que o aumento do consumo no espaço urbano encarece a vida na cidade e distancia a população de baixa renda do processo produtivo (ROCHA, 2017).

Figura 1. Localização dos canais contemplados pelo Projeto Capibaribe Melhor (PCM) e o Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho.

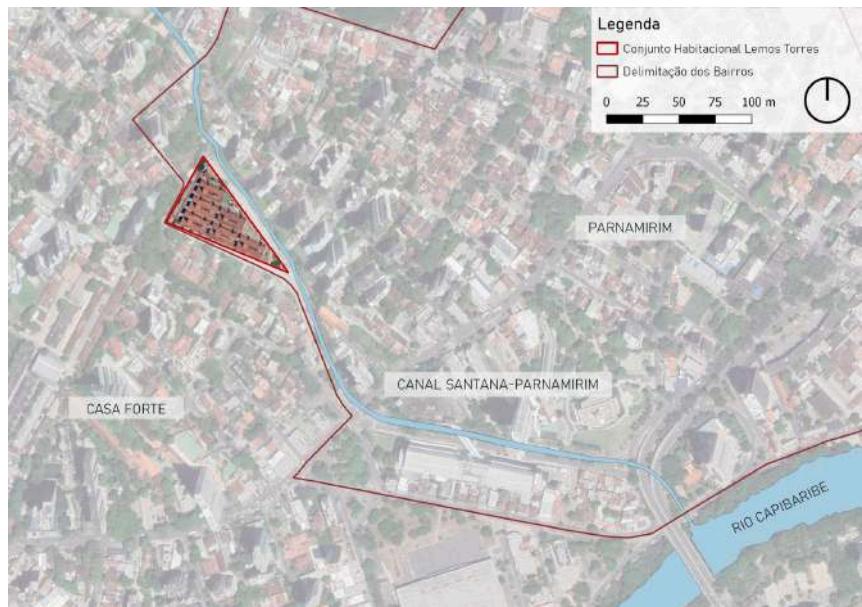


Fonte: CAVALCANTI<sup>24</sup>, 2020.

A partir desta perspectiva, apoiada em uma compreensão mais ampla das questões relativas à moradia e ao Direito à Cidade, o artigo busca analisar os impactos das intervenções de urbanização em assentamentos precários, em especial àquelas promovidas pelo Programa Capibaribe Melhor, tomando como recorte de estudo um dos assentamentos precários objeto de ações de intervenção, localizado às margens do Canal Santana Parnamirim, denominado ZEIS Lemos Torres (Figura 2). Além disso, busca apreender os efeitos do processo de urbanização desta ZEIS através do estabelecimento de uma interface com a política habitacional do Recife.

<sup>24</sup> Eduarda Campos Cavalcanti, Graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Pernambuco - DAU/UFPE e pesquisadora do Observatório PE (Núcleo Recife).

Figura 2. Mapa de localização da ZEIS Lemos Torres, inserida no bairro Parnamirim, com destaque para o Canal Parnamirim.



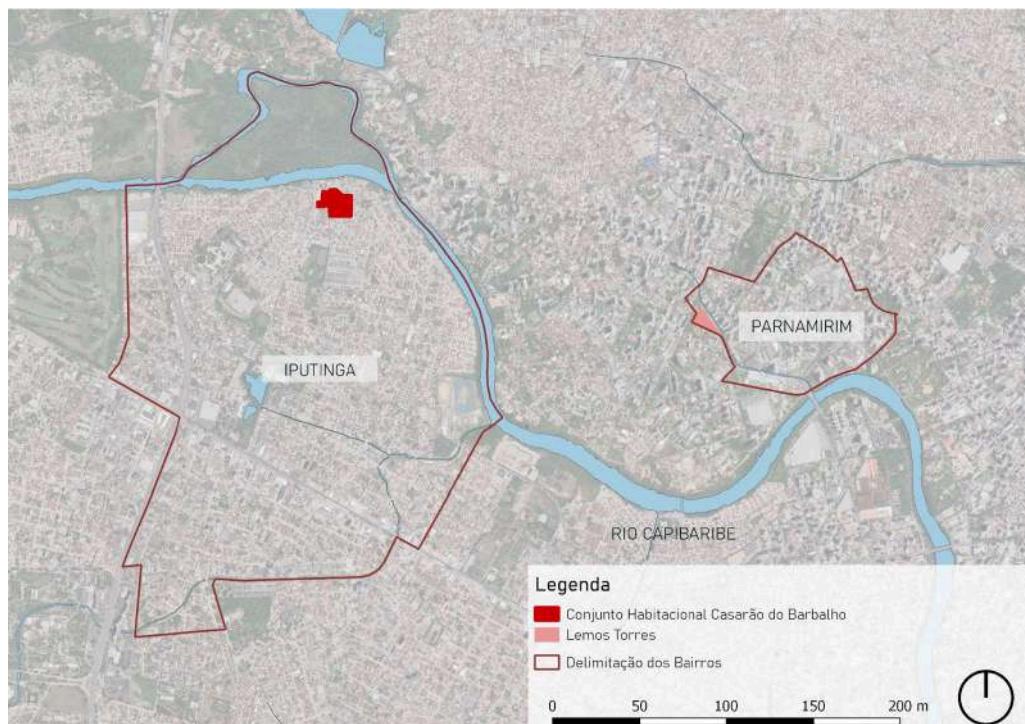
Fonte: Elaborado pelas autoras, 2021.

Esta comunidade é caracterizada como uma ocupação urbana que lutou para permanecer ao longo de décadas, partilhando o território com classes distintas, e mantendo uma trajetória de resistência diante dos interesses mercadológicos. O apoio da Igreja Católica, por meio da Paróquia de Casa Forte, tendo como liderança principal em sua defesa o Padre Edvaldo, que estabelecia um diálogo com vários políticos do Recife, foi primordial para que a comunidade fosse eleita como prioritária pelo Orçamento Participativo, durante a segunda gestão do prefeito João Paulo, em 2008, sendo contemplada com obras que tinham por objetivo promover a requalificação do Canal Santana-Parnamirim, e a construção de vias marginais, visando diminuir o trânsito do bairro Casa Forte e adjacências.

Estas obras não foram suficientes para solucionar todas as inadequações da comunidade, caracterizada principalmente pelas precárias condições de infraestrutura básica e moradias com baixas condições de habitabilidade. Por este motivo, a partir de 2012, a gestão municipal viabilizou, através do PMCMV, a construção do Conjunto Habitacional Padre José Edvaldo Gomes, localizado nas proximidades da comunidade, a fim de comportar as famílias que ali residiam. Como este habitacional não comportava o número total das famílias cadastradas, em função das exigências do projeto definidas pelo PMCMV, fez-se necessário

reassentar alguns núcleos familiares para o Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho (CHCB), no bairro da Iputinga (Figura 3).

Figura 3: Mapa de Localização da ZEIS Lemos Torres, no Bairro Parnamirim, e Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho



Fonte: Elaborado pelas autoras, com informações disponibilizadas pela URB – Recife, 2021.

A investigação objeto deste artigo articula-se com outras reflexões de mesma natureza desenvolvidas a nível nacional pelo INCT Observatório das Metrópoles e, no âmbito estadual, dentro do Núcleo Recife da rede, e da comunidade acadêmica CIAPA, ambos vinculados ao Departamento de Arquitetura e Urbanismo Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e que, de forma complementar, buscam estabelecer as interfaces entre a implementação de políticas (planos e projetos) de urbanização de favelas e a efetividade da promoção do Direito à Cidade, em suas dimensões técnica, política e social.

Nesse sentido, a presente pesquisa busca analisar as interfaces entre a política habitacional e os impactos na ZEIS por meio de estudos de casos nos quais se expressam as dinâmicas da implementação de projetos de urbanização em assentamentos precários. No caso da urbanização da ZEIS Lemos Torres apresentam-se as soluções técnicas e sociais adotadas na condução dos projetos implementados e alguns dos seus efeitos sobre as famílias reassentadas.

## **2. Metodologia**

Os procedimentos metodológicos adotados se estruturaram, de forma inicial, na aquisição de dados, composta por uma abordagem construída a partir do referencial teórico-conceitual de Direito à Cidade e à Moradia, e por pesquisa documental, tecendo, a partir da coleta de informações em instituições públicas, entrevistas com técnicos, gestores públicos e lideranças comunitárias, além de investigações em campo, uma compreensão da realidade concreta do recorte adotado como objeto de estudo. Posteriormente, procede-se à sistematização e análise dos dados obtidos, traçando um diagnóstico da caracterização do território investigado, considerando aspectos físicos, ambientais, socioeconômicos. A avaliação dos projetos implementados leva em consideração as concepções e soluções técnicas adotadas nas intervenções realizadas, de forma a apreender os impactos e possíveis conflitos gerados na organização social e territorial, bem como a identificar as interfaces estabelecidas entre os processos de gestão social das intervenções e a participação dos moradores.

## **3.Apresentação e discussão objetiva dos resultados obtidos**

### ***3.1. Histórico da ocupação e urbanização da ZEIS Lemos Torres***

Classificada como ZEIS tipo II, após a conclusão da urbanização, Lemos Torres situa-se na Zona Norte da Região Metropolitana do Recife, na Região Político Administrativa 3, em uma área delimitada pelo Canal Parnamirim e pela Rua Flamengo e a Rua Lemos Torres. De acordo com os dados do censo demográfico do IBGE (2010), o bairro do Parnamirim, onde se insere a comunidade Lemos Torres, tem cerca de 7.636 residentes, em sua maioria branca e de classe média alta, com valor nominal médio mensal de R\$ 10.712,06 por domicílio sendo, portanto, caracterizado como um dos bairros nobres da cidade.

A comunidade, existente desde antes da década de 1970, foi configurada inicialmente por imigrantes do interior, em sua maioria mulheres, mães solteiras e com baixo acesso à instrução formal, atraídos para a capital em função das melhores condições de acesso à direitos básicos como trabalho, educação e políticas públicas e sociais (PESSOA JR, 2019). Com um caráter predominantemente residencial, apresentando comércios pontuais, as condições de moradia encontradas na comunidade se configuravam por imóveis de até dois

pavimentos às margens do Canal Parnamirim, com a presença de algumas palafitas situadas em cima do canal, não dispondo de infraestrutura urbana básica de saneamento. No tocante à mobilidade, os moradores realizavam seus deslocamentos através de becos e vielas insalubres e pontes improvisadas sobre o Canal. De acordo com os dados censitários do ESIG, da Prefeitura do Recife (2013), o trecho do bairro Parnamirim que integra a ZEIS Lemos Torres, possuía 310 domicílios, somando uma população de 900 habitantes com valor do rendimento nominal médio mensal, apresentado pelos responsáveis dos domicílios particulares permanentes (com e sem rendimento), de R\$ 1.446,83 (Figuras 4 a 7).

Cabe salientar que, inicialmente, Lemos Torres não se configurava como uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) porém, ao se enquadrar no escopo do Programa Capibaribe Melhor, ela acabou sendo escolhida como área habilitada para as intervenções, tornando-se ZEIS, após o seu processo de urbanização. Entretanto, a classificação em ZEIS tipo II, justificou-se pela construção de um conjunto habitacional dentro das ações de urbanização previstas pelo PCM, para onde foram relocados cerca de metade das famílias residentes. O embasamento técnico utilizado, neste caso, vai contra o reconhecimento da ocupação de surgimento espontânea, consolidada há mais de 50 anos no território em que se localiza, o que acaba por interferir no fortalecimento da comunidade frente aos processos decisórios de gestão e de desenvolvimento de políticas públicas, deixando-a de fora das decisões da gestão participativa no âmbito do PREZEIS (ROCHA *et al*, 2021).

Figuras 4, 5, 6 e 7. Comunidade Lemos Torres antes do processo de urbanização



Fonte: ROCHA<sup>25</sup>, 2016.

Com uma trajetória marcada pela resistência, ante a ocupação e permanência em um território cujo entorno é majoritariamente ocupado por uma classe social privilegiada, a comunidade oferece um retrato das relações entre as dinâmicas de planejamento e ordenamento territorial e seus efeitos socioespaciais. O apoio da Igreja Católica garante uma assistência que se contrapõe a uma organização social fortalecida com o entendimento das reivindicações dos direitos, mas não se pode negar que foi fundamental para as conquistas da melhoria das condições de habitabilidade por meio da construção do Conjunto, que em reconhecimento pelo papel do pároco de Casa Forte, foi batizado por solicitação da comunidade em sua

<sup>25</sup> Danielle de Melo Rocha, Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco - DAU/UFPE e coordenadora da presente pesquisa do Observatório PE (Núcleo Recife).

homenagem. A Entrevistada 1<sup>26</sup> ressalta a importância do Padre Edwaldo para a comunidade de Lemos Torres:

“(...) padre Edwaldo foi uma grande força da gente (...) para a gente poder continuar aqui, porque senão a gente não estava aqui (...”).

Foi criado um painel pelo artista Rafa Mattos, em conjunto com os moradores da comunidade, onde o artista foi desafiado a fazer uma releitura da antiga comunidade e deixar estampado em um dos paredões dos prédios a imagem do Padre José Edwaldo Gomes, que sempre foi um sinônimo de luta pelas causas públicas dos moradores da região (Figura 8).

Figura 8: Pintura feita pelo artista Rafa Mattos, de Padre Edwaldo, figura que leva o nome do Conjunto Habitacional de Lemos Torres.



Fonte: Elaborado pelas autoras, 2021.

### **3.2. Políticas Públicas Habitacionais, Programa Minha Casa Minha Vida e atuação do PAC-UAP na ZEIS Lemos Torres**

As políticas públicas nacionais viabilizaram o processo de urbanização da comunidade Lemos Torres, através do Programa Capibaribe Melhor (PCM) e por meio dos recursos oriundos do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Para

<sup>26</sup> Licenciada em geografia, responsável pela gestão condominal do Conjunto Habitacional Padre José Edwaldo, atualmente trabalha no Centro de Referência Clarice Lispector Apoio À Mulher, em entrevista concedida à equipe da pesquisa (Observatório PE e CIAPA) em junho de 2021, por meio de videoconferência.

compreender como as políticas públicas do PCM impactaram na execução dos projetos de urbanização da ZEIS Lemos Torres, faz-se necessário entender como se deu a formulação e execução deste programa. Concebido no ano de 2005, o Programa Capibaribe Melhor, fruto de um acordo firmado entre a Autarquia de Urbanização do Recife (URB) junto ao BIRD, foi o primeiro projeto de captação de recursos realizado diretamente pelo município, se beneficiando da anuência do Governo Federal para a concessão de empréstimos em operações diretas por parte dos entes municipais com as agências de fomento.

Com o objetivo central de proporcionar condições para a dinamização urbana e socioeconômica do trecho urbano do Rio Capibaribe, em especial às suas margens, o projeto previa intervenções orientadas para a mobilidade, o saneamento, a provisão de moradias e a promoção de áreas verdes. A configuração da área de influência do projeto, marcada por territórios de precariedade social, sucateamento de infraestruturas urbanas e degradação ambiental, representou obstáculos significativos na concepção e execução das ações do programa, principalmente nas intervenções de reordenamento territorial e remoção de famílias. Aliados às dificuldades na liberação de recursos junto ao BIRD e, consequentemente, ao cumprimento dos cronogramas, esses entraves resultaram numa nova perspectiva para o programa: uma parceria com a Caixa Econômica Federal.

Conforme exposto pela representante do poder público municipal, Entrevistada 2<sup>27</sup>, o novo modelo adotado, apresentado ao BIRD em 2011, dividia o projeto em dois contratos distintos: o Programa Capibaribe Melhor, que foi complementado com recursos do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), e o Projeto Canais da Bacia do Capibaribe, beneficiado pelo PAC Drenagem, com foco na urbanização de onze canais.

Nesse contexto, as ações de urbanização parcial contempladas no âmbito do PAC-UAP, tiveram suas intervenções parcialmente realizadas devido aos atrasos nos repasses, não sendo capazes de atender à demanda de reassentamentos previstos no projeto e estabelecendo um sentimento de incertezas quanto à retomada das obras e os possíveis prejuízos à população das áreas alvo do

---

<sup>27</sup> Arquiteta e Urbanista, responsável pela gestão social da Urbanização da ZEIS Lemos Torres, Diretora de Habitação da URB Recife entre os anos de 2017 à 2020, em entrevista concedida a equipe da pesquisa (Observatório PE e Ciapa) em maio de 2020, por meio de videoconferência.

programa. Diante desse impasse, foi necessário o aporte de recursos do PMCMV, destinado à construção de um conjunto habitacional que comportasse as famílias da comunidade Lemos Torres.

#### **4. O Processo de Urbanização da ZEIS e a construção do Conjunto Habitacional Padre Edwaldo**

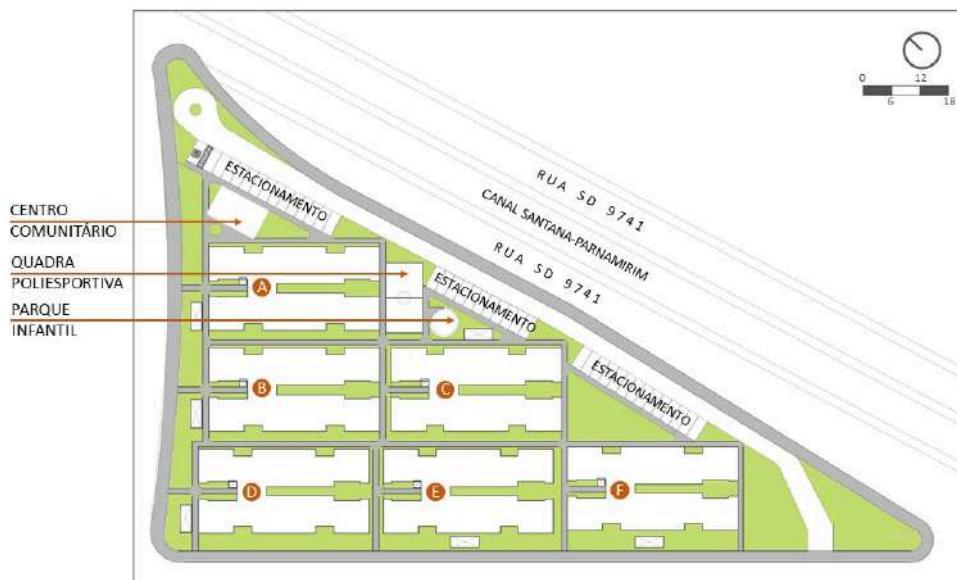
A previsão de reassentamento de famílias para implantação das intervenções propostas pelo Projeto Capibaribe Melhor, tornou necessária a construção de conjuntos habitacionais que comportassem as famílias residentes, priorizando terrenos próximos às áreas de remoção, de modo a minimizar o impacto gerado. Das 400 famílias que viviam em Lemos Torres, 192 foram reassentadas para o Conjunto Habitacional Padre José Edwaldo, composto por seis blocos com 32 unidades habitacionais cada, construído através do aporte de recurso do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e localizado em um terreno nas adjacências da ocupação originária. Como o terreno adquirido pela Prefeitura não comportava o número total das famílias cadastradas em função das exigências do projeto definidas pelo PMCMV, fez-se necessário reassentar outras 183 famílias no Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho, situado no bairro da Iputinga, distante 7 quilômetros da localidade, e as 25 famílias restantes que viviam em Lemos Torres optaram por receber indenização, segundo a Entrevistada 3<sup>28</sup>.

No tocante às características projetuais das edificações, os 192 apartamentos estão divididos em 06 blocos (A a F) com 4 pavimentos cada, contendo oito unidades habitacionais por andar, além de centro comunitário, quadra poliesportiva, parque infantil e estacionamento (Figura 9). Os apartamentos dos habitacionais possuem layout padrão, cada unidade dispõe de aproximadamente 39m<sup>2</sup>, possuindo 02 quartos, cozinha integrada à área de serviço, sala e banheiro adaptável (alguns entregues adaptados) para pessoas com deficiência.

---

<sup>28</sup> Psicóloga, responsável pela assistência social da URB nos Conjuntos Habitacionais, inclusive no Conjunto Habitacional Padre José Edwaldo, em entrevista concedida à equipe da pesquisa (Observatório PE e Ciapa) em maio de 2021, por meio de videoconferência.

Figura 9: Planta de situação do Conjunto Habitacional Padre Edvaldo Gomes.



Fonte: URB – Recife, 2021 (Editado pelas autoras).

No que diz respeito ao padrão arquitetônico adotado pelo PMCMV e implantado no conjunto habitacional em voga, observou-se a adoção de uma solução homogênea de tipologia que não oferece a possibilidade de ampliação ou flexibilização, necessária conforme o crescimento da família ou mudança das necessidades dos moradores. Desta forma, foi possível observar o aproveitamento dos corredores de acesso às unidades como uma “área de serviço” ou “quintal”, em que os moradores utilizam varais, repousam suas bicicletas, penduram gaiolas de pássaros, depositam sobra de materiais de construção, criam jardins, entre outros componentes, fazendo deste ambiente uma espécie de extensão de sua habitação (Figura 10 e 11). Embora tenha sido relatado o aumento da renda de alguns moradores, possibilitado pela transição do aluguel para a casa própria, o projeto não considerou a possibilidade dessas famílias ampliarem o acesso a bens duráveis, como eletrodomésticos e eletroeletrônicos, e isso fica mais evidente ao observar que a sala de estar foi entregue com apenas duas tomadas de energia elétrica, a área de serviço não foi projetada para comportar máquina de lavar e não existe laje técnica ou caixa de parede para a instalação de ar condicionado. Foram observados pequenos comércios dentro da unidade habitacional, mesmo não sendo permitido o uso misto pelas regras do PMCMV nem pelas regras condominiais.

Vale ressaltar que, segundo a Entrevistada 4<sup>29</sup>, o Casarão do Barbalho foi construído para comportar tanto os núcleos familiares residentes de áreas anteriormente contempladas pelo PCM, como algumas famílias em situação de vulnerabilidade, identificadas como prioritárias pelo Ministério Público e pela gestão municipal. As obras de intervenção urbana implantadas no assentamento, incluindo pavimentação de vias e criação de passeios, além da urbanização do Canal Parnamirim, totalizaram um investimento de R\$ 13,2 milhões, sendo R\$ 1 milhão a contrapartida do município e o restante do valor aporte de recurso do PMCMV.

Segundo a representante do poder público municipal, Entrevistada 2, o plano de remoção dos imóveis da ZEIS Lemos Torres, elaborado em 2017 pela Diretoria de Habitação da Prefeitura da Cidade do Recife, previu as etapas referentes à desapropriação, além de definir as datas de entrega dos habitacionais e das obras do Canal do Parnamirim. Contrariando o planejamento de implantação previsto, algumas obras, como a de recuperação do canal, encontram-se em atraso, uma vez que atualmente ainda estão em andamento.

Lemos Torres foi um projeto que demorou muito para acontecer, porque tinha um projeto Classe A aprovado para lá (comunidade Lemos Torres) e esse projeto foi indeferido. O terreno foi adquirido para construção e demorou muito tempo para que a construção pudesse acontecer, e era o contrato direto do empreiteiro com a Caixa. À URB só coube fazer a preparação das famílias, o acompanhamento e planejar o reassentamento. Ao município cabia apenas o terreno, a infraestrutura e o trabalho social.

Imagens 10, 11, 12 e 13. Corredor de acesso a uma unidade habitacional utilizado como extensão da habitação.



<sup>29</sup> Pedagoga, gerente de serviço social do Projeto Capibaribe Melhor na URB, em entrevista concedida à equipe da pesquisa (Observatório PE e CIAPA) em setembro de 2021, por meio de videoconferência.

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2021.

Dessa forma, o processo de urbanização do assentamento apresentou alguns desafios, uma vez que a população precisou aguardar um longo período para ocupação, devido às dificuldades que os técnicos da URB tiveram na tentativa de viabilizar o projeto para execução. Devido ao longo período para início das obras foram realizados dois levantamentos que tinham por objetivo o recadastramento das famílias, o que, posteriormente, foi decisivo para a permanência das famílias na área.

O primeiro cadastro das famílias foi realizado em 2008 e o segundo em 2013. Este intervalo na realização deste protocolo trouxe consigo uma das principais problemáticas surgidas durante o processo, o aumento do número das famílias e, consequentemente, a constatação da inevitável separação desses núcleos, uma vez que o conjunto habitacional previsto para ser construído na área não comportaria todas as famílias cadastradas.

A previsão para o reassentamento das famílias considerava que os moradores residentes na área localizada no centro do assentamento e com maior tempo de ocupação permaneceriam em Lemos Torres, passando a residirem no Habitacional Padre José Edwaldo, enquanto as famílias que habitavam às margens do Canal, seriam direcionadas para o Habitacional Casarão do Barbalho. Entretanto, segundo a Entrevistada 3, houve um questionamento deste regimento pela própria comunidade, que definiu outros critérios de permanência, considerando famílias que possuíam em seu núcleo pessoas com deficiência, agravos de saúde, idoso ou criança. Dessa forma, percebe-se que a atuação social da população reassentada desempenhou um importante papel nas decisões, amenizando os impactos sofridos pela ruptura dos vínculos comunitários.

Embora a nova localização dos reassentados represente uma quebra de antigas relações familiares e atividades do cotidiano dos moradores, além dos diversos desafios do qual são obrigados a enfrentar diariamente, no que diz respeito à segurança, ao convívio harmônico, a sociabilidade entre comunidades e ao acesso aos meios básicos de suas rotinas (trabalho, saúde e educação), ainda assim, as novas condições de moradia com infraestrutura adequada e a possibilidade de possuir o título de propriedade de um imóvel, se sobressaem diante dos problemas

corriqueiros. É o que relata uma antiga moradora da comunidade Lemos Torres, a Entrevistada 5<sup>30</sup>:

Para quem tinha suas casas lá (Lemos Torres) tinha a opção de indenização ou permanecer lá, mas como eu sempre morei de aluguel, não tive escolha, tive que vim para cá mesmo, mesmo sendo moradora antiga de lá e passando nos critérios para quem era morador antigo (...). Eu ia morar de aluguel para sempre? 20 anos pagando aluguel? Não, então optei por vir para cá, já que deu (refere-se a contemplação com a moradia), então vamos enfrentar (as dificuldades) (...).

Com as obras de requalificação do canal iniciadas, algumas famílias precisaram sair de suas casas mesmo sem a previsão de uma garantia de moradia. Como consta no Plano de Remoção dos Imóveis da Comunidade Lemos Torres, elaborado em 2017 pela URB-RECIFE, 259 famílias foram assistidas pelo benefício do auxílio-moradia, das quais, após a conclusão das obras, 135 destas famílias foram contempladas com unidades habitacionais no Habitacional Padre José Edvaldo, enquanto as 124 restantes foram reassentadas em apartamentos de 39m<sup>2</sup> no Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho. Conforme os relatos da Entrevistada 3, as famílias receberam o valor de R\$ 200,00/mês por cerca de dois anos, quantia essa que afetou economicamente a população beneficiada, uma vez que o valor oferecido possibilitaria apenas o acesso à imóveis em localidades mais distantes, impactando o orçamento familiar e as relações comunitárias e vínculos de trabalho.

A relação entre os atores e instituições acontece mais apropriadamente quando o sistema social serve de emissor ou transmissor de comunicação, utilizando uma linguagem comum e que apresente alguma semelhança em relação às características sociais e pessoais. Desta forma, a realização de um trabalho social durante todo o período de implementação de projetos de urbanização em áreas de assentamentos precários, passou a ser uma exigência imposta pelas agências multilaterais de fomento à urbanização, de forma a garantir maior envolvimento da população beneficiada e favorecer a apropriação dos moradores no pós-ocupação, propiciando um ambiente para recepção de inovações e configurando-se como peça fundamental para um processo de transição habitacional com menos conflitos (CAVALCANTI, 2008).

---

<sup>30</sup> Comerciante, ex-moradora de Lemos Torres que atualmente reside no Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho, em entrevista concedida à equipe da pesquisa (Observatório PE e Ciapa) em setembro de 2021, por meio de videoconferência.

Em concordância à importância do trabalho social, as experiências relatadas pela representante do poder público, Entrevistada 3, o acompanhamento social na comunidade foi realizado antes, durante e após as obras, abarcando todo o processo de esclarecimento, mobilização, recadastramento, monitoramento e assistência social. Entretanto, apesar de terem sido capacitados no processo de assistência social, na prática, ainda há dificuldade por parte dos moradores em se readequarem a uma nova forma de moradia. Além disso, alguns benefícios financeiros e iniciativas de capacitação educacional e profissional oferecidos por empresas e organizações da sociedade civil, foram suspensas devido à nova configuração da comunidade, agora reconhecida como área formal e condominial. Mesmo com as melhorias físicas que demarcaram as transformações da comunidade e a lançaram a um novo patamar dentro da lógica de produção urbana, um cenário de ascensão social não acompanhou essa nova configuração.

## **5. Projeto de melhoria habitacional por meio da Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social**

A procura por possibilidades de complementação da renda para os chefes de família e assistência técnica para reformas, como parte integrante do direito social à moradia, levou uma moradora a ir em busca de apoio assistencial através das ações de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS). Seu engajamento sociocultural, explicitado em sua fala a seguir, trouxe importantes melhorias para toda a comunidade e só foi possível graças ao seu empenho individual em buscar informações perante o poder público:

(...) Na minha concepção, quando a gente recebeu o condomínio era para a gente já ter isso, não era para irmos buscar. Porque só aconteceu porque eu fui buscar. (...) Algumas pessoas já tinham dinheiro guardado para isso (reforma), daí começaram a fazer suas reformas e eu fiquei preocupada para não derrubar a parede, porque eu sei que ia desmoronar tudo. Eu fiquei com muito medo disso e fui atrás para ver se fazíamos isso (...). Recebemos um caderno com a planta, as cores que quisesse, a parte que poderia modificar.

Acredita-se, também, que a falta de engajamento por parte dos outros moradores seja pelo fato dessa comunidade, embora existente desde a década de 1970, nunca ter sido reconhecida como ZEIS. Ou seja, nunca houve um envolvimento político, muito mais presente em comunidades estruturadas como ZEIS, que se inserem no sistema de gestão do PREZEIS, onde as reivindicações por direitos são mais bem estruturadas como uma luta coletiva. Enquanto

instrumento de planejamento e transformação legal, a Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS), instituída pela Lei Federal nº 11.888/2008, tem como objetivo promover projetos, buscando a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda (até três salários mínimos) para que recebam assistência técnica gratuita, prestada por profissionais, responsáveis por elaborar, acompanhar e executar projetos de obras necessárias à edificação, reformas, ampliação e regularização fundiária.

Com incentivo do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/BR), o primeiro Edital CAU/PE Nº 01/2018 de Processo Seletivo Para Concessão de Patrocínio de ATHIS foi direcionado ao Conjunto Habitacional Padre José Edwaldo, com objetivo de contratação de uma empresa para prestação de serviços técnicos de arquitetura de interiores (NASCIMENTO, 2020). O número de unidades atendidas deveria ser acordado com a liderança do Habitacional mediante número de famílias interessadas. Sobre o edital do CAU/PE, segundo Nascimento (2020), o escopo considerava a elaboração de, no mínimo, três projetos arquitetônicos padrão das unidades, além de, no mínimo, três projetos arquitetônicos para áreas externas do condomínio. O recurso disponibilizado foi de R\$50 mil e o prazo estipulado no escopo do serviço foi de quatro meses.

O Edital foi vencido pelo escritório Arquitetura Aberta, idealizado pela professora da UNICAP – PE, a Arquiteta Urbanista Carmen Cavalcanti. O projeto de ambientação da nova moradia deu oportunidade aos novos moradores de inserir seus anseios e suas particularidades em suas residências, visando contribuir para adaptação na mudança da forma de morar: de casas com tipologias diversificadas a apartamentos com plantas idênticas com exceção dos apartamentos do térreo que foram adaptados para acessibilidade. Os projetos individualizados poderiam proporcionar características que marcassem a individualidade nas moradias. Ademais, as oficinas promovidas pelo projeto trouxeram noções de sustentabilidade, maior apropriação do espaço e ainda a possibilidade de complementação da renda, através de capacitação para a confecção e comercialização de produtos artesanais (Figuras 12 e 13).

Figuras 12 e 13: Oficinas de confecção de móveis em pallet e de revestimento de móveis em tecido, no Conjunto Habitacional Padre José Edvaldo Gomes



Fonte: Instagram Arquitetura Aberta

A proposta vencedora construída se organizava em três etapas: realização de oficinas participativas, elaboração do projeto arquitetônico, e a promoção de palestras de capacitação. A proposta inicial tinha por objetivo atender 100% das famílias, trabalhando uma arquitetura modular, entretanto o modelo apresentado só foi aderido por uma parcela dos moradores. A experiência trouxe um impacto social positivo, a formação de vínculos entre os moradores e a interação entre os estudantes de arquitetura da UNICAP envolvidos por meio do projeto de extensão e a comunidade. Por outro lado, a limitação do projeto, o não atendimento a todos os moradores, e as dificuldades no entendimento do papel do arquiteto em uma iniciativa como a apresentada, foram pontos identificados na experiência que necessitam ser trabalhados (Informação verbal)<sup>31</sup>.

O Projeto Arquitetura Aberta é coordenado pela empresa Giro – Gestão de Negócios, como um projeto de impacto social para a qualidade de vida de uma população desfavorecida quanto ao serviço arquitetônico conectado com valores ecológicos, participativos e de desenvolvimento humano, contando ainda com iniciativa de parceiros como o Agente Comunicadores, envolvendo jovens da comunidade para falar sobre a transformação recebida. (CAVALCANTI *et al*, 2019).

ARQUITETURA ABERTA (AA) é uma ação de impacto social que visa promover o bem-estar de comunidades de baixa renda a partir da melhoria de suas moradias. A iniciativa se inspira na ideia de “moradias saudáveis”

<sup>31</sup> Notícia fornecida pela professora da UNICAP – PE, Arquiteta Urbanista Carmen Cavalcanti, em agosto de 2021.

para realizar intervenções arquitetônicas com a participação dos próprios moradores.

Ao ser questionada sobre a importância do trabalho de assistência técnica desenvolvido no habitacional, a Entrevistada 1 afirmou que a atuação do projeto de ATHIS, além de trazer resultados do ponto de vista da adaptação ao novo ambiente, o trabalho feito com as diversas oficinas - de fabricação de móveis de paletes de madeira, de adaptação de mobília existente, de agentes comunicadores com crianças e jovens e de reaproveitamento de material reciclável - contribuiu, consideravelmente, em termos de valores, para a apropriação do conjunto: “(...) readequou algumas coisas das casas e foi muito bom (...) impactou, foi muito bom, foi um outro olhar que se deu. Muita coisa que seria jogada no lixo foi reaproveitada (...”).

Outro ponto que merece destaque, diz respeito à discrepância com relação a implantação do trabalho social na ZEIS Lemos Torres e no Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho, neste último, as atividades de assistência social foram paralisadas em decorrência da pandemia do COVID-19. Isso trouxe uma enorme consequência para as comunidades residentes no Barbalho que passaram a conviver entre si sem normas previamente estabelecidas e na ausência de líderes comunitários consolidados, o que tornou o terreno do Conjunto um ambiente insalubre, fragmentado entre os diferentes residentes e suas formas de viver, como também abandonado nas atividades comunitárias de gestão e regras básicas condominiais. Desta forma, não há uma organização ou mobilização para a criação de um ambiente mais agradável, o que difere dos moradores de Lemos Torres que buscaram alternativas para tornar suas moradias, ambientes mais agradáveis e prazerosos de se viver.

## **6. Conclusões Preliminares**

A pesquisa da qual este artigo é fruto contribuiu para uma “pesquisa-mãe” intitulada: “Capacidade Institucional e Aparato Normativo para Implementação de Políticas: Avaliação do Ciclo Recente de Programas e Projetos de Urbanização de Favelas na Cidade do Recife”. As relações de pós-ocupação serão aprofundadas na continuação da pesquisa, em que se prevê a investigação do processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres, do ponto de vista de uma parte representativa

dos atores sociais envolvidos, como famílias e lideranças que fazem parte da comunidade.

A conquista, por parte da população, do conjunto habitacional, foi possível graças ao interesse do mercado em urbanizar aquela área, especialmente pela relação assistencialista de parte da classe média do entorno com a proteção da Igreja Católica. Com isso, a comunidade Lemos Torres foi eleita como prioritária no Orçamento Participativo em 2008. Antes do início das obras, foi formada uma Comissão de Obra para acompanhamento do andamento da urbanização, através de uma eleição entre representantes da comunidade, sendo responsável por, ao longo do processo, reivindicar reuniões com a Igreja e a Prefeitura, solicitar a mudança do nome do habitacional, apurar problemas relativos às indenizações, cobrar mudanças e acompanhar a realização das obras. Ainda assim, o início das obras do conjunto se deu somente após oito anos da aprovação da obra.

A realização de um trabalho pós ocupacional com assistência social promovido pela URB na comunidade, durante um período de seis meses, resultou na elaboração de um regimento para o habitacional, construído através das discussões e votações dos moradores. Após a entrega das moradias, a comunidade não elegeu apenas um líder comunitário, mas organizou-se em um sistema de conselho/gestão condominial formado por representantes de cada bloco, cujo objetivo é resolver os conflitos pós-mudança para o habitacional e aplicar as regras elaboradas no regimento, usando de advertência e aplicação de multas, os quais alguns moradores ainda encontram dificuldade em se adaptar.

A comunidade também participou da criação de alguns dos critérios para o processo de reassentamento, mostrando que a atuação social da população desempenha um importante papel nas decisões, amenizando os impactos sofridos pela ruptura dos vínculos comunitários. Outra vitória para a comunidade foi o direito a receber o título de propriedade de uma unidade habitacional, no Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho, para inúmeros moradores que antes residiam em imóveis alugados, visto que, inicialmente, estes só teriam direito a receber indenização. Outro aspecto importante desse processo diz respeito à transição de moradia, do aluguel para a casa própria, possibilitar o aumento da renda para alguns moradores, o que os levou a obter mais acesso a bens duráveis, como eletrodomésticos e eletroeletrônicos. As ações de ATHIS também apresentaram um

impacto social na comunidade, uma vez que promoveram o bem-estar da população de baixa renda a partir da melhoria de suas moradias, contando com a participação dos próprios moradores.

Entretanto, alguns pontos negativos também foram identificados durante o processo de urbanização da ZEIS em questão. Marcadas por delongas nos processos de elaboração e constantes paralisações das obras em fase de implantação, as intervenções desenvolvidas no âmbito do Programa Capibaribe Melhor não foram realizadas de forma articulada e integrada conforme o previsto, acarretando, não apenas impactos financeiros, estruturais e temporais, como também um cenário de incerteza, descrédito e prejuízo à população das áreas contempladas. Ao trazer para este contexto a discussão sobre os processos de estruturação, organização e controle urbano, e os enfoques socioeconômicos priorizados nessas dinâmicas, é possível notar o descuido e descaso da atuação da gestão pública em relação às ações de urbanização integral em assentamentos precários.

Essas inconstâncias no processo acabam por revelar outros aspectos questionáveis das formas de produção urbana e ordenamento territorial, apoiados em discursos de integração social e acesso igualitário, mas limitados e atravessados por contradições dos paradigmas sociotécnicos praticados nas soluções adotadas. Um desses conflitos pode ser visualizado, sobretudo, no processo de reassentamento das famílias, que desencadeou uma ruptura de vínculos identitários com o lugar de origem e das relações sociais cotidianas. Estes aspectos afetaram diretamente a qualidade de vida dos moradores, ao estabelecer conflitos de sociabilidade e rupturas na vivência comunitária experienciada anteriormente. Outrossim, um dos maiores desafios, após a relocação dos moradores, foi a adaptação da mudança de tipologia, de habitações terreas para moradias verticalizadas, observando-se os impactos na relação com o ambiente construído e os hábitos da vida cotidiana em coletividade. Esse cenário, de maior densidade e de pouca flexibilidade de arranjos espaciais, também se soma às evidências de problemas a serem equacionadas.

Os caminhos percorridos na elaboração de planos e projetos direcionados à produção do espaço urbano e à provisão habitacional devem se apropriar da complexidade que envolve esse processo. Compreender que a garantia da

habitabilidade envolve além de aspectos objetivos de infraestrutura e qualidade espacial, aspectos subjetivos de interface cultural e social torna-se, assim, fator condicionante para a eficácia das propostas implementadas no âmbito da gestão pública. Em outras palavras, embora o processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres tenha promovido melhorias nas condições de habitabilidade para uma população que resistiu para permanecer em uma área central da cidade, o acesso amplo e efetivo ao Direito à Cidade segue sendo uma luta permanente calcada no cotidiano.

## Referências

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 11.888**, de 24 de dezembro de 2008, assegura às famílias de baixa renda Assistência Técnica Pública e Gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília, 24 de dezembro de 2008.

CARDOSO, Adauto L. DENALDI, R. (orgs). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. RIBEIRO, L.C.Q. (coord). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CAVALCANTI, Ana Claudia Rocha. **A difusão da agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento na cidade de Recife**. Tese (doutorado). Recife: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE - MDU, 2008.

CAVALCANTI, Carmen; BELTRÃO, Maria Cecília; AZEVEDO, Maria Eduarda. LOUREIRO, Marina. **Arquitetura Aberta: Uma iniciativa social para qualidade de vida**. In: XXV Encontro da Rede Universitária Latino-Americana de Cátedras de Moradia, Recife, 2019. Anais Recife: UFPE, 2021. Disponível em: <https://redulacav.org/wp-content/uploads/2021/07/ANALIS-ULACAV-XXV-FINAL-CON-ISBN.pdf>. Acesso em: 15 de fev. de 2022.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010: aglomerados subnormais — primeiros resultados**. Rio de Janeiro, 2011.

LEFEBVRE, Henry (1991) O direito à cidade. Tradução de Rubens Frias. Primeira Edição, Editora Moraes, São Paulo. (Original: Le droit à la ville, 1967)

NASCIMENTO, Matheus. **Assessoria Técnica para Habitação de Interesse Social - ATHIS: Por uma política pública de autonomia popular no Recife**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado Arquitetura e Urbanismo) -

Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.

PCR – PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE/DIRETORIA DE HABITAÇÃO, 2017. **Planos de Remoção dos imóveis da Comunidade Lemos Torres.**

PCR – PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE. **Informações Geográficas do Recife (ESIG).** Disponível em<<https://esigportal.recife.pe.gov.br/arcgis/apps/webappviewer/index.html?id=679e74b46c7b44caaad64abd5f751b4b>>. Acesso em 06 jan 2021.

PESSOA JÚNIOR, Antônio Ramos. **Modos de vida urbanos. reflexões sobre: consumo, território, memória e história no cotidiano subalterno das cidades (caso Lemos Torres).** 2019. Trabalho de Conclusão de Curso, Departamento de Ciências Domésticas, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2019.

RECIFE. **Lei nº 14.497**, de 30 de março de 1987. Cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/1987/1494/14947/lei-ordinaria-n-14947-1987-cria-o-plano-de-regularizacao-das-zonas-especiais-de-interesse-social-prezeis>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2022.

RECIFE. **Lei nº 14.511**, de 17 de janeiro de 1983. Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1983/1451/14511/lei-ordinaria-n14511-1983-define-diretrizes-para-o-uso-e-ocupacao-do-solo-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 de ago 2021.

ROCHA, Danielle de Melo. **Revisitando o PREZEIS: um instrumento de luta e resistência no embate entre o planejamento estratégico e o direito à cidade.** In Anais do Encontro Nacional da Rede do INCT Observatório das Metrópoles, Regimes Urbanos e Governança Metropolitana. Natal: UFRN/INCT Observatório das Metrópoles, 2017, 17 p.

ROCHA, Danielle de Melo; SOUZA, Maria Ângela de Almeida; DINIZ, Fabiano ROCHA; NEVES, Norah Helena dos Santos. **Direito à Cidade e Habitação: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município do Recife.** Relatório Final. Projeto DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO: Condicionantes Institucionais e Normativas para a Implementação de Políticas (Programas e Projetos) de Urbanização de Favelas – Avaliação do Ciclo Recente. Observatório das Metrópoles, 2021. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final\\_Recife\\_UFPE.pdf](https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Recife_UFPE.pdf). Acesso em 10 de agosto de 2021.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. **Pensando a Política Nacional de Habitação para a Diversidade das Famílias e dos Municípios Brasileiros.** In: Jan Bitoun; Lívia Miranda (Org.). Desenvolvimento e Cidades no Brasil. Contribuições para o debate sobre as políticas territoriais. 1ed. Recife: FASE-PE/ Observatório das Metrópoles, 2009, p. 133-166.

## **CAPÍTULO 7: DOS MOCAMBOS AOS EMPREENDIMENTOS PRIVADOS: A METAMORFOSE SOCIOESPECIAL DAS MARGENS DA BACIA DO PINA E SEUS IMPACTOS SOBRE AS COMUNIDADES DO ENTORNO**

Clara Guimarães Melo

### **Resumo**

As margens da Bacia do Pina consistem num importante espaço estuarino da cidade do Recife dotado de fortes condicionantes históricos, turísticos, culturais e paisagísticos. Nas últimas décadas, esse território vem tornando-se objeto de uma crescente dinâmica de valorização, em termos especulativos, por meio de empreendimentos privados voltados para as classes dirigentes. O presente artigo tem como objetivo refletir criticamente sobre esse processo a partir de uma análise histórica da metamorfose socioespacial das margens da Bacia do Pina. Fundamentado no método do materialismo histórico e dialético, o presente estudo foi desenvolvido mediante pesquisas bibliográficas, análise de dados, projetos e planos urbanísticos. As contribuições da pesquisa voltam-se para a construção de um pensamento crítico acerca da dinâmica de valorização urbana, tendo em vista o fortalecimento das pautas vinculadas ao Direito à Cidade.

**Palavras-chave:** Planejamento Estratégico, Planejamento Urbano, Direito à cidade, Bacia do Pina.

### **1. Introdução**

O presente artigo tem como objetivo refletir sobre a metamorfose socioespacial das margens da Bacia do Pina, frente a crescente dinâmica de valorização urbana. Durante muitas décadas esse território tradicionalmente alagadiço de beira de mangue, se consolidou como um dos redutos das classes de menor poder aquisitivo - tal fator justifica a grande presença de Zonas de Interesse Social (ZEIS) em seu entorno. Entretanto, como se trata de uma região dotada de fortes condicionantes históricos, turísticos, culturais e paisagísticos, ela foi constantemente sendo objeto de projetos e ações urbanísticas que conduziram a uma intensa dinâmica de valorização urbana, sobretudo nas últimas décadas, quando começam a ser

empreendidos alguns empreendimentos privados voltados para as classes dirigentes.

A justificativa pela escolha do tema refere-se à atualidade da temática - já que trata-se de uma recente dinâmica de valorização cujos reflexos ainda estão sendo objeto de estudos e questionamentos. As contribuições da pesquisa voltam-se para a construção de um pensamento crítico sobre o processo de valorização urbana, tendo em vista o fortalecimento das pautas vinculadas ao Direito à Cidade.

## **2. Metodologia**

O estudo propõe uma abordagem dialética que articula dois componentes conceituais: o quantitativo - que se refere a ordem morfológica, visível e concreta - e o qualitativo - que foca no universo dos significados das relações humanas, dos processos e dos fenômenos (MINAYO, 1994). Neste caso, optamos pelo materialismo histórico e dialético, compreendido aqui como uma vertente epistemológica fundada por Karl Marx e Friedrich Engels e que tem sua estrutura pautada sobre a dialética hegeliana. A utilização do método, bem como a compreensão de suas bases, são um dos pilares para a organização do pensamento crítico empreendido pelo presente trabalho.

## **3. Resultados e discussão**

A Bacia do Pina consiste num importante espaço estuarino da cidade do Recife onde ocorre a confluência dos rios Capibaribe (braço sul), Tejipió, Jordão e Pina com o Oceano Atlântico. Com uma área de 3,6km, ela encontra-se limitada pelos bairros do Cabanga e São José, ao norte; Pina e Brasília Teimosa, ao sul; Afogados, a oeste; e o dique natural de arrecifes, a leste.

O processo de adensamento populacional desse território remonta ao período de 1630, durante o período da ocupação holandesa no País. A princípio foram ocupados os atuais bairros do Recife, Santo Antônio e São José situados ao norte da Bacia do Pina, mas com o passar dos anos e a consequente expansão do centro urbano, começam a surgir pequenos povoados de pescadores nas faixas litorâneas, em terras que normalmente pertenciam aos senhores de engenhos ou as irmandades e ordens religiosas (ARAÚJO, 2007). Um desses pontos foi a Fazenda Nossa Senhora do Rosário da Barreta - uma propriedade jesuítica situada no bairro do Pina. Sua povoação era constituída basicamente por “camadas sociais ligadas à

**Direito à Cidade e Direito à Moradia**

*Pela construção de uma nova sociabilidade*

*pequena lavoura e à pesca: jangadeiros e pescadores livres e escravos, sitiantes e rendeiros, proprietários de terra, de currais de peixe e embarcações*" (ARAUJO, 2007, p. 56). Nesse período a fazenda também passou a abrigar, por um período de quarentena, pessoas contaminadas com doenças contagiosas - grande parte dessa população era composta por negros escravizados recém-chegados da África. Posteriormente, por determinações do Estado, esse equipamento foi ampliado e passou a ser chamado de Hospital Lazareto, ficando em funcionamento até meados de 1902 (SILVA, 2008).

A intensificação do processo de industrialização dos países centrais, bem como a abertura dos portos brasileiros em 1808 induziram a uma forte dinamização da economia brasileira, o que demandou a ampliação dos portos marítimos das principais cidades litorâneas. Como na época o porto do Recife assumia a terceira posição em importância nacional, foram empreendidas duas grandes obras portuárias. A primeira referia-se à construção do dique da Ilha do Nogueira - um molhe de pedras de ligação entre o atual bairro Pina com a barreira de corais. E a segunda consistia no fechamento da Barreta das Jangadas - uma abertura natural existente na barreira de corais que permitia o fluxo direto das águas do mar até o interior da Bacia do Pina, e consequentemente o assoreamento da bacia (SILVA, 2008).

Com a abolição da escravatura em 1888, ocorre uma grande migração das populações que haviam sido escravizadas - proveniente das zonas açucareiras - e dos retirantes que sofriam com as secas periódicas no sertão. Ao chegarem na cidade do Recife, essa população não tem acesso aos meios necessários para sua reprodução social, e assim, passam a ocupar de forma precária as áreas desvalorizadas da cidade. Segundo Castro (1968) um desses destinos consistiam nos bairros localizados sobre as margens da Bacia do Pina:

Afogados, Pina, Santo Amaro, zonas dos mangues, dos 'mocambos', dos operários, dos sem profissão, dos inadaptados, dos que desceram do sertão na fome e não puderam vencer na cidade, dos rebelados e dos conformados - dos vencidos. Zona dos 'mocambos'. Cidade aquática, com casas de barro batido a sopapo, telhados de capim, de palha e de folhas-de-flandres. Cumbucas negras boiando nas águas. Mocambos - verdadeira senzala remanescente, fracionada em torno às Casas Grandes da Veneza Americana. Poesia primitiva de negros e mestiços fazendo xangô e cantando samba. Fisionomia africana (CASTRO, 1968, p. 17).

A partir das primeiras décadas do século XX, as principais capitais brasileiras passaram por um conjunto de intervenções urbanas, sobretudo nas áreas centrais,

que visavam atender as novas demandas interpostas pela dinâmica capitalista. Como parte dessa lógica, em 1909 sob a gestão do ex-governador Herculano Bandeira de Mello, é realizado um extenso programa de intervenções urbanas pautados nos Planos de Melhoramentos e Reforma do Porto e do Bairro do Recife (1909-1926) e no Plano de Saneamento do Recife (1909 – 1915). O primeiro foi viabilizado por meio da demolição em massa de um número expressivo de edificações, praticamente todas as construídas no período holandês. Já o Plano de Saneamento proposto por Saturnino de Brito foi responsável por melhorar consideravelmente os serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto da cidade. Dentre as obras a serem empreendidas, estava prevista a construção de uma ponte sob a Bacia do Pina que serviria para viabilizar a passagem de duas tubulações de esgoto e consequentemente facilitar o acesso de veículos e pedestres à zona sul da cidade. Como havia muitos funcionários vinculados as oficinas de apoio às obras portuárias, foi instalada no bairro do Pina uma pequena vila habitacional. Na medida em que a nova ponte trazia grandes benefícios, ela também resultava em grandes prejuízos as ocupações presentes no bairro do Pina - que a partir de então passaram a conviver com os dejetos que desaguavam sobre a praia. Esse fator reforçou ainda mais o estigma da região que fora criado desde a construção do Hospital Lazareto (SILVA, 2008; ALVES, 2009).

Da mesma forma que a cidade formal crescia se modernizando, as estruturas precárias chamadas de mocambos, também se disseminavam de forma crescente - de acordo com o censo de 1913 os mocambos perfaziam um total de 16.347 unidades o que correspondia a 43,3% das edificações existentes na cidade. Dentre eles, uma grande parcela encontrava-se situada sobre os bairros de Afogados e São José, ambos sobre as margens da Bacia do Pina (LIRA, 1996, p. 141).

Em 1922, sob a gestão do ex-governador Sérgio Loreto, foi dada continuidade ao projeto de modernização do Porto. Nesse período foram implementados serviços de dragagem e aterros (na região que parte do forte do Brum até o Cais Santa Rita), obras de canalização de águas pluviais e galerias, reforço dos arrecifes, construção de novos armazéns para estocagem de mercadorias e ampliação das estradas de ferro que partiam do porto até o interior do Estado de Pernambuco (MOREIRA, 1995). Além disso, foi promovida uma intensa dinâmica de expansão urbana para a periferia da cidade, a partir de dois eixos principais: o bairro de Boa Viagem, na zona

Sul, e a Campina do Derby, situado na zona oeste. Como forma de atrair os novos residentes, sobretudo as classes mais altas, foram implementadas infraestruturas urbanas de transporte, iluminação elétrica, esgoto, abastecimento de água e telefonia. O novo cenário, gerou uma grande pressão sobre os mocambos existentes que foram constantemente sendo empurrados para os terrenos de menor valor, sem nenhuma infraestrutura e cada vez mais afastados do centro comercial (HERRERA,1992).

A gestão do ex-governador Carlos de Lima Cavalcanti (1930-1937) deu continuidade as obras de ampliação do Porto do Recife, só que dessa vez, com o enfoque sobre o Bairros de São José e Santo Antônio. Nesse período foram realizados dois grandes aterros sobre as margens da Bacia do Pina. O primeiro no Cais do Saneamento - atual Cais José Estelita - onde foi realizada a instalação de galpões de armazenamento para dar suporte ao Pátio Ferroviário. Já o segundo foi executado na área que corresponde ao atual bairro de Brasília Teimosa onde estava prevista a instalação de um pequeno aeroporto triangular. Para viabilizar a construção do novo aeroporto, foram demolidos cerca de 900 mocambos que existiam nas proximidades do novo aterro. Entretanto, ao finalizar as primeiras etapas da obra, o local foi abandonado com a justificativa de que as pistas de pouso previstas para o aeroporto não tinham as dimensões exigidas pelo Departamento da Aeronáutica Civil (CAVALCANTI, 2017; PONTUAL, 2007). Posteriormente, o local passou a prever a construção de um Parque de Inflamáveis que serviria para atender a região portuária, só que mais uma vez, o projeto não foi executado. A grande faixa aterrada ficou conhecida como Areal Novo e se manteve "desocupada" até a segunda guerra mundial, período em que passou a ser utilizada como uma pequena base militar (BOTLER, 1994).

Em 1937 é decretado um golpe de estado do País, organizado pela Aliança Libertadora e sob a liderança de Getúlio Vargas. Este processo implementa um novo regime intitulado de Estado Novo (1937-1946), que tinha como objetivo o controle Estatal e a implantação de uma nova ordem nacional pautada na industrialização. Para isso era necessário promover um intenso movimento migratório dos trabalhadores rurais para as zonas urbanas que foram induzidos por políticas de produção e financiamento de moradias populares e legislações trabalhistas. Nesse período foram nomeados diversos intervenientes Estaduais e Municipais em todo o

País. A cidade do Recife ficou a comando do interventor federal Agamenon Magalhães e do municipal Novaes Filho (1937-1945) que direcionaram sua gestão para os preceitos da nova administração pública do Estado Novo, pautada na ordem, eficiência e progresso.

Novaes Filho seguiu à risca a hierarquia político-administrativa do novo regime e colocou entre suas metas principais: a extinção das estruturas dos mocambos, o equilíbrio das finanças municipais e a elaboração de um plano de remodelação urbana da cidade. Este último se materializou com Plano de Reforma do Bairro de Santo Antônio (1938) e o Plano Geral de Expansão da Cidade (1943) (PONTUAL, 1998). Em abril de 1938 foi decretada a proibição da construção de mocambos nas áreas centrais, ficando permitida apenas em zonas suburbanas pré-determinadas pela prefeitura. Após cinco meses é criada a Liga Social contra o Mocambo (LSCM), posteriormente nomeada de Serviço Social Contra o Mocambo (SSCM) que tinha como meta a erradicação dessas estruturas e o incentivo à construção de casas populares dotadas de condições higiênicas e de “fácil aquisição” (ALVES, 2009).

A primeira ação da LSCM foi a criação da Comissão Censitária dos Mocambos do Recife que quantificou um total de 45.581 mocambos (164.637 habitantes) situados no perímetro urbano - o que representava 63,7% das habitações na cidade. Em seguida foram promovidas ações de remoção e demolição dos mocambos, sob o discurso de que a população residente seria realocada para novas unidades habitacionais. Porém, no primeiro momento o que ocorreu foi uma destruição massiva dessas estruturas habitacionais. Somente após as articulações com as carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), é que foi dado início a construção das vilas habitacionais destinadas às entidades profissionais corporativas e aos segmentos profissionais não-organizados. O bairro do Cabanga, situado sob as margens da Bacia, foi uma das áreas onde se implementou as novas vilas populares (PONTUAL, 1996). Ainda assim o número de casas construídas pela Liga não chegou nem perto de atender a demanda. De acordo com o relatório da Comissão, datado de 1939-1944, foram construídas 7.582 casas populares enquanto cerca de 12 mil mocambos foram demolidos, o que representou cerca de 30 mil pessoas pobres, desalojadas e sem acesso a nenhum tipo de moradia. Tal fator resultou na transferência de quase um terço das famílias que viviam nos mocambos para municípios vizinhos ou regiões periféricas. Ou seja, os mocambos

saíam da lama e se direcionavam para os morros da cidade sem que houvesse nenhuma alteração das estruturas sociais existentes. Para Alves (2009), o objetivo de tais ações não era apenas a melhoria dos padrões de higiene e estética da cidade, mas atender aos interesses do mercado por meio da abertura de novas áreas para a valorização imobiliária na região central, áreas que até então eram ocupadas pelas estruturas dos mocambos. Ainda assim, algumas comunidades pobres conseguiram se manter em seus territórios mediante um intenso processo de luta e resistência popular.

A interventoria de Novaes Filho e Agamenon Magalhães coincidiram com o período da presença militar norte-americana no Recife. A escolha pela capital Pernambucana foi motivada tanto pela localização geográfica e estratégica - já que se trata de um ponto importante na defesa do hemisfério ocidental - quanto pela grande relevância de sua região portuária (SIQUEIRA, 2020). Um dos pontos estratégicos escolhidos foi o entorno da Bacia do Pina que passou a abrigar o exército norte americano na área do Areal Novo e dois importantes equipamentos: o Aeroclube do Recife e da base naval americana da Radio Station. A presença desses dois equipamentos, mesmo ao final da guerra, impôs uma série de restrições construtivas sobre o entorno, se constituindo como um empecilho para a expansão imobiliária. Enquanto o bairro de Boa Viagem crescia verticalmente, tornando-se o símbolo da distinção social, o Pina e seu entorno que estava sob grandes restrições em termos especulativos, caracterizavam-se como áreas precárias, sendo o reduto das classes com menor poder aquisitivo (SILVA, 2008).

Nas décadas seguintes, particularmente entre 1950 e 1970, a cidade do Recife apresentou um vertiginoso crescimento demográfico que foi acompanhado por uma atuação forte da figura do Estado sobre o espaço urbano. O período que precede o golpe de 1964, foi marcado pela consolidação das liberdades constitucionais vigentes na Democracia Desenvolvimentista, dadas por uma série de pautas referentes ao desenvolvimento, as reformas sociais e as melhorias das estruturas dos subúrbios. A maioria das associações de bairros do Recife surgem nesse período, incentivadas por correntes político-partidárias de esquerda que visavam a ampliação da participação popular nos setores da administração pública. Em consonância, também foram implementadas políticas de acesso à terra urbana, por meio da compra dos terrenos pela prefeitura e sua posterior venda aos moradores

dos mocambos. Tal ação era acompanhada pela isenção de imposto predial urbano sobre as novas construções feitas em alvenaria (PONTUAL, 1998).

A ampliação e fortalecimento dos movimentos sociais resultou numa série de ocupações na cidade do Recife, a exemplo do bairro de Brasília Teimosa, situada na área do antigo areal novo sobre a margem Sul da Bacia do Pina. Apesar da forte repressão policial que constantemente destruía e removia os barracos existentes, durante a noite, a população se unia e retomava as construções em números cada vez maiores. A teimosia, aliada a grande mobilização, popular fez com que a Federação das Colônias de Pesca de Pernambuco garantisse um aforamento em 1953 que autorizava a ocupação legítima da comunidade. Mas dois anos depois, após a Federação transferir parte desse terreno para a construção do late Clube do Recife, o aforamento foi suspenso. Em 1958, os moradores conseguiram o direito de permanecer no local, porém ainda sem muitas garantias do Estado (CAVALVANTI, 2017).

Com o golpe de 1964 é instaurado a ditadura militar no Brasil que estabelece um regime fortemente repressivo e autoritário. Esse período foi marcado por uma grande repressão política, social e uma atuação incisiva sobre o espaço urbano. No primeiro momento, durante a gestão de Augusto Lucena (1964-1968; 1971-1975), Geraldo Magalhães (1969-1971) e Antônio Farias (1975-1978) foram realizadas intervenções urbanas que tinham como foco as áreas nobres e privilegiadas. Os bairros populares só foram objeto da atenção administrativa quando se tratava do deslocamento da população para conjuntos habitacionais periféricos. E assim, a cidade passou por um processo de modernização sem precedente, coordenada pelo poder Municipal, Estadual e Federal, e a custas da uma ampliação dos níveis de pobreza e miséria na periferia (LEAL, 1994). Durante o regime militar (1964-1985), o planejamento urbano foi elevado à condição de prioridade nas políticas governamentais que teve como principais frentes a construção de obras viárias e a expansão do tecido urbano por meio do financiamento da moradia popular pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). Nesse período é dada a construção de um complexo viário sobre a margem norte da Bacia do Pina, na área do antigo Cais do Saneamento, sob a justificativa de facilitar o deslocamento dos moradores residentes do bairro de Boa Viagem, local onde concentravam-se as classes com maior poder aquisitivo da cidade. O projeto contava com a construção do girador da

Capunga, localizado no bairro do Cabanga; o alargamento da Avenida José Estelita; a construção do viaduto das cinco Pontas; e a construção de um estacionamento no cais de Santa Rita, destinado a abrigar 500 automóveis particulares. A inauguração do Complexo teve uma grande adesão da população, com exceção do estacionamento do Cais de Santa Rita que posteriormente foi desativado e concedido a Companhia Brasileira de Entrepótos Comerciais (COBEC) para a construção de um armazém alfandegário (NASCIMENTO, 2004).

Em 1975, a crise financeira aliada a alto grau de repressão, torturas e prisões, provocaram um grande desgaste sobre a estrutura do regime ditatorial. Esse processo vai culminar numa transição lenta e gradual na direção da democracia que tem como marco a instauração da Nova República. Nesse período, a cidade do Recife assim como diversas capitais brasileiras, tornaram-se palco de uma série de experiências e práticas democráticas. Dentre elas, destacam-se ações vinculadas às ocupações de terras (públicas e privadas) pelos segmentos populares e as reivindicações por melhoria da infraestrutura urbana das comunidades. A posse da terra passou a ser compreendida como direito adquirido, fundado nas obrigações do Estado para com a sociedade, pautada em mecanismos jurídicos como o usucapião. Nesta ocasião, as gestões de Gustavo Krause, Jorge Cavalcanti e Joaquim Francisco foram marcadas por um direcionamento de caráter muito mais populista, com ações voltadas para a participação, conscientização e transformação social. Dentre as práticas implementadas ao longo desse período destacam-se: a descentralização das ações governamentais; o investimento em equipamentos públicos e em urbanização e reassentamentos de favelas; a criação de vinte e seis Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) que posteriormente resultaram em 27 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Para cada zona estava previsto o desenvolvimento de projetos realizados pelo Programa de Erradicação da Sub-habitação (PROMORAR). Tal programa foi responsável pela urbanização de alguns assentamentos precários como as comunidades do Coque, Coelhos e Brasília Teimosa - ambas situadas nas proximidades da Bacia do Pina e que historicamente vinham enfrentando sucessivas tentativas de remoção (MOREIRA, 1995).

A experiência na comunidade de Brasília Teimosa é considerada um caso emblemático no Recife por conta da proposição do Projeto Teimosinho<sup>32</sup>. Ele surge

---

<sup>32</sup>O Projeto Teimosinho (1979) propunha uma solução de regularização de posse da terra em favor dos ocupantes e a posterior urbanização da área com o programa de saneamento e habitação. Ele foi formulado pelo

em reação as propostas de planejamento urbano apresentadas pela Prefeitura que previam a retirada de parte dos moradores para a inclusão de marinas e equipamentos voltados para o turismo de alto padrão. O projeto alternativo defendido pela comunidade pautava-se na regularização fundiária em favor dos ocupantes e na urbanização através de programas de saneamento e habitação. O projeto, desde a sua concepção estava orientado segundo os princípios da cogestão, caracterizada pelo gerenciamento conjunto das ações pela comunidade. A concretização do projeto Teimosinho representou uma importante conquista tanto da população local quanto das demais comunidades, na medida em que trouxe discussões sobre a aplicação de um zoneamento que incluísse os assentamentos informais à malha urbana.

A eleição do prefeito Jarbas Vasconcelos em 1985, demarcou o fim do Regime Militar e o início da redemocratização do País. Nesse período coloca-se em pauta novas formas de relacionamento entre o Estado e a Sociedade por meio da incorporação dos setores populares aos processos de tomada de decisões. Uma das áreas priorizadas pela gestão de Jarbas foi o bairro do Pina, onde foi colocado em prática a experiência piloto de gestão compartilhada. Na época, o bairro era dotado de uma população expressiva que tinha um nível razoável de organização social e apresentava diversos problemas urbanos. O projeto divulgado em 1986 tinha como principal objetivo promover a melhoria do meio físico e social do bairro, de modo a atender as necessidades e carências dos moradores locais. Ao dar início ao processo de negociações, foram identificadas uma série de complexidades, sobretudo no que se refere aos custos das intervenções e inviabilidade de sua concretização a curto prazo. Tal fator, dificultou o atendimento às ações de legalização da posse da terra que se constituía numa das principais pautas de reivindicações da comunidade. Após uma série de reuniões e assembleias foi apresentado um projeto que priorizava as ações emergenciais, em detrimento do Projeto Global, que acabou sendo executado apenas parcialmente (LEAL, 1994).

Ao final da gestão de Jarbas, é promulgada no País a Constituição Federal de 1988, conhecida com Constituição Cidadã. Ela pautava-se em três características fundamentais: a responsabilidade dos governos em relação às políticas e demandas

---

conselho de moradores, junto com a ONG Centro de Pesquisa e Ação Social, sob a gestão do Movimento de Jovens do Meio Popular, e assessores da Comissão de Justiça e Paz (CJP), do Centro de Pesquisa e Ação Social, do IAB e professores e estudantes do MDU/UFPE (MORAES, 2019).

sociais; o reconhecimento de direitos sociais e a ampliação dos canais de participação cívica da sociedade (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO E RIBEIRO, 2004). E assim, foram garantidos diversos elementos voltadas para a modalidade de gestão pública democrática que se efetivaram com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 e do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades em 2003. Com eles foram implementados diversos instrumentos de regulação, tais como os Planos Diretores, os Conselhos Municipais e os Orçamentos Participativos que convocam debates, audiências e consultas públicas para definir as ações do Estado. Se antes a participação da comunidade era considerada importante, agora ela torna-se obrigatória

Em paralelo a essa nova vertente da administração pública vinculada às pautas sociais, é implementada a reforma gerencial do Estado brasileiro em 1995. A nova agenda, propunha uma substituição progressiva dos pressupostos públicos da administração e da gestão pública por procedimentos gerenciais advindos da administração empresarial. Tal reforma, proporcionava um maior protagonismo dos entes federados sobre a gestão do fluxo de capitais, que por sua vez, passavam a focar suas ações de planejamento urbano para o atendimento das necessidades de grandes empresas multinacionais. Os reflexos desse novo direcionamento podem ser observados com a emergência de um modelo de planejamento vinculado à elaboração de planos estratégicos, a implantação de intervenções pontuais por meio de Grandes Projetos Urbanos (GPUs); a utilização de marketing urbano para a promoção interna e externa da cidade; a intensificação do uso de parcerias público privadas (PPPs) e a construção de consenso entre os cidadãos. Os GPUs vão se constituir na prática concreta da adoção das concepções do Planejamento Estratégico, resultando em obras de revitalização dos centros históricos, reabilitação de áreas degradadas, construção de novas áreas turísticas e de sistemas inovadores de transporte urbano.

O novo direcionamento gerencial começa a ser implementado na cidade do Recife de forma muito tímida na segunda gestão de Jarbas Vasconcelos, até ser amplamente utilizado pelas gestões posteriores. A gestão seguinte de Geraldo Magalhães inaugura o primeiro Plano Estratégico do Recife que demarcava um claro alinhamento com a “nova” ordem econômica mundial mediante a valorização de territórios atrativos. As margens da Bacia do Pina consistem num desses trechos

estratégicos que, por conseguinte vêm sendo objeto de uma série de empreendimentos privados voltados para as classes dirigentes.

O primeiro empreendimento privado de impacto a promover alterações significativas sobre as margens da Bacia do Pina foram os Edifícios Píer Maurício de Nassau e Píer Duarte Coelho, construídos entre 2005 e 2008. O projeto é composto por duas edificações habitacionais de alto padrão - com 247m<sup>2</sup> e 41 pavimentos cada - inseridas sobre a margem norte da Bacia do Pina, no bairro de São José. Em 2008, surge o segundo empreendimento de impacto, intitulado Projeto Novo Recife que consiste em 13 torres de uso misto, com gabaritos escalonados variando de 12 a 44 pavimentos. Posteriormente, em 2010, foi aprovada a construção de um complexo de edificações na margem Sul da Bacia do Pina. Intitulado de Riomar, esse projeto é composto pelo Shopping Riomar, com 256.276,80 m<sup>2</sup> de área construída e três torres empresariais com 31 pavimentos cada. Junto a esses empreendimentos privados, destaca-se ainda as intervenções viárias do projeto da Via Mangue, executada entre 2006 e 2016, que consiste numa obra pública de ligação entre os eixos Norte-Sul da cidade. O projeto conta com uma via expressa de 4,5km de extensão, um túnel e uma alça de ponte estaiada sobre a Bacia do Pina. Por fim, no início de 2020, foi anunciado pela Prefeitura da cidade do Recife o início das obras do Complexo de turismo de negócios e de lazer, situado nas mediações do antigo Cais de Santa Rita. O complexo irá abrigar um hotel-marina quatro estrelas com capacidade para 240 leitos e um centro de convenções para receber eventos de até 4 mil pessoas. O estabelecimento também irá comportar restaurantes, lojas, bares, piscina, salas de reunião e 136 vagas de garagem. Está previsto o investimento de R\$ 140 milhões, que ficarão a cargo da iniciativa privada, e com a previsão de entrega para o ano de 2022.

Tais empreendimentos impulsionam um intenso processo de valorização do território cujo entorno ainda detém de uma forte presença de comunidades populares, muitas delas inseridas dentro de Zonas Especiais de Interesse Social, como podemos ver na imagem seguinte. O que evidencia uma grande preocupação quando ao futuro dessas comunidades tradicionais diante da forte onda de valorização territorial

Figura 1. Bacia do Pina, demarcação das ZEIS e locação dos empreendimentos privados



Fonte: Elaboração da autora, sobre imagem de satélite extraída do Google Earth, 2020.

#### 4. Conclusões

O presente trabalho buscou apresentar a dinâmica de transformação socioespacial das margens da Bacia do Pina, à luz de diferentes formas de regulação urbana. Ao longo dessa trajetória identificamos uma série de intervenções urbanas ora pautadas em ideais higienistas e reformistas, ora humanistas e participativos. Entretanto, quase sempre, o Estado se apresenta como o grande promotor das intervenções. Nas últimas décadas, diante da reforma gerencial do Estado brasileiro e da implementação do novo paradigma estratégico de planejamento temos assistido um crescente protagonismo dos atores privados sobre a produção do espaço, sobretudo dos setores denominados estratégicos. Onde podemos observar que os benefícios de tais intervenções voltam-se muito mais para os proprietários fundiários e promotores imobiliários do que para as classes com menor poder aquisitivo presentes no território. Diante disso, gostaria de concluir este

artigo com algumas preocupações no que diz respeito as metamorfoses desse território.

Até que ponto há uma percepção de que a nova configuração urbana das margens da Bacia do Pina pode resultar numa ameaça às comunidades tradicionais do entorno? Como essas comunidades vêm reagindo à provável acentuação da influência dos agentes econômicos sobre a dinâmica de produção do espaço urbano? Existe alguma política pública ou mecanismo que esteja atuando para conter o possível processo de gentrificação urbana sobre o território em questão? Esperamos que este trabalho tenha ajudado a refletir criticamente sobre a dinâmica de valorização territorial das margens da Bacia do Pina e que possa contribuir para subsidiar outros estudos voltados a temática do Direito à cidade.

## Referências

- ALVES, Paulo Reynaldo Maia. **Valores do Recife: o valor do solo na evolução da cidade**. Recife: Governo PE / Luci Artes Gráficas, 2009.
- ARAUJO, Rita de Cássia Barbosa de. **As praias e os dias: História social das praias do Recife e de Olinda**. Recife, Fundação de Cultura da Cidade do Recife, 2007.
- BOTLER, Milton. **O Universo Além das Muralhas: Morfologia Urbana e Padrões de Regularização Urbanística em Assentamentos Espontâneos: um estudo comparativo entre os assentamentos do Entra Apulso e Brasília Teimosa**, Recife: UFPE, 1994.
- CASTRO, Josué de. **Ensaios de Geografia Humana**. 5.ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1969.
- CAVALCANTI, G. B. **Lutas e resistência dos moradores da periferia da cidade do Recife (1955-1988)**. (Dissertação de mestrado do Programa de Pós-graduação em história social da cultura regional) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2017.
- HERRERA, C. V. **A dinâmica da transformação: resgate da memória do processo de urbanização da Avenida Boa Viagem**. (Dissertação de mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1992.
- LEAL, Suely Maria Ribeiro. **Para "além" do Estado: tendencias, limites e alcance das novas formas de gestão urbana a nível local**. 1994. 2v. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.
- LIRA, José Tavares Correia de. **Mocambo e cidade: regionalismo na arquitetura e na ordenação do espaço habitado**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/USP, 1996.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21 ª. Ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MORAES, Demóstenes Andrade de. **Entre a subcidadania e o direito à cidade: Estudos críticos sobre a urbanização de favela no Brasil e as Zonas Especiais de Interesse social (ZEIS) no Recife-PE**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal da Paraíba, 2019.

MOREIRA, Fernando Diniz. **A construção de uma cidade moderna. Recife (1909-1926)**. 1995. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1995.

NASCIMENTO, Luis Manuel Domingues do. **Inventário dos Feitos Modernizantes na Cidade do Recife (1969-1975). Sobre as mediações históricas e literárias entre a história recente do Recife e o romance A rainha dos cárceres da Grécia, de Osman Lins**. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

PONTUAL, Virginia Pitta. Ordem e Progresso: o pensamento urbanístico no Recife dos anos 30. In: **ANPUR**, VI, 1996. Anais do VI Encontro Nacional. Brasília: ANPUR, 1996.

\_\_\_\_\_. **O saber urbanístico no governo da cidade: uma narrativa do Recife das décadas de 1930 a 1950**. São Paulo: 1998. Tese (Doutorado) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

\_\_\_\_\_. O antigo e o moderno no Recife: As práticas e a construção de identidades urbanísticas. In: **Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, XII, 2007, Belém. Anais. Belém: 2007, 30p.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; AZEVEDO, Sérgio de.; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Democracia e Gestão Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; AZEVEDO, Sérgio de.; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Governança Democrática e Poder Local – a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SILVA, Oswaldo Pereira da. Pina: **Povo, cultura, memória**. 2 ed. Recife: Funcultura, 2008.

SIQUEIRA, Armando Augusto. O U.S.O. Club chega ao Recife: aspectos da presença norte-americana no Brasil durante a Segunda Guerra Mundial. In: **Navigator: subsídios para a história marítima do Brasil**. Rio de Janeiro, V. 16, n32, p. 102-118, dez. 2020.

## CAPÍTULO 8: ARQUITETURA HOSTIL E O NÃO PERTENCIMENTO À CIDADE

Jaqueleine Marcos de Araujo

### Resumo

O objetivo deste trabalho visa analisar a implementação de intervenções urbanas que possuem o propósito de segregar cidadãos com instalações que contradizem o direito universal e coletivo dos habitantes de usar, participar e habitar a cidade. Este artigo busca compreender e abordar o controverso conceito da arquitetura hostil. Dessa forma, pretendemos expor os exemplos e as estratégias utilizadas nesses elementos urbanos que se destinam a legitimar a marginalização de determinados citadinos ao uso urbano dos espaços públicos. A abordagem deste tema também tem como intenção evidenciar o interesse dos gestores públicos junto aos investidores privados na produção do espaço urbano como processos de transformações que atendem prioritariamente os interesses econômicos, excluindo um direito condicionado a todos os citadinos na participação do desenvolvimento urbano. O direito à cidade e a pertencer a esse espaço é preterido especificamente as minorias, aos desempregados, a pessoas em situação de rua, aos habitantes da periferia das cidades e os cidadãos que não são economicamente ativos. Ao ter seus direitos privados, o cidadão vivencia a exclusão e a sensação de não pertencimento a cidade, como: a restrição de ir e vir, e a objeção de conviver e fruir dos espaços públicos. Como resultado dos temas abordados – arquitetura hostil e o não pertencimento a cidade – traremos para discussão o notório caso de “higienismo social” ocorrido na cidade de São Paulo, onde pedras foram instaladas pela gestão municipal debaixo do viaduto Dom Luciano Mendes de Almeida, como medida para as pessoas em situação de rua não ocuparem o espaço público. A situação gerou ampla repercussão quando o coordenador da Pastoral do Povo de Rua da Arquidiocese de São Paulo, o padre Júlio Lancellotti, que em um ato simbólico, como forma de indignação, protesto e resistência às ações implantadas, se dirigiu ao viaduto e aplicou golpes de marreta para que as pedras quebrassem. Diante disso, declarou a seguinte frase: “Indignação diante da opressão. Marretada nas pedras da injustiça”. O impacto ocasionado pelo ato do padre, com seus 72 anos de idade, gerou discussões e críticas por parte da sociedade sobre estas intervenções

segregacionistas aplicadas durante a pandemia do Covid-19, onde o país atravessa uma profunda crise econômica, o aumento do desemprego e de pessoas em situação de rua.

**Palavras-chave:** Arquitetura hostil, Direito à cidade, Exclusão social, Não pertencimento à cidade, Pessoas em situação de rua.

## 1. Introdução

Na produção capitalista do espaço urbano, o direito à cidade se torna um obstáculo a ser compreendido para seu desenvolvimento. O acesso à moradia, aos equipamentos públicos, ao solo urbano e aos espaços públicos se tornam mercadorias, vinculados ao processo de consumo e da reprodução social.

A desigualdade social é permanente em nossa sociedade, já que a lógica de reprodução do capital modifica o espaço urbano sob a perspectiva na estrutura social por posições econômicas e classes sociais, portanto cidadãos que pertencem à classe dominante obtêm da melhor infraestrutura e ocupam os melhores lugares da cidade.

Seguindo essa lógica, o direito à cidade é voltado para poucos, os direitos de acesso ao espaço público são diferenciados a partir da classe econômica. A parte central da cidade e aquelas que possuem maiores investimentos é direcionada para as classes abastadas economicamente, assim como investimentos e melhorias na infraestrutura, como: fácil acesso a escolas e equipamentos culturais, melhores meios de mobilidade urbana e maiores oportunidades de trabalho. Ao não pertencer a esse extrato social, o cidadão não tem como assegurado à garantia de seus direitos ao espaço urbano.

Durante a década de 1990, na cidade de São Paulo foi observado um crescente número de moradores em situação de rua. No ano de 1994, o jornal “Folha de São Paulo” publicou uma matéria intitulada “Cidade cria arquitetura antimendigo”. Segundo dados da publicação, a estimativa era que no ano de 1994 havia 4.000 pessoas nesta situação. O jornal também identificou lugares da cidade que executavam ações coibindo a presença destas pessoas. Em um dos depoimentos relatados ao jornalista, Antônio Rocha Filho, o engenheiro Luiz Nagão, do banco Banespa afirmava que para “evitar aglomeração de indigentes” as

agências do banco não possuíam marquises e outras tinham grades no seu entorno. Nesta época, o padre Júlio Lancelotti já atuava no acolhimento destes cidadãos.

Figura 1. Bancos com divisórias que impossibilitam deitar-se sobre ele.



Fonte: Dragonite / Flickr, 2021.

Os anos passaram, o número desta população cresceu nas cidades e ficaram frequentes as intervenções urbanas que dispersavam cidadãos que não eram quistos em determinados espaços urbanos. As primeiras ações aplicadas tinham como finalidade expulsar mendigos, mas no espaço urbano capitalista, outros públicos precisavam ser coibidos de ocuparem determinados locais da cidade.

Figura 2. Grades instaladas sob o viaduto.



Fonte: Jornal O Globo, 2021.

Em junho de 2014, o termo “*hostile architecture*” foi utilizado pela primeira vez pelo jornalista britânico do *The Guardian*, Ben Quinn. Sendo assim, estas ações higienistas passaram a ser denominadas como “arquitetura hostil”. No artigo é descrito o comportamento das autoridades no espaço urbano londrino, citando as diversas intervenções na tentativa de excluir os pobres e outros grupos de cidadãos, entre eles artistas performáticos e skatistas. Na publicação, o arquiteto e historiador Ian Borden (2014) reitera:

Só somos cidadãos da república apenas na medida em que estamos trabalhando ou consumindo bens e mercadorias diretamente. Isto é, não trabalhar e não consumir quer dizer não poder estar presente como cidadão de uma cidade. Por isso é aceitável, por exemplo, ficar sentado, desde que você esteja num café ou num lugar previamente determinado onde podem acontecer certas atividades tranquilas, mas não ações como realizar performances musicais, protestar ou andar de skate. É o que alguns chamam de ‘shoppinização’ do espaço público: tudo fica parecendo um shopping. (Ian Borden, 2014).

Veja quais os diversos elementos urbanos que são utilizados nas cidades e definem o conceito de arquitetura hostil:

- Bancos públicos curvados, com divisórias, em formatos geométricos irregulares, com larguras inferiores ao recomendado pelas normas de ergonomia;
- Estacas de ferro nas fachadas de estabelecimentos, traves metálicas em portas de comércios, óleo queimado na entrada das lojas;
- Grades no perímetro de praças e gramados, cercas elétricas, arames farpados;
- Lanças em muretas, tachas de metal;
- Pedras em áreas livres;
- Gotejamento de água em marquises ou viadutos;
- Instalação de pedras embaixo de viaduto;
- Prédios sem marquises, cercas elétricas, arames farpados;
- Instalação de rampas de concreto que impossibilita o descanso do cidadão em situação de rua;
- Canteiros de paralelepípedos;
- Pavimentação com rochas ou outros materiais que afastam pessoas;
- Toldos com aberturas para que pessoas não se protejam do sol ou chuva;
- Árvores com pregos instalados nos troncos, etc.

Imagen 3. Espetos nos degraus da escada



Fonte: Site Medium, 2021.

Imagen 4. Pinos metálicos em fachada de loja



Fonte: Steve Neumann, 2021.

## 2. Metodologia

O método que orienta o estudo do qual este trabalho buscou contribuir, foi por meio de uma pesquisa qualitativa, voltada a uma leitura minuciosa do tema trazido neste artigo, assim como conceitos correlacionados a arquitetura hostil. A pesquisa interdisciplinar e abordagem qualitativa consistiram em procedimentos metodológicos sobre o direito à cidade e a concepção do não pertencimento à cidade por parte dos habitantes; a arquitetura hostil proveniente de intervenções urbanas segregacionistas, as práticas voltadas ao higienismo e embelezamento urbano, sobretudo as pessoas em situação de rua.

Esta prática higienista é antiga e foi utilizada na reconstrução de várias capitais brasileiras, que seguiram um modelo imposto na cidade parisiense pelo prefeito, Georges-Eugène Haussmann, na década de 1850. Este modelo tem a finalidade em promover a estética e embelezamento urbanos, assim como a remoção e restrição da população pobre da área central.

Seguindo esta perspectiva, a investigação possui aportes em diversas abordagens, desde publicações em livros, periódicos, reportagens em jornais, revistas e portais de notícias no período que vai de fevereiro a novembro de 2021, desde a denúncia da execução das obras antimendigo a aprovação da lei “Padre Júlio Lancellotti”.

O contexto da situação exposta neste trabalho ocorreu no viaduto Dom Luciano Mendes de Almeida, local onde foram instaladas pedras para afastar as pessoas em situação de rua. A obra foi concluída no dia 1º de fevereiro de 2021, por uma empresa contratada pela prefeitura de São Paulo. No dia seguinte, as condições foram expostas nacionalmente após denúncias do defensor dos direitos humanos e coordenador da Pastoral do Povo de Rua da Arquidiocese de São Paulo, Padre Júlio Lancelotti, que munido de uma marreta desfez simbolicamente a condenável intervenção higienista. Segundo Souza Filho (2018):

Dentre os públicos afetados, o caso da população em situação de rua é especialmente relevante. O conjunto de técnicas utilizadas para afastar essa parcela da população pode ser observado em praticamente todas as grandes cidades do mundo, e varia desde a instalação de divisões nos bancos de praças públicas (o que impede que as pessoas possam se deitar) ou da utilização de materiais metálicos nesses bancos (o que proporciona desconforto térmico nas madrugadas mais frias), até a instalação de pedras e outros obstáculos que possam evitar que pessoas se abriguem debaixo de pontes, viadutos, marquises, pontos comerciais, escadarias, portarias de prédios e outros locais. Ao lado de instalações rudimentares, coexistem ainda sistemas de alta tecnologia. Os algoritmos das câmeras de vigilância dos espaços públicos já se desenvolveram a ponto de conseguirem identificar de forma automatizada não apenas determinados comportamentos, mas também determinadas características pessoais. Nessa nova realidade, é possível identificar os “indesejáveis” e acionar as forças do estado-policiais e de serviços sociais -de forma mais rápida e precisa para, assim, garantir um controle social ainda mais eficiente. (SOUZA FILHO, 2018, p. 64).

### 3. Resultados e discussão

A utilização da arquitetura hostil com suas instalações urbanas voltadas a práticas higienistas é uma manifestação de uma sociedade que está profundamente “doente”, onde um dos sintomas é a aporofobia. A aporofobia se manifesta na discriminação e aversão a pessoas economicamente desfavorecidas. É indiscutivelmente a rejeição ao pobre e a pobreza.

Ainda assim, aqueles que defendem a utilização de elementos da arquitetura hostil, argumentam que recorrem a este recurso por entender que é um procedimento que garante a segurança e a ordem, impedindo práticas tidas como “vadiagem”. O intuito é proibir ou evitar determinados comportamentos considerados indesejáveis, como: manifestações espontâneas, artísticas ou políticas; prática de esportes que já foram marginalizados e que podem avariar algum item do espaço público, sendo um deles o skate; pessoas reunidas que não fazem parte de algo previamente combinado e autorizado; comer e beber, caso se não seja de algum evento ou estabelecimento comercial; sentar, descansar, dormir, sendo

principalmente para pessoas em situações de vulnerabilidade ou em situação de rua.

Ao caminhar com atenção pela cidade e com um olhar um pouco mais sensível, nota-se que a arquitetura hostil também está introduzida numa forma praticamente imperceptível. O hostil no design aplicado pode ocorrer num aspecto sutil a olhares rápidos e desatentos. Pode não haver desatenção, mas numa sociedade com acentuada desigualdade no alcance de direitos sociais, os cidadãos sequer sabem quais são seus direitos, os que deixaram de existir e os que não são executados.

Uma forma de compreender esta prática é buscar enxergar a cidade pela posição do outro na sociedade. Caso sejamos privilegiados no estrato social ou ao menos temos alguns dos direitos garantidos, é um exercício que requer analisar as profundas desigualdades socioeconômicas e culturais existentes, e perpetuadas pela classe dominante.

Impedir e dificultar o acesso de pessoas em situação economicamente desfavoráveis a determinados espaços da cidade é uma prática que visa “valorizar” aquele local, sobretudo quando áreas urbanas apresentam potencial para especulação imobiliária. Os agentes da reprodução urbana capitalista visam o lucro, consequentemente aqueles que “impedem” ou “colocam em risco” a viabilidade de ganhos são segregados para áreas periféricas. Segundo Santos Junior (2017):

Por exemplo, podemos imaginar um especulador que possui uma vasta extensão de terra numa área central e bem estruturada da cidade. Ele pode reter a terra da qual é proprietário com o fim de especular, e isso pode produzir escassez e aumento do seu preço. Ao impedir o uso dessa terra, ele pode impedir o acesso de outras pessoas à habitação e ao uso de certos benefícios proporcionados pela infraestrutura existente nessa área central (escolas, postos de saúde, oportunidades de emprego, transportes, equipamentos culturais, etc.), impedindo mesmo essas pessoas a viver com bem-estar na cidade. Ou seja, se alguém é proprietário de uma grande área urbana central e quer agregar valor à sua propriedade, pois para ele essa terra é valor de troca (mercadoria), ele pode tentar impedir que outros tenham acesso de uso a essa terra (valor de uso). Nesse caso, o valor da terra pode ser tão alto que somente as pessoas que têm muitos recursos (capital) para comprá-la vão conseguir ter acesso a moradias nessa localização, enquanto outras pessoas que não possuem esse capital vão ter de procurar terrenos mais baratos e distantes, que podem não atender completamente às suas necessidades fundamentais (de educação, saúde e mobilidade, por exemplo). Terão que se adaptar, assim, a condições de vida mais precárias. (SANTOS JUNIOR, 2017, p. 17).

#### **4. Conclusão**

Em 2008, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizou o único estudo do censo acerca da população em situação de rua, onde cinquenta mil pessoas se encontravam nesta situação. Desde 2012 esta população cresceu 140%, segundo dados divulgados pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), numa amostragem estabelecida até o mês de março de 2020, antes da pandemia do covid-19.

Com dados um pouco mais atualizados, diante da crise econômica, política e pandêmica, o Sistema Único de Saúde junto ao programa Consultório da Rua, realizou ao menos 155 mil atendimentos a cidadãos desabrigados em dezembro de 2020 na cidade do Rio de Janeiro.

Não há um número exato para estimar a população que se encontra nesta situação no país. Será imprescindível a realização de um censo para dispor de dados atuais e confiáveis. Em 2018, houve uma ação na justiça pela Defensoria Pública da União para que o IBGE incluísse no censo a população em situação de rua. Segundo o defensor público, Thales Treiger (2018):

Esta distinção entre pessoas domiciliadas ou não que o Censo faz é um preconceito similar ao racismo. Pior, porque é escamoteado. Permite ao poder público dizer que não faz políticas para este segmento porque não sabe quantas pessoas precisam ser atendidas. O IBGE diz que não tem estrutura e nem expertise técnica para realizar uma pesquisa como esta. Se não tem metodologia, é preciso criar. (TREIGER, 2018).

Há um projeto de lei em tramitação apresentado pelo senador Fabiano Contarato (Rede-ES), o PL 4.498/2020. Neste PL é estabelecida a inclusão periódica de dados no censo demográfico do IBGE da população em situação de rua. Somente assim haverá indicadores consistentes que permitirão a criação de políticas públicas que possam atender especificamente essas pessoas.

Locais onde a pobreza e a extrema desigualdade social persistirem, haverá a execução de políticas que visam ocultar os problemas sociais mais profundos de parte da população e as ações de aplicação da arquitetura hostil.

Na Câmara dos Deputados no dia 24 de novembro de 2021, foi aprovada pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, o projeto de lei “Padre Júlio Lancelloti”, tendo como relator, o deputado Joseildo Ramos (PT-BA) e de autoria do senador

Fabiano Contarato (Rede-ES). Fica implícita no projeto a restrição de técnicas de construção hostil nos espaços públicos. Segundo Lancelotti (2021):

O que nós queremos terminar, e esse é o espírito maior desse projeto, é com a chamada arquitetura hostil, que tem o aspecto simbólico de rejeição, de solidão, de descarte, de desprezo, de ausências de política pública. Então nós queremos que cesse toda forma de arquitetura hostil, com pedras pontiagudas, com cercas elétricas, com chuveirinhos que jogam água em cima das pessoas, com obstáculos arquitetônicos em bancos e em outras entradas, até de igrejas, de agências bancárias, de prédios públicos. (LANCELOTTI, 2021).

Imagen 5. Padre Júlio Lancelotti



Fonte: G1-SP, 2021.

A presidente do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, Nádia Somekh foi favorável à aprovação do projeto de lei “Padre Júlio Lancelotti”, todavia se manifestou acerca do termo “arquitetura hostil”, do qual se mostra contrária a utilização da palavra arquitetura junto ao adjetivo hostil. Após sessões e tramitações, o PL utilizou o termo construção hostil, de tal modo que não estigmatize o trabalho daqueles que se dedicam a profissão de Arquitetura e Urbanismo. Segundo Somekh (2021):

A essência da arquitetura é o acolhimento, então é incongruente falar em arquitetura hostil, foi um termo infeliz cunhado por um jornalista britânico e lamentavelmente adotado no Brasil sem uma visão crítica. O que há é desurbanidade, uma cidade hostil, desumana, como constatamos com as desigualdades crônicas agravadas pela pandemia da Covid-19. O correto, a nosso ver, seria então usar o termo “intervenção hostil”, mais simples de ser assimilado e difundido pela sociedade. (SOMEKH, 2021).

## Referências

- BORDEN, Iain. **Arquitetura hostil: as cidades contra seres humanos.** Redação Outras Palavras, 2014. Disponível em: <https://outraspalavras.net/sem-categoria/arquitetura-hostil-as-cidades-contra-seres-humanos/>. Acesso em: 13 out. 2021.
- FOLHA DE SÃO PAULO. **Cidade cria arquitetura antimendigo.** Cotidiano, São Paulo, 1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/9/04/cotidiano/2.html>. Acesso em: 13 out. 2021.
- LANCELOTTI, Júlio. **Debatedores criticam 'arquitetura hostil' em espaços públicos para afastar moradores de ruas.** Agência Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/814179-debatedores-criticam-arquitetura-hostil-e-m-espacos-publicos-para-afastar-moradores-de-ruas/>. Acesso em: 13 out. 2021.
- MOREIRA, Pedro Luiz. **A arquitetura hostil das cidades.** Projeto Colabora, 2016. Disponível em: <https://projetocolabora.com.br/ods11/a-arquitetura-hostil-das-cidades/>. Acesso em: 13 out. 2021.
- QUINN, Ben. **Anti-homeless spikes are part of a wider phenomenon of 'hostile architecture'.** The Guardian, Londres, 2014. Disponível em: <https://www.theguardian.com/artanddesign/2014/jun/13/anti-homeless-spikes-hostile-architecture>. Acesso em: 13 out. 2021.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. **Os Conflitos Urbanos e o Direito à Cidade. Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.
- SOMEKH, Nádia. **“Não existe arquitetura hostil, mas desurbanidade, uma cidade hostil”.** Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/nao-existe-arquitetura-hostil-mas-desurbanidade-uma-cidade-hostil-nadia-somekh/>. Acesso em: 13 out. 2021.
- SOUZA FILHO, Antônio Maria Claret. **Resenha: Unpleasant Design.** Savicic, Gordan e Selena Savic (Ed.); Korac, Nikola (Ilustrador). G.L.O.R.I.A, 2016. Minas Gerais: Revista Espinhaço, 2018.
- TREIGER, Thales. **Pelo direito de existir.** Projeto Colabora, 2018. Disponível em: <<https://projetocolabora.com.br/ods1/pelo-direito-de-existir/>>. Acesso em: 13 out. 2021.

## **CAPÍTULO 9: MULHERES SURDAS E A CIDADE: A LUTA CONTRA A INVISIBILIZAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS**

Karine Danielle da Costa Lira

### **Resumo**

A presente pesquisa traz uma perspectiva dos direitos humanos para a análise dos problemas enfrentados pelas mulheres surdas com relação ao direito à cidade e à necessidade de políticas públicas eficazes para essa população, em virtude da sua patente invisibilização e das consequências que essa ação traz, tanto no âmbito sociocultural, como nas questões familiares, político-econômicas, legais, profissionais, psicológicas, de saúde e de segurança. Nesse sentido, este estudo busca responder a seguinte pergunta: como as políticas públicas, através do direito à cidade, podem contribuir para dar mais visibilidade às mulheres surdas? No intuito de responder a essa pergunta, a presente pesquisa objetiva apresentar formas de contribuições das políticas públicas, especificamente através do direito à cidade, que fomentem a representatividade e dê visibilidade à mulher surda. Para tanto, pretende em seus objetivos específicos: a) contextualizar a realidade das mulheres surdas, através da perspectiva socioantropológica e do olhar histórico-cultural; b) descrever os conceitos de direito à cidade, políticas públicas, direitos humanos e inter-relacioná-los com as mulheres surdas; c) observar e discutir as conquistas das mulheres surdas com relação às políticas públicas de direito à cidade; d) analisar os discursos produzidos nas literaturas de políticas públicas de direito à cidade e gerar diálogo com as questões de gênero que remetem as mulheres surdas; e) relacionar as contribuições que direito à cidade pode proporcionar às mulheres surdas. O artigo segue as concepções da teoria histórico-cultural e a perspectiva socioantropológica, traz uma abordagem metodológica qualitativa a partir de uma revisão bibliográfica. Tem caráter exploratório e dialoga com as políticas públicas, através do direito à cidade, com o olhar dos direitos humanos nas questões de gênero direcionadas às mulheres surdas. A pesquisa evidencia que o Estado deve prezar pela defesa dos direitos e pelo bem-estar dos cidadãos, considerando as especificidades de suas diferenças e suas interseccionalidades. Ressalta que a existência de um ambiente de violência em torno da mulher, compromete a sua relação com a cidade e a forma

como ela se movimenta na mesma. Se a mulher é invisibilizada na cidade, a violência é favorecida, assim como a impunidade dos agressores e esse contexto leva a mulher ao cárcere dentro do próprio lar. Para que cada cidadã surda receba o tratamento adequado e em igualdade de condições, as leis devem ser formuladas levando em consideração as particularidades linguísticas e culturais da mulher surda, com previsão de punição para o seu descumprimento e serem acompanhadas e fiscalizadas. Para que essa igualdade exista de fato, pautas como as violências de gênero e contra a mulher, o machismo estrutural e o sexismo, não devem deixar de ser debatidas e consideradas um problema para as políticas públicas, pois afetam diretamente a dignidade da pessoa humana.

**Palavras-chave:** Direito à Cidade, Direitos Humanos, Gênero, Mulheres Surdas, Perspectiva Socioantropológica.

## 1. Introdução

Sob a perspectiva dos direitos humanos, a pesquisa analisa os problemas enfrentados pelas mulheres surdas com relação ao direito à cidade e à necessidade de políticas públicas eficazes para essa população, em virtude da sua patente invisibilização e das consequências que essa ação traz, tanto no âmbito sociocultural, como nas questões familiares, político-econômicas, legais, profissionais, psicológicas, de saúde e de segurança.

Para tanto, este estudo busca responder a seguinte pergunta: “como as políticas públicas, através do direito à cidade, podem contribuir para dar mais visibilidade às mulheres surdas?”. Nesse sentido, como objetivo geral, intencionamos apresentar as formas de contribuições das políticas públicas, especificamente no que concerne ao direito à cidade, que fomentem a representatividade e deem visibilidade à mulher surda.

Para que o objetivo geral fosse atingido, este trabalho mobilizou os seguintes objetivos específicos: a) contextualizar a realidade das mulheres surdas, através da perspectiva socioantropológica e do olhar histórico-cultural; b) descrever os conceitos de direito à cidade, políticas públicas, direitos humanos e inter-relacioná-los com as mulheres surdas; c) observar e discutir as conquistas das mulheres surdas com relação às políticas públicas e ao direito à cidade; d) Analisar os discursos produzidos nas literaturas de políticas públicas de direito à cidade e gerar diálogo com as questões de gênero que remetem a mulher surda; e)

Relacionar as contribuições que o direito à cidade pode proporcionar à mulher surda.

Através de consultas às literaturas dessas áreas, observamos que há uma produção robusta e frutífera tanto de artigos científicos sobre políticas públicas, como também sobre as pessoas surdas como objeto de pesquisa, tendo como eixo as políticas públicas. No entanto, a maioria das pesquisas é direcionada apenas para a questão da saúde das mulheres surdas, da necessidade de intérpretes na hora do parto ou das questões relacionadas à educação e elaboradas através da perspectiva da deficiência. Observamos que pouco se produziu pesquisas relacionando as mulheres surdas ao direito à cidade, salvo melhor juízo.

O artigo se utiliza das concepções da teoria histórico-cultural e da perspectiva socioantropológica da surdez, segundo Brazier (2020, p. 96), “[...] a abordagem histórico-cultural compreende o ser humano e o seu processo de humanização como produto da história que é criada pelos próprios homens, pelo meio e pelas circunstâncias [...]. A perspectiva socioantropológica da surdez, a entende como uma diferença linguística-cultural, reconhecendo e valorizando a identidade cultural surda e o uso da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS como expressão de comunicação e resistência surda (SKLIAR, 2015; PINTO, 2001). A investigação bibliográfica deste estudo foi marcada pela leitura de pesquisas nas áreas de Direitos Humanos, Políticas Públicas, Direito à Cidade, Surdez e Gênero e Sexualidade, publicadas desde 1990 a 2021 incluindo, entre elas, obras clássicas e atuais, nacionais e internacionais, sendo a pesquisa voltada principalmente ao que foi produzido no Brasil. Para essa etapa, buscou-se livros, artigos, dissertações e teses, publicados em repositórios, revistas e bibliotecas físicas e virtuais. Foram escolhidos os pontos importantes para estudo, interligando-os com os objetivos geral e específicos da pesquisa, estabelecendo entre eles uma conexão.

Consistindo em uma abordagem metodológica qualitativa, a partir de uma revisão bibliográfica, a pesquisa tem caráter exploratório, dialogando com as políticas públicas através do direito à cidade, com o olhar dos direitos humanos nas questões de gênero. O trabalho pretende contribuir com o debate acadêmico sobre as mulheres surdas e o direito à sua mobilidade nos espaços da cidade, à sua participação ativa nas comunidades surda e ouvinte, devolvendo para a sociedade elementos que proporcionem a maior visibilidade e o empoderamento das mulheres

surdas, ressaltando a importância do direito à cidade como elemento de prevenção contra os cárceres social e privado e consequentemente contra a violação de outros direitos.

É através das lutas e reivindicações que colocamos em pauta e damos visibilidade a problemas recorrentes que afetam minorias e grupos vulneráveis. Há muitas formas de luta, reivindicação e resistência, uma delas é através da produção científica. É pelo caminho da pesquisa que pretendemos contribuir para essa luta e dar visibilidade a pessoa surda e a causa da mulher surda.

## **2. Uma breve introdução aos direitos humanos**

Os direitos humanos resguardam os atributos necessários a cada cidadão para a proteção da vida e das liberdades básicas à sua sobrevivência. De acordo com a Anistia Internacional (2017, p.04), “esses direitos humanos básicos são universais - eles pertencem a cada um e cada uma de nós: pertencem a todas as pessoas do mundo. Eles são inalienáveis - não podem ser retirados. São também indivisíveis e interdependentes”. Para Comparato (1999, p.174) “os direitos humanos concretizam, sob a forma de sólidos costumes, os valores éticos e vívidos pela consciência coletiva.”

Segundo a Anistia Internacional (2017, p.04) os direitos humanos “fundamentam-se nos princípios de dignidade, de igualdade e de respeito mútuo - independentemente, da idade, da nacionalidade, do gênero, da raça, das crenças e das orientações pessoais”. Esses direitos foram enumerados na Declaração Universal dos Direitos Humanos - DUDH, que foi elaborada em 1948 pela Organização das Nações Unidas - ONU (ONU, 1948). Conforme a Anistia Internacional a DUDH, “é uma declaração de intenções por parte de cada um dos governos do mundo, de que irá respeitar determinadas normas no tratamento individual a seres humanos”, a Anistia complementa ainda que “os direitos humanos se tornaram parte integrante da legislação internacional. Desde a adoção desta Declaração, numerosas outras leis e tratados vinculantes foram aprovados a partir desses princípios” (2017, p.04).

A conquista dos direitos humanos é árdua, contínua, à base de muita luta e dialoga com a democracia, tal qual se expressa na afirmação de Flores:

A luta pela dignidade humana é a razão e a consequência da luta pela democracia e pela justiça. Não estamos diante de privilégios, meras declarações de boas intenções ou postulados metafísicos que exponham uma definição da natureza humana isolada das situações vitais. Pelo contrário, os direitos humanos constituem a afirmação da luta do ser humano para ver cumpridos seus desejos e necessidades nos contextos vitais em que está situado. (FLORES, 2009, p.19).

Para Douzinas e Brandão (2021, p. 12), “as reivindicações e lutas pelos direitos humanos trazem à tona a exclusão, a dominação e a exploração, bem como os conflitos inevitáveis que permeiam a vida social e política”. Dessa forma, podemos perceber que à medida que entendemos quais são os direitos pertinentes aos seres humanos, constatamos que esses direitos, por vezes, não são respeitados.

### **3. A surdez pelo olhar dos direitos humanos**

O Decreto 5.626/2005 em seu artigo 2º, entende por pessoa surda “aquela que, por ter perda auditiva, comprehende e interage com o mundo por meio de experiências visuais, manifestando sua cultura principalmente pelo uso da Língua Brasileira de Sinais - Libras”. Complementa em seu parágrafo único que “considera-se deficiência auditiva a perda bilateral, parcial ou total, de quarenta e um decibéis (dB) ou mais, aferida por audiograma nas frequências de 500Hz, 1.000Hz, 2.000Hz e 3.000Hz” (BRASIL/2005).

Apesar do decreto 5.626/2005 considerar as experiências visuais, linguísticas e culturais para a definição da pessoa surda, o imaginário coletivo, reforçado pela visão patológica, ainda percebe a pessoa surda como uma pessoa deficiente, a qual tem um sentido faltante que necessita de correção e normalização. Assim sendo, Gesser (2008) diz que:

Infelizmente, os surdos têm sido narrados e definidos exclusivamente a partir da realidade física da falta de audição e, portanto, aos olhos da sociedade majoritária ouvinte, têm sido vistos exclusivamente a partir desse fato. O efeito disto é que os surdos e as línguas de que fazem uso (LIBRAS e português escrito/oral) tornam-se telas com espaços em branco para a projeção do preconceito cultural e do discurso da “normalização”. (GESSER, 2008, p.230).

Enquanto a surdez, para a abordagem patológica, é vista como uma deficiência, na perspectiva socioantropológica é vista como diferença. Para SKLIAR (2015, p.05) “o conceito de diferença não é utilizado como um termo a mais, dentro de uma continuidade discursiva, em que habitualmente se incluem outros como, por exemplo, ‘deficiência’ ou ‘diversidade’”, pois para ele, tais termos mascaram as

consequências políticas. A diferença, para Skliar, assume uma significação política, como podemos ver a seguir:

A diferença como significação política é construída historicamente e socialmente; é um processo e um produto de conflitos e movimentos sociais, de resistências às assimetrias de poder e de saber, de uma outra interpretação sobre alteridade e sobre o significado dos outros no discurso dominante. (SKLIAR, 2015, p. 06).

Os princípios de dignidade, igualdade e respeito mútuo defendidos pelos direitos humanos dialogam com os discursos de respeito às diferenças, a cultura e a identidade surda, difundidos pelos movimentos surdos e pelos pesquisadores da área, que orientam seus trabalhos na perspectiva socioantropológica da surdez (PERLIN, 2015; SKLIAR, 2015). Portanto, esse sujeito surdo que possui direitos iguais e universais, encontra barreiras para usufruir de seus direitos com equidade, na medida em que ele não terá acesso à educação, à saúde, ao lazer, ao esporte, à justiça, à cidade e ao trabalho em igualdade de condições que um ouvinte. Para Diniz, Barbosa e Santos (2009), a opressão é resultado de sociedades não inclusivas, como podemos constatar:

Um corpo com impedimentos é o de alguém que vivencia impedimentos de ordem física, intelectual ou sensorial. Mas são as barreiras sociais que, ao ignorar os corpos com impedimentos, provocam a experiência da desigualdade. A opressão não é um atributo dos impedimentos corporais, mas resultado de sociedades não inclusivas. (DINIZ; BARBOSA; SANTOS, 2009, p.67).

Sendo uma pessoa surda em uma sociedade não inclusiva, a mulher surda sofre duplamente o preconceito e a discriminação, por ser mulher e por não ser oralizada, sem contar com outras interseccionalidades como classe, etnia, orientação sexual, religião, entre outras que intensificam ainda mais os efeitos do preconceito, da discriminação e da desigualdade (PISCITELLI, 2012). Dessa forma, entendemos que a mulher surda deve ser tratada com igualdade, com respeito às suas diferenças e as suas especificidades culturais e linguísticas. Deve ter assegurado o direito de ir e vir observando as suas necessidades comunicacionais, tendo em vista que as barreiras comunicacionais, sociais e atitudinais evidenciam outras barreiras, afetando a mobilidade e a captação das informações. Além disso, a barreira atitudinal acaba se inserindo nas demais barreiras e potencializando-as, ora como causa, ora como consequência, mostrando a sua “onipresença” (GUEDES, 2007, p. 33). Sobre a perpetuação das barreiras, Guedes afirma que:

Entende-se que a perpetuação das barreiras que reforçam a situação de dependência e exclusão a que as pessoas com deficiência vêm sendo frequentemente submetidas é causada pela sociedade quando esta não busca promover soluções alternativas de acessibilidade a fim de remover as barreiras que limitam ou impedem a plena atuação dessas pessoas. (GUEDES, 2007, p.31).

A lei 10.098/2000 (BRASIL, 2000), conhecida como lei da acessibilidade normatiza, entre outras disposições, a “supressão de barreiras e de obstáculos nas vias e espaços públicos, no mobiliário urbano, na construção e reforma de edifícios e nos meios de transporte e de comunicação”. Mais adiante, em seu artigo 2º inciso II a lei entende por barreiras:

Qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à informação, à compreensão, à circulação com segurança, entre outros. (BRASIL, 2000).

Apesar da lei 10.098/2000 normatizar e classificar as barreiras, bem como em suas disposições finais estipular prazo inicial para as adaptações necessárias serem realizadas como podemos ver a seguir: “a implementação das adaptações, eliminações e supressões de barreiras arquitetônicas referidas no caput deste artigo deverá ser iniciada a partir do primeiro ano de vigência desta Lei”, a mesma não estipula prazo máximo para tal alinhamento, nem sanções no caso de descumprimento. De forma que, se passaram mais de duas décadas e as várias barreiras ainda estão presentes no cotidiano das pessoas que dependem da acessibilidade para exercer a sua cidadania e realizar as atividades básicas e essenciais para a manutenção da vida. Tão importante quanto a existência de leis, é o seu cumprimento! Os direitos humanos existem e precisam ser assegurados e protegidos pelos órgãos fiscalizadores e reguladores.

#### **4. Políticas públicas e direito à cidade**

Souza (2006), entende política pública “como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Para Vázquez e Delaplace (2011, p.50), “o principal objetivo das PP na perspectiva de DH é o cumprimento do direito de todas as pessoas, e esta é uma das principais diferenças com a PP tradicional”. É por

essa perspectiva, que entendemos que as políticas públicas devem ser fomentadas e viabilizadas, respeitando os direitos e a dignidade das pessoas.

A elaboração das políticas públicas passa por um ciclo de fases que são: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação e 7) extinção (SECCHI, 2012). Vázquez e Delaplace (2011), dividem a identificação do problema em três fases: a) problema individual;

b) problema social e c) problema público. Só a partir da identificação do problema e do seu reconhecimento como um problema público é que este passa a fazer parte da agenda pública e segue as demais fases do ciclo (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011). Há, porém, em algumas situações uma morosidade no reconhecimento do problema como público, o que afeta o trâmite e celeridade das soluções.

Cabe ressaltar que existem pautas, como as violências de gênero e contra a mulher, o machismo estrutural e o sexismo, que precisam ser tratadas com celeridade e não devem deixar de ser debatidas e consideradas um problema para as políticas públicas, pois afetam diretamente a dignidade da pessoa humana. Quando a sociedade ou até mesmo o Estado atentam contra essa dignidade, outros órgãos reguladores devem entrar em ação e tomar as providências cabíveis (SOUZA SANTOS, 1997). O Estado deve prezar pela defesa dos direitos e pelo bem-estar dos cidadãos, considerando as especificidades de suas diferenças, para que cada cidadã e cidadão receba o tratamento adequado e em igualdade de condições. Assim como o bem-estar e a igualdade, a não discriminação também deve ser resguardada pelo Estado, tanto no sentido de não discriminar, como na proteção contra a discriminação de outros (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011).

Para as políticas públicas voltadas à cidade, Lefebvre (2010), ressalta a importância de se garantir o “direito de usufruto do espaço urbano” e o “direito de autogestão popular do urbano” que se relacionam tanto com os direitos humanos, quanto com o direito à cidade. Segundo Harvey (2012, p.74), o direito à cidade “é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade” e é também “um direito comum antes de individual”. É através do direito à cidade, do conhecer e explorar os espaços da mesma, que a cidadã e o cidadão sentem-se participantes dela. Mas, como se sentir participante de um espaço público e criar vínculos quando as

orientações, sinalizações, marcações do espaço e a língua falada pela sociedade majoritária não são comprehensíveis, nem acessíveis? É assim que a cidade é oferecida para a pessoa surda. A sujeita e o sujeito surdo têm direito à cidade da mesma forma que o ouvinte, mas a cidade não contempla as especificidades linguísticas nem a cultura a partir da experiência viso-gestual que faz parte da formação da identidade desses sujeitos.

Para De La Mora (2009, p.22), “podemos afirmar que a identidade dos grupos sociais é formada nos espaços livres públicos, pois ser visto e ouvido por todos é importante pelo fato de que todos veem e ouvem de ângulos diferentes e formam uma opinião conjunta sobre o mundo social”. Para as pessoas surdas a comunicação se dá viso-gestualmente através da língua de sinais, então ser vistas, compreender e serem compreendidas é fundamental para a formação do mundo e da identidade social. Diante disso, podemos entender que um espaço livre público não pode ser considerado acessível só porque é público e está disponível para todos, a acessibilidade não se limita ao acesso físico (SERPA, 2007).

A ocupação do espaço público é comum a todos, porém as percepções desse espaço são diferentes e ocupam diferentes lugares (ARENDT, 2003). O sentimento de pertencimento a um lugar, ou a uma cidade e a forma como existimos e resistimos nela, fazem parte da construção da nossa identidade social e comunitária (GOMES, 2002).

É importante ressaltar que a concepção de direito à cidade deve ir muito além da disponibilização de locais públicos para a socialização das pessoas surdas, ele precisa abranger também as questões culturais, a relevância das memórias sociais para a sua história, o respeito com as suas diferenças, a importância da convivência com a comunidade surda para a herança cultural. Sobre cultura herdada, Hall (1997, p. 22) conclui que “é quase impossível para o cidadão comum ter uma imagem precisa do passado histórico sem tê-lo tematizado, no interior de uma ‘cultura herdada’, que inclui panoramas e costumes de época”.

Para além de ambientes de socialização, a cidade também tem outros ambientes que essenciais para as resoluções de problemas cotidianos das pessoas surdas, a exemplo de hospitais, clínicas, farmácias, padarias, supermercados, escolas, universidades, fóruns, Correios, lojas, transportes rodoviários, aéreos,

marítimos, entre outros. Sobre o acesso a esses ambientes, Figueiredo (2021), diz que:

O Estado deve oferecer condições para que essas mulheres exerçam a sua cidadania, possibilitando o acesso aos setores públicos e a todos os serviços que os ouvintes possuem. E para que isso aconteça de forma satisfatória, diversas políticas públicas são implementadas com o objetivo de reparar toda essa herança historicamente negativa de discriminação no decorrer do processo de socialização da comunidade surda. (FIGUEIREDO, 2021, p. 16-17).

Ao longo dos anos, leis, decretos, portarias e outros documentos decorrentes destes, foram criados visando a acessibilidade, a equidade e a inclusão de pessoas surdas em espaços públicos, bem como em atenção à saúde das pessoas surdas. Porém, a maioria desses documentos referem-se à surdez como uma deficiência e não como uma diferença. Tais documentos foram elaborados pensando nas pessoas com deficiência, excluindo dessa forma as características linguísticas e culturais da surdez. É importante ressaltar que a maioria das leis existentes não direcionam atendimentos específicos às mulheres surdas, o que de certa forma invisibiliza à gestante surda, a trans surda, a estudante surda, a doméstica surda, a prostituta surda e demais profissionais surdas, entre outras mulheres surdas com suas interseccionalidades, que enfrentam diversas barreiras para ter acesso à cidade e poder lutar pela sua sobrevivência e a de sua família.

## **5. A realidade da mulher surda: o gênero e a surdez como impedimentos ao direito à cidade**

A sociedade em que vivemos, historicamente machista, sexista e hegemonicamente patriarcal, resiste a identificar e reconhecer problemas relacionados ao gênero (CONNELL, 1990; 2015; CARNEIRO, 2003). Essa demora na identificação e no reconhecimento dos problemas, expõem as mulheres a vulnerabilidades sociais como as violências físicas,性uais, psicológicas, domésticas, morais, obstétricas, patrimoniais, entre outras, e as mulheres surdas ficam duplamente expostas, em razão das suas especificidades linguísticas culturais serem diferentes das utilizadas pela sociedade majoritária, que é a ouvinte. Tais violências podem levar as mulheres surdas ao cárcere e a segregação, pois a existência de um ambiente de violência em torno da mulher, compromete a sua relação com a cidade e a forma como ela se movimenta na mesma. Se a mulher é

invisibilizada na cidade, a violência é favorecida, assim como a impunidade dos agressores.

Para Azambuja e Nogueira (2008, p.109) “a partir da inclusão da violência contra as mulheres na arena pública dos direitos humanos e da saúde, começaram a ocorrer transformações mais efetivas nas políticas legais de muitos países, como a criação de programas de intervenção mais elaborados e outros suportes”. No Brasil, temos a lei 11.340/2006 (BRASIL, 2006) que é específica para a proteção das mulheres contra a violência doméstica, mas a ação dessa lei e das leis que a complementam na punição contra o agressor ainda é morosa. Quando nos referimos à vida, o tempo é precioso. A seguir, o exemplo da própria Maria da Penha:

O nome da lei homenageia Maria da Penha, que sofreu tentativa de feminicídio em 1983, ficando paraplégica. Até 1998, o agressor de Maria da Penha continuava em liberdade, e o caso ganhou repercussão internacional e foi denunciado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em 2001, a OEA responsabilizou o Estado brasileiro por negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica praticada contra as mulheres brasileiras. A OEA recomendou não apenas que o Brasil desse seguimento à devida punição do agressor de Maria da Penha, como prosseguisse com uma reforma que evitasse a tolerância estatal nesses casos. (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2021, s/p).

É em atenção a histórias como a de Maria da Penha que dedicamos este trabalho, pois ela dá voz a muitas outras mulheres ouvintes que não denunciaram seu agressor por vergonha e medo de represália e também a muitas mulheres surdas que além do medo das ameaças, enfrentam as barreiras comunicacionais, sociais e atitudinais. Para a mulher surda o preconceito e a discriminação pela violência sofrida, se unem a visão capacitista e a um olhar de corpo defeituoso dirigido pelo outro, só através do “olhar sobre as diferenças” (SKLIAR, 2015) é que podemos mudar esse ambiente hostil enfrentado pelas mulheres surdas e estimular a sua denúncia.

É importante ressaltar que, ao se dirigirem a uma delegacia da mulher, elas não têm a certeza se vão poder ser compreendidas, se a sua dor será entendida e se os seus sinais serão interpretados, traduzidos e registrados corretamente. O Projeto de Lei 4.258/2019 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019), reivindica o direito da mulher surda, vítima de violência doméstica, ser atendida por um intérprete de LIBRAS, porém a morosidade nos trâmites até o projeto virar lei, colabora com a invisibilização dessas mulheres e suas dores mais íntimas, as dores na dignidade

humana. Sobre a luta pelos direitos e pela visibilidade da mulher, Azambuja e Nogueira (2008) complementam:

A luta pela defesa da igualdade de direitos e oportunidades para as mulheres não é recente e tampouco nova. Em todas as épocas históricas, sempre houve mulheres que se posicionaram contra as injustiças e desigualdades, levando-nos a pensar que esta é uma batalha tão antiga quanto a própria humanidade. O que se altera são os termos, estratégias adotadas e, principalmente, a sua visibilidade. (AZAMBUJA; NOGUEIRA, 2008, p.111).

Outro fator preocupante e que também merece visibilidade, no que diz respeito à mulher surda, é a violência obstétrica. O Projeto de Lei nº 878/2019, observa que:

Art. 13 – Caracteriza-se a violência obstétrica como a apropriação do corpo e dos processos naturais relacionados a gestação, pré-parto, perda gestacional, parto e puerpério pelos(as) profissionais de saúde, por meio do tratamento desumanizado, abuso da medicalização e patologização dos processos naturais, que cause a perda da autonomia e capacidade das mulheres de decidir livremente sobre seus corpos e sua sexualidade, impactando negativamente na qualidade de vida das mulheres. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

A gestação e o parto são momentos especiais na vida da maioria das mulheres. Para as mulheres surdas esse momento tão especial é acompanhado pela dúvida e pelo medo de não conseguir se comunicar para expressar a sua dor, ou até para saber o que está acontecendo com o seu corpo e com a(o) sua(seu) bebê. Sobre a violência obstétrica e as demais violências que incidem sobre a mulher surda, dos Anjos Brito et al (2021), afirma:

As mulheres surdas são potenciais vítimas de esterilização não consentida, violência obstétrica, estupro, rapto, incesto, assédio sexual, prostituição, violência doméstica (dos mais variados tipos) e infelizmente, os dados fornecidos pelas secretárias de segurança pública são mascarados por uma subnotificação, já que estas mulheres, na maioria das vezes, não conseguem registrar o boletim de ocorrência. Em geral, por não terem motivação para buscar ajuda policial ou mesmo por não encontrarem nas delegacias atendimento adequado, já que nem as delegacias especializadas de proteção à mulher dispõem de tradutores intérpretes de línguas de sinais. (DOS ANJOS BRITO ET AL, 2021, p.213-214).

Chegar e se estabelecer no mercado de trabalho também é um grande empecilho para a mulher surda que é vista como incapaz de realizar outras atividades além das domésticas que são educadas para fazer (VIANA, 2010; SILVA; BORDAS, 2020; KLEIN, 1998). As atividades domésticas, realizadas exclusivamente pela mulher, são uma forma de opressão e de privação da vida

social existente na cidade. Segundo Costa (2014, p.14), “a dependência econômica do marido se converteu em uma dependência também emocional. As duas juntas, atuam como um instrumento de submissão da mulher ao marido e à estrutura familiar”, submissa a essa estrutura a mulher passa a viver um cárcere social que a distância das condições ideais para conseguir oportunidades de trabalho. Quando conseguem um trabalho geralmente não têm equidade e isonomia em comparação às pessoas ouvintes. Além disso, só o fato de ser mulher já incide na escolha da atividade e na remuneração que irá receber. Para Hall (1997, p. 22) “Algumas mulheres podem ter maior capacidade de sobrevivência - mas geralmente em níveis mais baixos de remuneração, treinamento, segurança no emprego e perspectivas - do que a maioria dos homens”. Sem independência financeira, as mulheres surdas ficam suscetíveis a se manter presas a relacionamentos abusivos que restringem o seu relacionamento com a cidade e com os espaços públicos.

## **6. O empoderamento da mulher surda: uma resposta contra a política da invisibilização**

A elaboração e a criação de políticas públicas para as mulheres surdas, objetivando a visibilização destas, precisam levar em consideração toda estrutura histórica patriarcal, machista e sexista que já está institucionalizada e que precisa ser combatida (CONNEL, 1990; 2015; CARNEIRO, 2003; LAGARDE, 2005; SCOTT, 1995), além da percepção da cidade através da experiência visual e da comunicação viso-gestual pelo uso da língua de sinais, por essas perspectivas a mulher surda terá mais oportunidade de trabalho, de estudo, de saúde, de lazer, terá mais proteção contra as violências e se sentirá mais empoderada para lutar pela sua dignidade e pelos seus direitos, principalmente pela direito à liberdade de ir e vir na cidade. No que diz respeito à liberdade e ao empoderamento, Vázquez e Delaplace (2011), afirmam:

Duas das principais características da PP na perspectiva de DH são o empoderamento das pessoas e o cumprimento dos padrões internacionais em matéria de DH. Ambos os aspectos são guiados pelo elemento central dos direitos humanos: a dignidade humana. Nesse sentido, a liberdade como autodeterminação é um dos aspectos centrais na concretização dessa ideia de dignidade humana, é o fundamento prévio ao empoderamento. (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011, p.41).

Mas como pensar em empoderamento da mulher surda, se esta ainda continua sendo vista como submissa e inferior? Sobre esse questionamento Vázquez e Delaplace, asseveram:

Podemos pensar a ideia de empoderamento a partir de uma pergunta essencial: como se constrói o laço comunicante entre o governo e a população? Se a população continua recebendo um tratamento de súdito, isto é, o que em princípio é um direito lhe é concedido como um favor proveniente da magnanimidade do monarca através de políticas clientelistas, então não há um processo de empoderamento, não há uma PP na perspectiva de DH. (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011, p.41).

Dessa forma, entendemos que para que haja política pública na perspectiva dos direitos humanos, a mulher surda precisa ter os seus direitos reconhecidos e os programas e leis a elas direcionados devem ser elaborados considerando suas interseccionalidades (PISCITELLI, 2012), visando o reconhecimento e a valorização da mesma não como uma assistência, mas sim como uma ação afirmativa de direitos (POLOTTO, 2020). Além disso, é necessário que haja punição prevista nas leis e fiscalização sobre as mesmas.

## 7. Resultados e discussões

O presente trabalho através da sua fundamentação teórica respondeu a pergunta de pesquisa: como as políticas públicas, através do direito à cidade, podem contribuir para dar mais visibilidade às mulheres surdas? Para tanto apresentou formas de contribuições das políticas públicas como leis, decretos e projetos de leis que objetivam resguardar os direitos da mulher e ressaltou a importância do cumprimento das mesmas, pois leis que não punem, nem são fiscalizadas perdem a efetividade da sua ação. Observamos que poucas leis são elaboradas diretamente pensando no bem-estar e na proteção da mulher surda, fato que necessita ser alterado urgentemente. Entendemos que ao responder a pergunta de pesquisa e atingir os objetivos geral e específicos, atendemos ao desenho de pesquisa determinado para este trabalho.

## 8. Considerações finais

Ao discorrer sobre os temas: Mulheres Surdas, Direitos Humanos, Políticas Públicas e Direito à Cidade, percebemos que o Estado deve prezar pela defesa dos direitos e pelo bem-estar dos cidadãos, considerando as especificidades de suas

diferenças e suas interseccionalidades. Para que cada cidadã surda receba o tratamento adequado e em igualdade de condições, as leis devem ser formuladas levando em consideração as particularidades linguísticas e culturais, com previsão de punição para o seu descumprimento e serem acompanhadas e fiscalizadas.

Para que essa igualdade e a equidade existam de fato, pautas como as violências de gênero e contra a mulher, o machismo estrutural e o sexismo, não devem deixar de ser debatidas e consideradas um problema para as políticas públicas, pois afetam diretamente a dignidade da pessoa humana. É importante ressaltar que a existência de um ambiente de violência em torno da mulher, compromete a sua relação com a cidade e a forma como ela se movimenta na mesma. Se a mulher é invisibilizada na cidade, a violência é favorecida, assim como a impunidade dos agressores e esse contexto leva a mulher ao cárcere dentro do próprio lar.

É através das lutas e reivindicações que colocamos em pauta a necessidade de ações afirmativas e damos visibilidade a problemas recorrentes que afetam minorias e grupos vulneráveis. Há muitas formas de luta, reivindicação e resistência, uma delas é através da produção científica. Esperamos que esse trabalho contribua para a formulação da agenda das políticas públicas sobre a mulher surda, estimulando a elaboração de políticas públicas mais assertivas e inclusivas, que entendam as diferenças da mulher surda através da perspectiva socioantropológica e da abordagem histórico-cultural da surdez.

Atendemos os objetivos propostos à pesquisa, mas reconhecemos que esse trabalho não esgota as possibilidades de discussão sobre os temas Mulheres Surdas, Direito à Cidade, Direitos Humanos e Políticas Públicas e agendamos para um futuro trabalho incluir a pauta da violência contra as mulheres trans surdas para o debate.

## Referências

ANISTIA INTERNACIONAL. Aprendendo sobre os nossos direitos humanos. **Plano de Atividade: Poder e Responsabilidade**. Setembro 2017.

ARENDT, H. “**A Condição Humana**”. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

AZAMBUJA, Mariana Porto Ruver de; NOGUEIRA, Conceição. **Introdução à violência contra as mulheres como um problema de direitos humanos e de**

**saúde pública. Saúde e Sociedade**, v. 17, p. 101-112, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/37mUNvr>>. Acesso em 06 de ago. de 2021.

**BRASIL. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000.** Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10098.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10098.htm)>. Acesso em 01 de set. de 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.626, de 22 de dezembro de 2005.** Regulamenta a Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras, e o art. 18 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Brasília: Ministério da Justiça, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2WXV3if>>. Acesso em 06 de set. de 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006.** Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3chXGQG>>. Acesso em 15 de nov. de 2021.

BRAZIER, Fábio. **Formação continuada de professores e a Teoria Histórico-Cultural: diálogos (trans)formadores sustentados por mediações teóricas e reflexões sobre práticas pedagógicas.** 2020. 315f. Tese (Doutorado em Educação), Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3GbMKAC>>. Acesso em 29 de jan. de 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Agência Câmara de Notícias. Reportagem de 06/08/2021. Disponível em <<https://bit.ly/3tjtewU>>. Acesso em 05 de set. de 2021.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei 878/2019. Dispõe sobre a humanização da assistência à mulher e ao neonato durante o ciclo gravídico-puerperal e dá outras providências”, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/38KJDkA>>. Acesso em 05 de set. de 2021.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei 4.258/2019.** Acrescenta dispositivo à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para dispor sobre o direito da mulher com deficiência auditiva que sofre violência doméstica ser atendida por intérprete de LIBRAS (Língua Brasileira de Sinais), 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/391R9YN>>. Acesso em 05 de set. de 2021.

CARNEIRO, Sueli. **Mulheres em movimento**. Estudos Avançados, v. 17, n. 49, p. 117-132, set./dez. 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direitos Humanos no Brasil**: O passado e o futuro. **Revista USP**, n. 43, p. 168-175, 1999. Disponível em: <<https://bit.ly/3jx269r>>. Acesso em 08 de ago. de 2021.

CONNELL, R.W. **Como teorizar o patriarcado**. Educação & Realidade, v. 15, n. 1, p. 85-93, jul./dez. 1990.

CONNEL, R.W.; PEARSE, R. **Gênero: uma perspectiva global**. Nversos. Tradução 3a.ed. 2015.

COSTA, Ana Alice. A mulher na força de trabalho. **Revista Feminismos**, v. 2, n. 2, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3HfHPjd>>. Acesso em 06 de set. de 2021.

DINIZ, Debora; BARBOSA, Lívia; SANTOS, Wederson Rufino dos. Deficiência, direitos humanos e justiça. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 6, p. 64-77, 2009.

DOS ANJOS BRITO, Ires et al. Que corpo é esse? Literatura negra surda, interseccionalidades e violências. **Odeere**, v. 6, n. 01, p. 209-232, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3DRuZXa>>. Acesso em 06 de set. de 2021.

DOUZINAS, Costas; BRANDÃO, Caius. Os paradoxos dos direitos humanos. **Latin American Human Rights Studies**, v. 1, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3iyKISe>>. Acesso em 09 de ago. de 2021.

FIGUEIREDO, Juliana Lima de. **A mulher surda vítima de agressões física e moral: a interferência do estado em dar resposta**. UNIT. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3DBlnQk>>. Acesso em 31 de ago. de 2021.

FLORES, Joaquim Herrera. **A (re) invenção dos direitos humanos**. 2009.

GESSER, Audrei. Do patológico ao cultural na surdez: para além de um e de outro ou para uma reflexão crítica dos paradigmas. **Trabalhos em linguística aplicada**, v. 47, p. 223-239, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/3zBeFr9>>. Acesso em 01 de set. de 2021.

GOMES, P. C. C. "A condição urbana: ensaio de geopolítica da cidade". Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

GUEDES, Lívia Couto. **Barreiras Atitudinais nas Instituições de Ensino Superior: questão de educação e empregabilidade**. 270f. PhD diss., Dissertação

(Mestrado em Educação). UFPE. Recife, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/3juvCxN>>. Acesso em 31 de ago. de 2021.

HALL, Stuart. A centralidade da cultura: notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo. **Educação & realidade**, v. 22, n. 2, 1997. Disponível em <<https://bit.ly/3mZcquh>>. Acesso em 04 de set. de 2021.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas sociais**, n. 29, p. 73-89, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3h6bgco>>. Acesso em 02 de set. de 2021.

KLEIN, M. Surdez, educação e trabalho: discursos constituindo o surdo trabalhador. **REUNIÃO ANUAL DA ANPED**, v. 21, p. 147-148, 1998.

LAGARDE, Marcela de. **Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas**. México: UNAN Posgrado, 2005.

LA MORA, Cecilia Carvalho de. **Territorialidade e sociabilidade nos espaços livres dos assentamentos populares: o caso da ZEIS do Poço da Panela, Recife, PE**. 2009. Dissertação de Mestrado. UFPE. Disponível em: <<https://bit.ly/3DLynmt>>. Acesso em 03 de set. de 2021.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Centauro, São Paulo, 2010.

ONU. DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<https://bit.ly/3zzXV3f>>. Acesso em 01 de set. de 2021.

PERLIN, Gladis. **Identidades Surdas**. In SKLIAR, Carlos. (Org.). A Surdez: um olhar sobre as diferenças. 7ª edição. Porto Alegre: Editora Mediação, 2015.

PINTO, Patrícia Luiza Ferreira. Identidade cultural surda na diversidade brasileira. **Revista Espaço**, p. 36-43, 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/3s0ixPF>>. Acesso em 29 de jan. de 2022.

PISCITELLI, Adriana. Interseccionalidades, direitos humanos e vítimas. **Discursos fora da ordem: sexualidades, saberes e direitos**, v. 1, p. 199-227, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3l0x3DD>>. Acesso em 07 de set. de 2021.

POLOTTO, Verônica Arnal et al. **Ações afirmativas nas instituições de ensino superior público federais e a efetivação do princípio da isonomia às pessoas com deficiência auditiva usuárias de Libras: educação e acessibilidade**. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3E4wWQi>>. Acesso em 07 de set. de 2021.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. Cengage Learning. São Paulo. 2012.

SERPA, A. “**O espaço público na sociedade contemporânea**”. São Paulo: Editora Contexto, 2007.

SILVA, Valéria S.; BORDAS, Miguel A. G. **Surdez, educação e trabalho**. Revista Educação Especial, v. 33, 2020 – Publicação Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/3y8HJ8A>>. Acesso em 06 de set. de 2021.

SCOTT, Joan W. **Gênero: uma categoria útil de análise histórica**. Educação & Realidade, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995. Disponível em: <<https://bit.ly/3kVnyaB>>. Acesso em 06 de set. de 2021.

SKLIAR, Carlos. (Org.). **A Surdez: um olhar sobre as diferenças**. 7 ª edição. Porto Alegre: Editora Mediação, 2015.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. Uma concepção multicultural de direitos humanos. **Lua Nova: revista de cultura e política**, p. 105-124, 1997. Disponível em: <<https://bit.ly/2VD6Di5>>. Acesso em 06 de ago. de 2021.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível <<https://bit.ly/38AOiWn>>. Acesso em 02 de set. de 2021.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. **Revista internacional de direitos humanos**, v. 8, n. 14, p. 34-65, 2011. Disponível em <<https://bit.ly/34IRGWk>>. Acesso em 09 de ago. de 2021.

VIANA, Alvanei dos Santos. **A inserção dos surdos no mercado de trabalho: políticas públicas, práticas organizacionais e realidades subjetivas**. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3n94hDl>>. Acesso em 06 de set. de 2021.

## **CAPÍTULO 10: CONFLITO MINERAL EM MACEIÓ-AL: UMA ANÁLISE SOBRE VIOLAÇÃO AO DIREITO À CIDADE**

Rikartiany Cardoso Teles  
Ana Claudia Rocha Cavalcanti

### **Resumo**

Este trabalho tem por escopo analisar as violações de direitos humanos perpetrados contra os atingidos pela mineração em Maceió-AL, como o direito à cidade, decorrentes do desastre ambiental mineral na capital alagoana. Atualmente, cinco bairros bastante populosos (quase 60 mil pessoas), encontram-se em estado de alerta e migração forçada ocasionada pela subsidência territorial perpetrada pela extração irresponsável de sal-gema, são centenas de casas, prédios, pontos comerciais e ruas interditadas pela defesa civil, por conta das rachaduras e riscos de desabamento. De um estado pouco conhecido devido à extração mineral, Alagoas se destaca nacionalmente com um dos maiores conflitos gerados a partir da extração mineral, em solo urbano, na atualidade. Assim, iniciaremos tal reflexão com a caracterização da extração de sal-gema na cidade, após refletirmos sobre para quem existe a cidade, e por fim debateremos sobre a violência urbana perpetrada contra os afetados. Nesse sentido, ancorado em base conceitual sobre conflito mineral, direito à cidade e violência urbana, refletiremos sobre as diversas consequências desse desastre que impede a reprodução da vida humana digna dos maceioenses. A abordagem metodológica é de cunho crítico e documental.

**Palavras-Chave:** Conflito Mineral, Direitos Humanos, Direito à Cidade, Violência Urbana.

### **1. Introdução**

A problemática ambiental e as desigualdades sociais colocam as populações em situações de risco e vulnerabilidade. Refletir sobre populações atingidas por conflitos socioambientais é debater sobre a legitimidade, posse e uso do território, bem como as formas de ocupação desses espaços, a construção dos sujeitos que devem ou não possuir tais direitos perpassam o interesse daqueles que criam e influenciam as leis.

Como uma atividade secular, a mineração foi liame para a construção e dominação de inúmeros impérios e civilizações, estimulando trocas comerciais e batalhas sangrias pelo monopólio dos recursos naturais (CHEMELLO, 2005). A extração de sal é um exemplo disso, uma vez que tal mineral é um bem comum, essencial para o convívio diário e para a manutenção de diversos setores da economia, conhecido também como NaCl (cloreto de sódio), abrange o sal-gema e o sal marinho, ambos considerados de excelência como mineral evaporítico. Também conhecido como “halita”, o sal comum ou Sal-gema é um recurso natural formado por íons de cloro e sódio, unidos por ligação iônica, tendo como estrutura um sistema cristalino cúbico, que apresenta cátions e ânions em coordenação octaédrica, formada em uma rede cúbica de faces centradas (FLORENCIO, 2001).

Sua retirada da natureza é essencial para diversas atividades socioeconômicas, quando feito de modo prudente e equilibrado. Nesse sentido, o problema socioambiental pelo qual passa Maceió –AL, com subsidências territoriais ocasionadas pela extração indevida de Sal-gema em solo urbano, é um exemplo da extração inapropriada de tal mineral, e que necessita de reflexões em todas as áreas das ciências, para que isso possa ser evitado e nos desastres em curso, resolvidos com o menor impacto socioambiental possível.

Portanto, esse artigo tem como horizonte analisar brevemente esse fato social sob o olhar da violação ao direito à cidade como uma violência urbana, decorrente da ocupação da cidade pelos interesses do capital e violadores de direitos humanos.

## **2. Metodologia**

O método utilizado para esta pesquisa consiste na revisão crítica documental e de dados oficiais sobre o fenômeno da exploração da Sal-gema em Maceió e de material bibliográfico sobre temas transversais, incluindo a organização urbana (MARICATO, 2001); o capitalismo e as cidades (HARVEY, 2014); violência simbólica urbana (WANDERLEY, 2019); o direito à cidade (LEFEBVRE, 2008); direitos humanos (FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 2011); extração mineral (VIEIRA, 2011), entre outros.

Para tanto, adotou-se uma abordagem qualitativa do método (GIL, 2017), buscando identificar, organizar e produzir conexões relevantes sobre as informações

que pudessem ser geradas a partir de um olhar cuidadoso e crítico das fontes documentais, como mostrados de forma inicial e sucinta, no texto produzido a seguir.

### **3. A exploração de sal-gema em Maceió-AL e suas problemáticas**

Alagoas concentra bastante a sua atividade do setor mineral na extração de Salmoura, visto que o Estado possui uma considerável reserva (LUSTOSA, 1997). A BRASKEM S\A nasce em 2002, mas teve sua construção iniciada em 1974 com o nome Salgema Indústrias Químicas S.A., vindo a funcionar em 1977, posteriormente passando a ser Trikem S.A. em 1996 e Braskem em 2002, como citado anteriormente (DIODATO,2017), com o intuito de extrair o mineral Sal-gema e servir como matéria-prima de diversos produtos, como Policloreto de Vinilo (PVC), Cloro e Soda Caustica.

O Sal-gema apresenta-se em forma de camadas no solo, com intercalações geralmente de argilas, dolomite e gesso, podendo alcançar centenas de metros de profundidade. Na atividade, o mineral pode ser extraído através de vários métodos, sendo os mais comuns a lavra por solução e a subterrânea convencional (MELO, CARVALHO e PINTO, 2008).

Em Maceió, a técnica utilizada para extração de sal-gema fora a de lavra por solução, que se dá mediante a perfuração de poços verticais e direcionais nos bairros do Pinheiro, Mutange, Farol e Bebedouro, tais poços, quando feitos de modo irresponsável ou em encontro com falhas geológicas, podem causar subsidência territoriais, que foi o caso, segundo dados da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM).

A extração de Sal-gema nas regiões (Pinheiro, Mutange, Bebedouro, Bom Parto, Farol e outras áreas menores, com constante atualização e aumentando) de Maceió vem ocasionando desestabilização da estrutura das cavernas subterrâneas existentes resultando em abalos sísmicos (2.5 na escala Richter), instabilidades no solo, erosões, afundamento, fissuras, rupturas, rachaduras em milhares de edificações, vias, logradouros públicos, além da retirada involuntária de quase 60 mil pessoas de seus lares. Em 2018, após fortes chuvas e o citado abalo, as autoridades decidiram fazer algo: decretos de calamidade foram emitidos, estudos sobre os impactos foram iniciados, mas o auxílio às famílias afetadas não foi planejado. Segundo análise de relatório apresentada pela Companhia de Pesquisa

de Recursos Minerais (CPRM, 2019), do Mapa apresentado pela Defesa Civil Municipal de Maceió e das reportagens publicadas nos jornais locais, fica externado e comprovado a responsabilidade da mineradora transnacional pelos danos materiais e morais causados à milhares de moradores dos bairros mencionados.

Diante do exposto, os referidos bairros vêm sofrendo consequências diretas do processo de extração irresponsável do recurso mineral, conforme diagnóstico realizado pela CPRM (2019), evidenciando assim, a necessidade de estudos e de afirmativas públicas direcionadas à amenização dos impactos socioambientais sofridos pelos seus moradores. Segundo Piatti e Rodrigues (2005), a BRASKEM S.A realiza todo o processo de transformação do sal em cloro e soda de Alagoas. Mesmo diante do cenário de desenvolvimento e oferta de empregos no processo de instalação da empresa, na atividade de mineradora e exportadora de PVC, os impactos socioambientais são enormes, visto que necessitou, como quase toda atividade extrativista mineral, ocupar grandes áreas para operação de suas jazidas, além disso ocorre uma intervenção na superfície, que pode romper com equilíbrio de biomas e ecossistemas, além de modificar relações socioespaciais de uma região (VIEIRA, 2011). Os ditos impactos podem ser constatados nas diversas áreas afetadas, externando na superfície a extração subterrânea mineral.

Afundamentos, infiltrações, rachaduras, surgimentos de crateras, aumento da frequência de abalos sísmicos (desde 2018) e entulhos no geral (provenientes de constantes reformas nos bairros) são exemplos dos impactos estruturais pelos quais esses locais e pessoas vem passando nos últimos anos. Atualmente, a maior parte dessas áreas já se encontra esvaziada, ou seja, sem suas populações, em decorrência do processo de migração forçada, de retirada dessas pessoas das áreas de risco e diminuição do fluxo cotidiano na localidade, que passa por um processo constante de êxodo.

Conforme dados da Defesa Civil de Maceió-AL (2021) foram considerados áreas prioritárias para início de intervenção, a área de resguardo em torno dos poços de sal e as zonas A e B (do mapa abaixo) estão totalmente desocupadas desde abril de 2020, a zona C também já está desocupada, e mais de 98% das famílias e comércios já foram deslocados das zonas D, E, F e G, na zona H, incluída no Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação em dezembro de 2020, 84% dos imóveis estão desocupados. O prazo para encerrar a desocupação

nessa área, segundo o Termo de Acordo assinado entre a Braskem e as autoridades, vai até o final de 2022. A Área 01, também definida em dezembro, já tem 43% dos imóveis removidos.

Figura 1. Mapa de áreas realocadas, monitoras e isoladas



Fonte: Braskem Maceió-Alagoas, (2021).

Esse processo de retirada de moradores, esvaziamento comunitário, realocamento de pequenos e médios negócios representa uma violação simbólica, com diversas facetas, tais como psicológica e patrimonial ; é a perca de negócios e casas com anos de estruturação e reestruturação, além da perca da moradia e de referências culturais, simbólicas e sociais, como um processo resultante de reprodução do capital imposto por empresas em troca de flexibilização de normas do Estado, designado como chantagem locacional (WANDERLEY, 2009).

Antes de se chegar a uma posição fechada, os diversos estudos feitos pela CPRM indicaram algumas possibilidades, tais como : os aspectos geológicos e geomorfológicos, ocupação do solo e a presença de extração mineral, fundamentadas nas características geotécnicas dos solos e forma de ocupação do bairro; presença de vazios no solo e subsolo decorrentes de causas naturais ou antrópicas; estruturas tectônicas ativas na região; e exploração de água subterrânea (CPRM, 2019), sendo duas confirmadas pela companhia de pesquisa mineral, a primeira, com relação a presença de lacunas no solo provenientes da extração de sal-gema, que podem ter causado a deformação e desestabilidade, a segunda indica que a extração de sal-gema está diretamente atrelada a ativação das estruturas tectônicas dispostas abaixo das zonas de risco, sendo este fator o desencadeador do processo. Desastre semelhante ocorreu em Dawson Bay, no Canadá, no qual a extração de potássio desencadeou uma ruptura nas rochas de

calcário resultando em abalos sísmicos de magnitudes de 2,3 a 3,6 (WHYATT e VARLEY, 2008).

Assim, como qualquer outra atividade econômica extrativista, sua estruturação está diretamente ligada a mudanças socioambientais profundas, podendo ser negativas e permanentes, com danos físicos e ecológicos na fauna, flora e paisagem, interferência direta no clima e contaminação de leitos fluviais e aquíferos (PEREZ, 2001). Em Maceió, isso afeta diretamente pescadores e pescadoras, visto que a lagoa Mundaú é uma das áreas afeadas pela exploração, com perdas irreparáveis em sua biodiversidade, ou seja, uma evidente violação de direitos humanos e de seres não humanos.

#### **4. Direitos humanos e violência urbano-mineral**

Os direitos humanos abarcam garantias fundamentais para a vida digna , sua menção específica no desempenhar de uma atividade empresarial é tema importante, por exemplo, no controle das ações empresariais de diversos campos econômicos, no grupo das empresas mineradoras, tais direitos representam a preservação de diversos grupos que existem na Terra, tais como o solo, subsolo, fauna, flora, vida humana, tecnologias desenvolvidas, as lides que envolvem meio ambiente e sociedade não sóagridem a geração presente, como a futura.

A violação destes é fruto de um processo contínuo de violência, pode ser definida como, conforme a Federação Internacional de Direitos Humanos (2011):

(...) violação aos direitos humanos quando a ação ou inação (omissão) do Estado não protegeu os direitos humanos das pessoas ou de determinados grupos (no que se refere à obrigação do Estado de respeitá-los). Quanto a obrigação do Estado de proteger, refere-se à obrigação de prevenir que um terceiro (incluindo uma empresa) possa interferir no exercício dos direitos humanos. A obrigação do Estado de garantir os direitos humanos refere-se à obrigação de tornar efetivo o gozo dos direitos humanos. Tal obrigação implica o dever de garantir que toda pessoa disponha de recursos acessíveis e eficazes para a efetivação de seus direitos e obriga também ao Estado a outorgar uma reparação às pessoas cujos direitos são violados. Estas obrigações aplicam-se a 'todos os poderes do Estado (executivo, legislativo e judicial) e outras autoridades públicas ou estaduais, em qualquer âmbito que seja, nacional, regional ou local, [que] estão em condições de assumir a responsabilidade do Estado (FIDH, Justiça Global, Justiça nos Trilhos. 2011, p. 9)

Nas palavras de Marques (2010, p. 178) “a violência é, portanto, elemento a ser estudado também sob o ângulo da degradação ambiental urbana”, diversas são as formas de abuso: física, verbal, psíquica, simbólica, patrimonial; todas muito

importantes, mas cabe aqui frisar a psíquica, a geradora de estresse, vivenciada pelos afetados pelos desastres ambientais minerários, como no caso em tela.

Tal processo se manifesta por emoções como ansiedade destrutiva, medo, raiva ou tristeza. Todo este contexto, se opera no espaço urbano onde convivem cidadãos e empresas mineradoras. Portanto, o poder simbólico é capaz de interferir e/ou construir uma nova realidade, como colocado anteriormente, a cidade é um espaço político, de liberdade, vida e promoção desta, que fora sendo alterada, conforme os interesses sociais em contextos sócio-históricos diversos.

O espaço ocupado deve ser seguro a ponto de garantir e atender as necessidades humanas básicas, pois este reage as relações sociais. O direito à cidade é mais que um direito individual de ter acesso a recursos, configura-se em um direito coletivo de construção e remodelação desses espaços. Lynch (2011) afirma que o ser humano tem necessidade de acumular energia e gastá-la na construção das cidades a partir de necessidades simbólicas, lúdicas, de informação e imaginárias. Nesta perspectiva, faz-se necessário desprezar as estratégias e ideologias dominantes que constroem cidades baseadas em necessidades individuais ou na sociedade consumerista. O direito à cidade é, portanto, uma crítica à política urbana que tem sido implementada em termos antidemocráticos ao excluir a população pobre e criar espaços urbanos que priorizam necessidades de negócios e riquezas de alguns sobre a grande maioria (ATTOH, 2011).

## 5. Maceió para quem?

Inicialmente, faz-se importante frisar que a cidade é um espaço de todas as pessoas, que deve ser, e não o deveria; como uma mudança social, uma política pública permanente do presente, do hoje e do agora; para Lefebvre (2008) o direito à cidade é muito mais que a liberdade individual para acessar os recursos urbanos, é o poder de mudar a si mesmo para depois alterar a cidade. Um direito coletivo, ao invés de individual, pois depende do exercício de um poder coletivo para dar nova forma ao processo de urbanização. O direito à cidade é uma crítica à política urbana, implementada em termos antidemocráticos ao excluir a população pobre e criar espaços urbanos que priorizam necessidades de negócios e riquezas de alguns.

Tal discussão vai além do acesso aos recursos, trata do direito de mudar e reinventar a cidade de acordo com os desejos e necessidades coletivas, por isso é

tão precioso e ainda assim negligenciado no campo dos direitos humanos, conforme Harvey (2014); constitucionalmente falando, é um direito, dada a importância e relevância social que possui.

Essa cidade, essa organização urbana já precarizada e excludente que vivenciamos, com uma intervenção empresarial de forte impacto ocasiona na estruturação consequências negativas ilimitadas, principalmente sem a participação democrática e decisória das populações impactadas ou que possam vir a ser, a extração de recursos naturais desenfreada causa riscos às populações direta e indiretamente afetadas. O único benefício de uma mina para o país são os poucos empregos que gera, mas seu dano ambiental pode, ao mesmo tempo destruir empregos em outros lugares à medida que impõe custos de saneamento ao governo (SILVA, 2017), e é exatamente esse o desenho do desastre de Sal-gema em Maceió.

A qualidade de vida, as potencialidades desse meio urbano, de crescimento, bem como as riquezas já geradas nesses espaços (tradição, cultura, memória, lucro, negócios, hospitais, escolas, patrimônio material e imaterial existente), tornam-se mercadoria com interesse de uma parcela minoritária da sociedade, detentora dos meios de produção, e que não contribui para o bem-estar humano, conforme Harvey (2014) aponta.

O direito à cidade é um direito coletivo de construção e remodelação desses espaços, ele responde e interage com as relações sociais nele existentes, perpassa a política e sua forma econômica. Se a democratização dos espaços, a preservação do ecossistema e os direitos humanos não são relevantes e prioritários para a ordem econômica vigente, então, ela deve ser questionada e alterada.

A cidade de Maceió, principalmente as áreas mineradas, tornaram-se patrimônio de um único proprietário: a empresa mineradora BRASKEM SA, por meio de um processo de degradação socioambiental e de violência em vários sentidos e hoje, um espaço que antes era de muitos tornou-se de poucos.

### **5.1. Mineração e Cidade**

Para entender o elo entre a cidade e o processo de mineração e suas consequências, necessário perceber a influência do sistema capitalista sobre o processo de urbanização, de modo vertical e privatista. Com o discurso de se

implementar o desenvolvimento econômico local, os capitalistas, ou seja, as empresas mineradoras tutelam o lucro em detrimento dos prováveis impactos ambientais de suas ações, colocando em risco o meio ambiente, e que está associado diretamente a qualidade de vida nas cidades, tornando-a, também, uma mercadoria, estrita para poucos.

Esse contexto exige uma busca contínua por mais territórios férteis para a geração do lucro, expansão contínua e desimpedida, mão de obra barata e novos recursos naturais, o que exerce uma pressão crescente sobre o meio ambiente. Essa pressão pode resultar em desastres socioambientais, afetando a infraestrutura, os serviços e as comunicações de uma cidade. Em situações trágicas, a pressão sobre o meio ambiente pode resultar em perdas humanas.

Mas, os problemas não se limitam a tais questões: no âmbito nacional, a exploração dos recursos naturais minerais é colocada como liame messiânico da economia, direcionando a maior parte de sua extração ao mercado externo e propiciando poucos elos produtivos em outros setores econômicos. Assim duas questões surgem: primeira, as consequências deste quadro no dimensionamento e composição do mercado de trabalho, além de empregar pouca mão de obra formal, a composição daquilo que oferece é de baixa intensidade tecnológica, exigindo pouca qualificação dos empregados; segunda, a proliferação de doenças e potencialização destas, a exemplo dos diversos conflitos seculares em áreas de maior potência natural, agravado nesse contexto pandêmico (COELHO, 2015).

A cidade é resultado do produto excedente extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre a distribuição do excedente repousa nas mãos de uma pequena classe (HARVEY, 2012). Nesse sentido, o direito à cidade, encontra-se restrito à pequena elite política e econômica que possui a capacidade de moldar as cidades conforme seus interesses. De maneira sumária, enquanto os lucros são para uma minoria, os desastres e crimes ambientais urbanos assolam a maioria. E isso fica evidente no desastre da BRASKEMS.A, na capital alagoana, visto que o ônus não ficou para a mineradora, e sim para a população.

Nas considerações de Harvey (2012,) a violência é necessária para construir o novo mundo urbano sobre os escombros do velho com o argumento de melhoria da paisagem e renovação cívica. As áreas urbanas mais violentas, são aquelas em que predomina uma conjunção de determinados fatores como, baixa renda, baixa taxa

de escolaridade, maior proporção de negros entre moradores, maior taxa de desemprego, maior número de moradores de favelas, piores condições de moradia e urbanística. (MARICATO, 2001, p. 34). Não há, no Brasil, um debate democrático sobre a questão da violência urbana. Ao contrário, todos os caminhos consolidam uma única versão sobre a realidade. “No lugar do debate democrático pratica-se a repressão ou a desmoralização do interlocutor, quando o conflito envolve antagonismos de classe” (MARICATO, 2001, p. 72).

Essa violência afugenta direitos dos moradores que passam a ser categorizados de “favelados”, “ocupantes ilegais”, pessoas realocadas, êxodo involuntário, sem direito a justa indenização moral e material. No contexto urbano, o município deve intervir no domínio de desenvolvimento econômico, ou seja, criar novas formas de reestruturação da vida, mesmo em meio a lama e crateras.

O desenvolvimento urbano está associado à melhoria de vida dos seus municípios. Nesse processo, a sociedade capitalista, ao solicitar demanda cada vez maior por produção e consumo acaba por interferir e fragilizar o meio ambiente. Sendo assim, a exploração mineral ao comprometer a qualidade ambiental urbana, o acesso socialmente injusto aos recursos naturais e a consequente distribuição desigual da renda são ingredientes que acabam por contribuir para a instalação de um quadro de crise e conflito. Ou seja, tal desregulação gera uma verdadeira violência simbólica urbana, gerando maior desigualdade social, local da violência, das enchentes, da poluição, das favelas e dos desmoronamentos.

A atividade mineradora causa sério impacto no desenvolvimento das cidades e para seus habitantes. Nesse contexto, o desenvolvimento sustentável dos municípios afetados pela constante exploração das reservas minerais é bastante imprevisível e incongruente, visto que a exploração mineral coloca em risco a biodiversidade local, e gerando cada vez mais injustiça ambiental e desigualdades sociais.

Na capital alagoana, tal atividade econômica interrompeu e destruiu laços comunitários, religiosos, financeiros; causa o êxodo de quase 60 mil histórias, entre negócios, escolas, hospitais, igrejas, praças, casas, parque municipal, lagoa, campo de futebol e tantos outros inumeráveis endereços, CPF's e locais. Essa mineração extraiu mais que sal, retirou vidas e deslocou futuros, presentes e passados.

## **6. Conclusão**

O direito à cidade é um direito básico, de reprodução da vida humana e não humana, de existência e coexistência de diversos seres que necessitam do trânsito equilibrado das relações sociais para ter uma vida de qualidade, não somente uma subsistência mínima. A desordem dessa estabilidade, da retirada voraz de recursos humanos e não humanos, ocasiona catástrofes que podem resultar em desastres socioambientais, afetando a infraestrutura, os serviços e as comunicações do ambiente, como no já considerado maior desastre mineral em solo urbano do Brasil, em curso.

A latente e crescente violação de direitos humanos no caso em deslinde, evidencia a urgente necessidade de voltar olhares a esse desastre, no sentido de não o repetir e resolver, de modo justo suas consequências. Além de não revitimizar os afetados, como no caso da violência simbólica, definida em práticas discriminatórias enraizadas nas relações de poder e nas convenções da vida cotidiana. Nos desastres ambientais, notadamente aqueles oriundos da atividade minerária, percebe-se que as formas hegemônicas de dominação operam verdadeiros espaços de desigualdades sociais. As pessoas que residem na localidade reivindicam melhores condições de vida, maior fiscalização, indenizações e justiça.

A cidade é transformada em um espaço urbano que prioriza necessidades de negócios e riquezas de alguns sobre a grande maioria. Todo o ecossistema perde, vida humana e não humana; fragiliza-se o verdadeiro Estado de Direito, calcado na justiça ambiental. O desastre da BRASKEM S/A em Maceió-AL, causou danificação e desvalorização de propriedades, a remoção da população local, o desequilíbrio ambiental e o afundamento dos terrenos, como síntese da atividade extrativista de Sal-gema com a falta de preocupação por parte do poder público durante décadas.

Portanto, como resultado dessa análise, fora constatado como a violação do direito à cidade é perpassada pela violência simbólica, também, de caráter urbano –mineral, como um fator potencial de adoecimento mental e físico, de violador do direito humano ao trabalho, moradia digna e reprodução qualitativa da vida humana.

## **Referências**

**ATTOH, Kafui.** What kind of right is the right to the city? Progress in Human Geography, 35 (5), 2011.

**CPRM.** Estudos Sobre a Instabilidade do Terreno nos Bairros Pinheiro, Mutange E Bebedouro, Maceió (AL). I (1). Brasília Serviço Geológico Do Brasil (CPRM), 2019.

**COELHO,** Tádzio Peters. A questão Mineral no Brasil.. Ed. Iguana, vol.1, 2 ed. 2015.

**COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS (CPRM).** Disponível em :<<http://www.cprm.gov.br/publique/Gestao-Territorial/Acoes-Especiais/Apresentacao-dos-Resultados---Estudos-sobre-a-Instabilidade-do-Terreno-nos-Bairros-Pinheiro%2C-Mutange-e-Bebedouro%2C-Maceio-%28AL%29-5669.html>>. Acesso em 20 nov. 2021.

**CHEMELLO, E. A.** Química na Cozinha apresenta: O Sal. São Paulo: Editora Cia da Escola, 2005.

**DEFESA CIVIL-AL.** Mapa de risco das regiões do Mutange, Pinheiro, Farol, Bebedouro, Bom Parto. Disponível :<[http://www.maceio.al.gov.br/wpcontent/uploads/2019/06/pdf/2019/06/Mapa\\_Setores\\_Danos\\_DCFinal.pdf](http://www.maceio.al.gov.br/wpcontent/uploads/2019/06/pdf/2019/06/Mapa_Setores_Danos_DCFinal.pdf)> Acesso em 20 jan. 2022.

, Mapa de Ações para Áreas Prioritárias. Disponível em :<<https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2021/05/04/defesa-civil-de-maceio-inclui-nova-s-areas-de-bebedouro-no-mapa-de-acoes-prioritarias.ghtml>> Acesso em 20 jan. 2022.

**DIODATO,** Railson Vieira. Da Concepção de um polo cloroquímico ao desenvolvimento da cadeira produtiva da química e do plástico de Alagoas. Dissertação (Mestrado em Geografia) – UFAL. Maceió, 2017. (Capítulo 2).

**HARVEY,** David. Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo, Martins Fontes, 2014.

**FLORENCIO, C. P.** Geologia dos Evaporitos Paripueira na Sub-Bacia de Maceió, Alagoas Região Nordeste do Brasil. São Paulo, Tese (Doutorado em Geociências) - USP, 2001.

**GIL, Antonio Carlos.** Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo. Atlas, 2017.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. In: Lutas Sociais, São Paulo, n. 29, 2012. Disponível em: <https://www.ufjf.br/ladem/2013/09/23/o-direito-a-cidade-por-david-harvey/>. Acesso em: 23 mar. 2020.

LEFEBVRE, Henry. **O direito a cidade**. São Paulo: Editora Centauro, 2008.

LYNCH, Kevin. **A imagem da cidade**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. 3. ed. São Paulo: WMF/Martins Fontes, 2011.

LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira. **O polo cloroquímico de Alagoas**. Maceió: EDUFAL, 1997.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARQUES, José Roberto. **Meio ambiente urbano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

PEREZ, B. C. **As rochas e os minerais industriais como elemento de desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2001.

PIATTI, T. M.; RODRIGUES, R. A. F. **Plásticos: características, usos, produção e impactos ambientais**. EDUFAL, 2005.

SILVA, Fernanda Alan Gonçalves da. **Recursos minerais – Como romper com essa maldição**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

VIEIRA, E. A. A (in) sustentabilidade da indústria de mineração no Brasil. **Estação Científica (UNIFAP)**, 1 (2), 01-15, 2011. Disponível em: [periodicos.unifap.br/index.php/estacao/article/view/248/](http://periodicos.unifap.br/index.php/estacao/article/view/248/) eliasv1n2.pdf.

WANDERLEY, L. J. M. Deslocamento compulsório e estratégias empresariais em áreas de mineração: um olhar sobre a exploração de bauxita na Amazônia. **Revista IDéAS**, 3, 475-509, 2009. Disponível em: [r1.ufrrj.br/cpda/ideas/ojs/index.php/ideas/article/view/3/](http://r1.ufrrj.br/cpda/ideas/ojs/index.php/ideas/article/view/3/) 4.

WHYATT, J. K.; VARLEY, F. D. Catastrophic Failures of Underground Evaporite Mines. Proceedings of the 27th International Conference on Ground Control in Mining, July 29-31, Morgantown, West Virginia. 2008.

## **SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES**

**Alice Caroline Rocha Acosta Lancellotti.** Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal de Pernambuco. Membro da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem – CIAPA/UFPE. E-mail: alice.lancellotti@gmail.com

**Ana Claudia Rocha Cavalcanti.** Professora Associada do Departamento de Expressão Gráficas da UFPE e do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (PPGDH-UFPE). E-mail: ana.rcavalcanti@ufpe.br

**Cezar Augusto Saraiva de Menezes Lopes.** Arquiteto e urbanista. Especialista em Gestão Ambiental pela Faculdade Frassinetti do Recife (FAFIRE). Gerente de Planos de Interesse Social da Prefeitura do Recife. E-mail: cezar.lopes@recife.pe.gov.br

**Clara Guimarães Melo.** Mestranda em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: cla.guimaraes@hotmail.com

**Danielle de Melo Rocha.** Professora Adjunto do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFPE e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (PPGDU-UFPE). Coordenadora da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA/UFPE), membro do Núcleo Recife do Observatório das Metrópoles (Observatório PE) e da Comissão de Direitos Humanos Dom Hélder Câmara. E-mail: danielle.melorocha@ufpe.br

**Eduarda Campos Cavalcanti.** Graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Pernambuco. Membro da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA/UFPE). E-mail: eduardaccavalcanti@gmail.com.

**Ellen Karolyne Cavalcanti Bezerra.** Graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Pernambuco. Membro da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem – CIAPA/UFPE E-mail: ellenkarolyne10@gmail.com.

**Fabiano Rocha Diniz.** Professor Adjunto do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFPE e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (PPGDU-UFPE). Coordenador do Núcleo Recife do Observatório das Metrópoles (Observatório PE) e membro da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem – CIAPA/UFPE. E-mail: fabiano.diniz@gmail.com.

**Jaqueleine Marcos de Araújo.** Doutoranda em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo. Pesquisadora do LABOPLAN-DG-FFLCH-USP e colaboradora da CIAPA-UFPE. E-mail: jaqueline.marcos@usp.br.

**Karine Danielle da Costa Lira.** Mestranda em Direitos Humanos pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos - PPGDH/UFPE. Especialista em Letras/Libras - UNEB. Especialista em Educação, Cultura e Diversidade - UNIASSELVI. E-mail: karine.lira@ufpe.br

**Mariana da Costa Oliveira.** Mestranda em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco. Membro da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA/UFPE). E-mail: arq.oliveiramc@gmail.com.

**Norah Helena dos Santos Neves.** Arquiteta e urbanista. Mestre em Desenvolvimento Urbano pela Universidade de Paris III Sorbonne Nouvelle, Secretaria Executiva de Políticas Habitacionais do Recife. E-mail: norahneves@yahoo.com.br

**Osmar Fabiano de Souza Filho.** Graduando em Geografia pela Universidade Estadual de Londrina. E-mail: osmarfabiano980@gmail.com.

**Rikartiany Cardoso Teles.** Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: rikartiany.teles@ufpe.br.

**Ronaldo Augusto Campos Pessoa.** Professor Associado da Universidade Federal do Tocantins. Membro da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA/UFPE). E-mail: camposbr@hotmail.com.

**Wytney Dayanne de Araújo Silva.** Graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Pernambuco. Membro da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA/UFPE). E-mail: dayanne.wytney@gmail.com@gmail.com.

**Yasmim Santos Cardoso.** Mestranda em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco. Membro da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA/UFPE). E-mail: yasmimsc89@gmail.com

Copyright ©  
Comissão de Direitos Humanos Dom Hélder Câmara (CDH)  
Programa de Cultura de Paz e Cidadania (PROPAZ)

---

Organizadores

MARIA JOSÉ DE MATOS LUNA  
DANIELLE DE MELO ROCHA  
TALITA MARIA PEREIRA DE LIMA

Diagramação

DANILO ALVES GOMES DA SILVA  
HELENA MELO DE CARVALHO  
WELLINGTON LIMA DE ANDRADE

Capa

DANILO ALVES GOMES DA SILVA

Revisão Final

LEONARDO DOS SANTOS BARBOSA  
SIMONE GADELHA DE LIMA  
WELLINGTON LIMA DE ANDRADE

---

Este *e-book* foi produzido a partir de trabalhos selecionados durante o Congresso Internacional de Direitos Humanos, Cultura de Paz e Segurança Pública e a XVI Semana de Cultura de Paz, realizados no ano 2021, na modalidade *on-line*, pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Os textos reunidos neste *e-book* são produções originais e de caráter exclusivo de seus autores e autoras, que os submeteram e apresentaram seguindo o *template* e as diretrizes fornecidas pela organização do congresso.

Todos os direitos reservados.

Proibida a reprodução total ou parcial sem indicação da fonte. Nenhuma parte do material pode ser reproduzida para fins comerciais.

Comissão de Direitos Humanos da UFPE

Site: [www.ufpe.br/cdh](http://www.ufpe.br/cdh)

E-mail: [comissao.direitoshumanos@ufpe.br](mailto:comissao.direitoshumanos@ufpe.br)

Linkedin: <https://www.linkedin.com/in/cdhufpe>

Instagram: @propaz\_ufpe2025

