

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E MEIO
AMBIENTE - PRODEMA

DIANA CAROLINA GÓMEZ BAUTISTA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO POPULAR E SUAS CONSEQUÊNCIAS
SOCIOTERRITORIAIS: um estudo comparativo em Bucaramanga (Colômbia) e Recife
(Brasil)

Recife
2019

DIANA CAROLINA GÓMEZ BAUTISTA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO POPULAR E SUAS CONSEQUÊNCIAS
SOCIOTERRITORIAIS: um estudo comparativo em Bucaramanga (Colômbia) e Recife
(Brasil)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Área de concentração: Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Jorge Moura de Castilho.

Coorientadora: Prof^ª. Dr^ª. Maria do Carmo de Albuquerque Braga

**Recife
2019**

Catálogo na fonte
Bibliotecária Andréa Marinho, CRB4-1667

G633p Gómez Bautista, Diana Carolina.
Políticas públicas de habitação popular e suas consequências socioterritoriais:
um estudo comparativo em Bucaramanga (Colômbia) e Recife (Brasil)/ Diana
Carolina Gómez Bautista . – 2019.

328 f.: il.; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Jorge Moura de Castilho.
Coorientadora: Profa. Dra. Maria do Carmo de Albuquerque Braga.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Recife, 2019.
Inclui referências.

1. Política habitacional. 2. Habitação popular. 3. Segregação urbana.
4. Bucaramanga (Colômbia). 5. Recife (PE). I. Castilho, Cláudio Jorge Moura de
(Orientador). II. Braga, Maria do Carmo de Albuquerque (Coorientadora). III.
Título

363.7 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2020-014)

DIANA CAROLINA GÓMEZ BAUTISTA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO POPULAR E SUAS CONSEQUÊNCIAS
SOCIOTERRITORIAIS: um estudo comparativo em Bucaramanga (Colômbia) e Recife
(Brasil)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Aprovada em: 25/10/2019.

BANCA EXAMINADORA

Dr. Cláudio Jorge Moura de Castilho. (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Dra. Elisa Magnani (Examinadora externa)
Università di Bologna

Dra. Manuela Maria Pereira do Nascimento (Examinadora externa)
Doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente -UFPE

Dra. Rosa Maria Cortês de Lima (Examinadora Externa)
Universidade Federal de Pernambuco

Dra. Rosemeri Melo e Souza (Examinadora Interna)
PRODEMA-Universidade Federal de Sergipe

A mi padre celestial, a mi madre Alba Patricia, mujer guerrera y fuente de amor incondicional. A mis hermanos Johanna y Cristhian y a mi pequeña Julieta, mi inspiración. A mi amigo y compañero Tiago por su dosis de paciencia y a las personas que luchan por los derechos sociales y sueñan con una América Latina más justa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que contribuíram direta e indiretamente na elaboração deste trabalho:

A meu orientador o professor Cláudio Castilho e à professora Maria Braga os quais admiro e agradeço pelos ensinamentos, acompanhamento e principalmente pelos espaços de reflexão e trocas de conhecimento.

A meus colegas do grupo de pesquisa Movimentos Sociais e Espaço Urbano (MSEU), aqui faço um destaque especial a minha colega de pesquisa Manuela Nascimento pela sua disposição na orientação e feitura de mapas assim como a troca de ideias e saberes.

Às instituições de Bucaramanga e Recife pela colaboração dos seus funcionários ao compartilharem as suas experiências profissionais, assim como pela disposição de materiais que enriqueceram o processo de pesquisa.

Às comunidades que abriram suas portas e compartilharam as suas experiências de vida.

Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, professores, colegas de doutorado e funcionários.

Aos professores que participaram na construção do trabalho com suas críticas e contribuições durante os Seminários de Tese, a qualificação e a banca na defesa da tese.

Aos professores do *Dipartimento di Storia Culture Civiltà* da *Università di Bologna*, especialmente à professora Elisa Magnani pelo acompanhamento e ensinamento durante o intercambio na Itália.

A minha amiga e colega Valcilene Rodrigues pela troca de ideias, críticas e seu auxílio na correção do trabalho.

A meu amigo e companheiro Tiago Soeiro pelas reflexões, trocas de ideias, apoio na confecção desta tese, mas principalmente pelo amor e paciência nos momentos de angústia.

À Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco – FACEPE, pela concessão da bolsa de estudos durante a realização do doutorado.

Muito grata!!!

RESUMO

As ações empreendidas pelo Estado através dos discursos de limpeza e organização das cidades aconteceram inicialmente com a construção de infraestruturas urbanas e a implantação de projetos de habitação que realocaram estrategicamente as populações de baixa renda para as periferias das cidades ou para locais não valorizados economicamente. Isso está de acordo com o modelo vigente de desenvolvimento que se reflete na questão habitacional, no simplismo das políticas públicas e nos processos de segregação socioespacial. Atualmente, estas políticas são reforçadas por discursos baseados na concepção de sustentabilidade ambiental como condição para o desenvolvimento e bem-estar da população. Nesse sentido, esta pesquisa teve como objetivo principal analisar a natureza das políticas públicas de habitação e suas consequências socioterritoriais em duas cidades latino-americanas. As cidades em estudo são Bucaramanga, capital do departamento de Santander, localizada ao Noroeste colombiano; e Recife, capital do estado de Pernambuco, localizada no Nordeste brasileiro. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa utilizou-se do método comparativo no âmbito da dialética em uma perspectiva crítica, utilizando-se, ainda, de revisão da literatura, entrevistas semiestruturadas, assim como da elaboração e análise de mapas. A pesquisa justificou-se na continuidade da reflexão sobre a natureza do desenvolvimento e das políticas públicas de habitação, bem como na necessária e sempre profícua análise comparativa entre diferentes contextos socioespaciais, visando contribuir para debate da questão habitacional em uma escala mais ampla na América Latina, para a construção de práticas que indiquem alternativas mais efetivas ao bem-estar de populações que vivem em condições precárias de habitabilidade. A análise demonstrou que, pelo menos do ponto de vista da promoção do acesso de populações de baixa renda e do ponto de vista ambiental (entendendo este último como acesso à infraestrutura urbana mínima essencial), as políticas e ações implementadas têm promovido avanços, principalmente, em Bucaramanga e de forma mais precária, em termos de qualidade, em Recife, sendo ainda as políticas incipientes e com traços higienistas, no que concerne à distribuição socioespacial, ao serem, em alguns casos segregadoras e com ligações com interesses do capital privado.

Palavras-chave: Política habitacional. Habitação popular. Segregação urbana. Bucaramanga (Colômbia). Recife (PE)

RESUMEN

Las acciones del Estado, a través de los discursos de limpieza y organización de la ciudad, ocurrieron inicialmente con la construcción de infraestructura urbana y la implementación de proyectos de vivienda que reasignaron estratégicamente a la población de bajos ingresos a las periferias o en lugares menos valorizados económicamente. Esto está en línea con el modelo de desarrollo actual y se refleja en el tema de la vivienda por la simplicidad de las políticas públicas y los procesos de segregación socioespacial. Hoy, estas políticas se ven reforzadas por discursos basados en la concepción de la sostenibilidad ambiental como condición necesaria para el desarrollo y el bienestar de la población. En este sentido, esta investigación tuvo como objetivo principal analizar la naturaleza de las políticas de vivienda pública y sus consecuencias socio-territoriales en dos ciudades latinoamericanas. Las ciudades en estudio son Bucaramanga, capital del departamento de Santander, ubicada al noroeste de Colombia y Recife, capital del estado de Pernambuco y ubicada en el noreste de Brasil. Desde el punto de vista metodológico, la investigación utilizó el método comparativo en el contexto de la dialéctica desde una perspectiva crítica, basándose en revisión de la literatura, entrevistas semiestructuradas, así como en la elaboración y análisis de mapas. La investigación se justificó por la reflexión continua sobre la naturaleza de las políticas de vivienda pública, así como por el análisis comparativo necesario y siempre fructífero entre diferentes contextos socioespaciales, con el objetivo de contribuir al debate sobre vivienda a mayor escala en América Latina como estrategia para la construcción de prácticas que indiquen alternativas más efectivas al bienestar de las poblaciones que viven en condiciones precarias de habitabilidad. El análisis ha demostrado que, al menos desde el punto de vista de promoción de acceso a las poblaciones de bajos ingresos y desde el punto de vista ambiental (entendiendo esta última como el acceso a la infraestructura urbana esencial mínima), han proporcionado avances principalmente en Bucaramanga y más precariamente en términos de calidad en Recife, siendo políticas incipientes y con rasgos higienistas en cuanto a la distribución socioespacial, en algunos casos segregadores y con vínculos con el capital privado.

Palabras clave: Política de vivienda. Vivienda popular. Segregación urbana. Bucaramanga (Colombia). Recife (PE)

LISTA DE FIGURAS

Figura 1-	Problemáticas que impulsaram o discurso higienista no final do século XIX e início do XX.	28
Figura 2-	Localização Bucaramanga (Colômbia) e Recife (Brasil).....	57
Figura 3-	Município de Recife – Estado de Pernambuco – Brasil.....	59
Figura 4-	Município de Bucaramanga – Departamento de Santander - Colômbia.....	61
Figura 5-	Distribuição de conjuntos habitacionais construídos e concluídos em Recife entre 2001 – 2017: Amostragem da pesquisa.....	75
Figura 6-	Conjuntos Habitacionais Vivienda de Interés Prioritario e gratuitas.	77
Figura 7-	Distribuição por bairros dos Conjuntos Habitacionais construídos pelo SSCM e COHAB até 1980, em Recife/Brasil.....	99
Figura 8-	Conjuntos habitacionais construídos no âmbito das políticas de Habitação de Interesse Social, entre 2001 e 2017, em Recife/Brasil.	109
Figura 9-	Deslocamento massivo e múltiplo e locais de chegada por departamentos na Colômbia em 2012.	135
Figura 10-	Distribuição de Moradia de Interesse Social Prioritário (VIP) por bairros, entre 1996 a 2000, em Bucaramanga/Colômbia.	145
Figura 11-	Distribuição de Moradia de Interesse Social Prioritário (VIP) e gratuitos por projetos habitacionais, entre 2001 a 2016, em Bucaramanga/Colômbia.	147
Figura 12-	Locais de saída da população deslocada pela violência, e áreas de recepção no município de Bucaramanga.	157
Figura 13-	Recife - Localidade Vila Imperial antes de ser realocada.	167
Figura 14-	Recife - Localidade Abençoada por Deus antes de ser realocada.....	167
Figura 15-	Habitação precária em Recife.....	172
Figura 16-	Habitação precária em Bucaramanga e na Área Metropolitana.	173
Figura 17-	Poluição no canal Lava Tripa e o rio Beberibe - Recife	182
Figura 18-	Atividades de capacitação e socialização das comunidades - Prefeitura do Recife.	196
Figura 19-	Relação de distância entre os territórios removidos e os sete Conjuntos Habitacionais pesquisados em Políticas de Habitação de Interesse Social com as Comunidades de Interesse Social (CIS) no Município do Recife.....	200

Figura 20-	Localização dos Conjuntos Habitacionais pesquisados e de Moradias de Interesse Social (VIS) e estratificação socioeconômica no município de Bucaramanga.....	205
Figura 21-	Antes e após entrega: CH Saramandaia	210
Figura 22-	Antes e após entrega: CH Palha do Arroz.....	211
Figura 23-	Antes e após entrega: CH Zeferino Agra	212
Figura 24-	Antes e após entrega: CH Vila Imperial I	212
Figura 25-	Antes e após entrega: CH Abençoada por Deus.....	214
Figura 26-	CH Casarão do Cordeiro após 7 anos da entrega	214
Figura 27-	Projeto habitacional - Via Mangue III.....	215
Figura 28-	Conjunto Habitacional Campo Madrid	216
Figura 29-	CH Inmaculada.....	217
Figura 30-	Construções de obras para mitigar riscos nas proximidades dos projetos habitacionais em Bucaramanga.....	220
Figura 31-	Estrutura interna CH Zeferino Agra.....	221
Figura 32-	Estrutura interna CH Casarão do Cordeiro.....	221
Figura 33-	Estrutura interna CH Campo Madrid	222
Figura 34-	Áreas externas dos prédios: CH Saramandaia e Zeferino Agra no Recife.....	224
Figura 35-	Áreas externas dos prédios: CH Casarão do Cordeiro e Vila Imperial I.....	225
Figura 36-	Áreas externas dos prédios: CH Campo Madrid e áreas de circulação para pedestres	226
Figura 37-	Áreas externas dos prédios: CH Campo Madrid	226
Figura 38-	Áreas externas dos prédios: CH Inmaculada.....	227
Figura 39-	CH Vereador Miguel Batista.....	230
Figura 40-	Alterações nas estruturas externas das moradias: CH Saramandaia	235
Figura 41-	Alterações nas estruturas externas das moradias: CH Vila Imperial I	235
Figura 42-	Alterações nas estruturas externas das moradias: CH Ciudadela Nuevo Girón	236
Figura 43-	Pontos de destinação do lixo nas proximidades do CH Saramandaia e Palha do Arroz.....	240
Figura 44-	Pontos de destinação do lixo nas proximidades do CH Vila Imperial I e Abençoada por Deus	241
Figura 45-	Situação de infraestruturas de saneamento ambiental.....	244
Figura 46-	Cuidados e contato com o verde: CH Zeferino Agra e Abençoada por Deus...	245

Figura 47-	Cuidados e contato com o verde: CH Campo Madrid e Inmaculada	246
Figura 48-	Comércios nos CH	251
Figura 49-	Atividades no interior das unidades habitacionais - CH Inmaculada.....	252
Figura 50-	Localização dos conjuntos habitacionais pesquisados e serviços de saúde pública no município de Recife/PE – Brasil	254
Figura 51-	Localização dos conjuntos habitacionais VIP e VIS e serviços de saúde pública no município de Bucaramanga/Santander – Colômbia	259
Figura 52-	Localização dos conjuntos habitacionais pesquisados e serviços de educação pública no município de Recife/PE – Brasil	261
Figura 53-	Localização dos conjuntos habitacionais pesquisados e serviços de educação pública no município de Bucaramanga/Santander– Colômbia	264
Figura 54-	Localização dos conjuntos habitacionais pesquisados e serviços de lazer (praças, parque e áreas verdes) no município de Recife/PE – Brasil.....	268
Figura 55-	Áreas de lazer internas nos CH Zeferino Agra e Saramandaia em Recife.....	269
Figura 56-	Áreas de lazer internas nos CH Vila Imperial I em Recife	269
Figura 57-	Espaços de lazer nos conjuntos habitacionais Campo Madrid e Inmaculada em Bucaramanga	270
Figura 58-	Mensagens de não violência no CH Campo Madrid.....	274
Figura 59-	Processo de ocupação de terrenos com obras abandonadas nas proximidades do CH Saramandaia e Palha do Arroz – 2018.....	283
Figura 60-	Atividades de acompanhamento aos CH - INVISBU 2017	297
Figura 61-	Atividades de acompanhamento aos CH - INVISBU 2018	298

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1-	Unidades habitacionais construídas até 1961 por intermédio de órgãos oficiais no Município de Recife.	91
Gráfico 2-	Unidades habitacionais construídas em Recife pelo SFH entre 1965-1976.....	94
Gráfico 3-	Número de unidades construídas na RMR pelo SFH, de 1965 a 1976	95
Gráfico 4-	Número de unidades construídas na RMR, pelo SSAM, no período de 1965 a 1976	96
Gráfico 5-	Produção Habitacional de COHAB-PE / EMHAPE / CEHAB	103
Gráfico 6-	Quantidade de conjuntos e unidades habitacionais (UH), construídas por ano em ações de habitação de interesse social entre 2001 e novembro de 2016.	111
Gráfico 7-	Registro da tendência do deslocamento forçado na Colômbia entre 1985 a 2012 do RUV e CODHES.....	133
Gráfico 8-	Lotes projetados pela empresa Robledo Hermanos (RH) e o ICT entre 1940 e 1960	141
Gráfico 9-	Conjuntos habitacionais de interesse social prioritário construídos em Bucaramanga entre 1996 a 2000	146
Gráfico 10-	Déficit habitacional total absoluto na Região Metropolitana de Recife (2010 – 2015).....	160
Gráfico 11-	Déficit habitacional total absoluto em Bucaramanga (1993, 2005 e 2011)	161
Gráfico 12-	Composição do déficit habitacional urbano por classe de rendimento domiciliar segundo Região Metropolitana de Recife de 2011 a 2014	162
Gráfico 13-	Evolução da área e quantidade de assentamentos precários na cidade do Recife.	163
Gráfico 14-	Unidades Aprovadas para Construção de habitação VIS e Não VIS - 2018.....	164
Gráfico 15-	Evolução dos assentamentos e bairros precários em Bucaramanga (1989, 1998 e 2012).....	166
Gráfico 16-	Nuvens de palavras: Percepção dos moradores acerca do perfil das ocupações no antigo local der moradia	168
Gráfico 17-	Nuvens de palavras: condições das antigas moradias	169
Gráfico 18-	Tipos de edificação das anteriores moradias – Recife e Bucaramanga.....	172
Gráfico 19-	Tamanho aproximado da habitação antiga em comparação à moradia atual, em Recife e Bucaramanga.....	173

Gráfico 20- Materiais de construção predominantes das moradias antigas em Recife e Bucaramanga.....	174
Gráfico 21- Nuvens de palavras: características físicas da habitação	175
Gráfico 22- Domicílios sem banheiro ou sanitário de uso exclusivo - RMR (2011-2015)..	177
Gráfico 23- Ausência de banheiro ou sanitário de uso exclusivo em termos relativos - Colômbia (2010-2014).....	177
Gráfico 24- Carência de infraestrutura em Bucaramanga e Recife.	178
Gráfico 25- Nuvens de palavras: coleta de lixo	180
Gráfico 26- Domicílios particulares permanentes urbanos por número de serviços de infraestrutura inadequados na RMR, total absoluto	184
Gráfico 27- Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI) por percentual – Bucaramanga (2012)	184
Gráfico 28- Infraestruturas sociais: lazer, saúde, educação.....	185
Gráfico 29- Percepção dos entrevistados ao respeito da oferta de transporte público coletivo.....	188
Gráfico 30- Nuvens de palavras: principias problemáticas no antigo local de moradia.....	189
Gráfico 31- Principais desvantagens identificadas pelos entrevistados do antigo local de moradia: Bucaramanga e Recife.....	190
Gráfico 32- Principais vantagens identificadas pelos entrevistados do antigo local de moradia: Bucaramanga e Recife.....	191
Gráfico 33 - Vontade dos entrevistados de sair de seu antigo lugar de moradia.....	193
Gráfico 34- Nuvens de palavras: processo de realocação das famílias	195
Gráfico 35 - Percepção dos entrevistados sobre o objetivo da realocação e/ou remoção dos antigos locais de moradia	197
Gráfico 36- Nuvens de palavras: motivo do processo de realocação das famílias	197
Gráfico 37- Categorização das UH construídas em ações de HIS (2001 a 2016), em função das intencionalidades de uso dos territórios removidos e intervenções realizadas.	203
Gráfico 38- Proporção da população por estratos nas Comunas e Corregimentos de Bucaramanga, 2005.....	206
Gráfico 39- Nuvens de palavras: estrutura das moradias entregues pela política de habitação de interesse social.....	218
Gráfico 40- Nuvens de palavras: Percepção dos moradores acerca do perfil das ocupações no atual local de moradia.....	249

Gráfico 41- Mudanças ou permanências das ocupações nos novos locais de moradia.	250
Gráfico 42- Percepção dos entrevistados sobre as mudanças de vida após a realocação	279
Gráfico 43- Nuvens de palavras: Como poderiam melhorar as políticas de habitação	289
Gráfico 44- Comparativo entre quantidade de domicílios vagos e o déficit habitacional na Região Metropolitana do Recife (2011 a 2015)	300

LISTA DE QUADROS

Quadro 1-	Lista de documentos analisados	69
Quadro 2-	Síntese dos procedimentos metodológicos e das técnicas de pesquisa.	72
Quadro 3-	Breve histórico comparativo da política habitacional no Brasil e na Colômbia	80
Quadro 4-	Fases da política habitacional brasileira.	89
Quadro 5-	Instrumentos atuais das políticas habitacionais na Colômbia.	138
Quadro 6-	Conjuntos Habitacionais pesquisados Área Beberibe (Recife-PE).....	151
Quadro 7-	Conjuntos pesquisados Área Capibaribe.....	153
Quadro 8-	Conjuntos pesquisados Área do Pina	154
Quadro 9-	Conjuntos pesquisados na Comuna Norte de Bucaramanga	156
Quadro 10-	Síntese comparativa da política habitacional de Interesse Social em Recife e Bucaramanga.....	285

LISTA DE SIGLAS

AMAB	<i>Asociación de Municipios del Área de Bucaramanga</i>
AMB	<i>Área Metropolitana de Bucaramanga</i>
BCH	<i>Banco Central Hipotecario</i>
BID	<i>Banco Interamericano de Desarrollo</i>
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAV	<i>Corporación de Ahorro y Vivienda</i>
CDMB	<i>Corporación Autónoma para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga</i>
CEF	Caixa Econômica Federal
CIS	Comunidades de Interesse Social
CH	Conjunto Habitacional
CODHES	<i>Consultoria para los Derechos Humanos y el Desplazamiento</i>
COHAB	Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco
COMPESA	Companhia Pernambucana de Saneamento
COMULs	Comissões de Urbanização e Legalização das ZEIS
CONDEPE/FIDEM	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco
DANE	<i>Departamento Administrativo Nacional de Estadística</i>
DNP	<i>Departamento Nacional de Planeación</i>
EMHAPE	Empresa de Melhoramentos Habitacionais de Pernambuco
FCP	Fundação da Casa Popular
FIDEM	Fundação de Desenvolvimento Municipal
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUNDAJ	Fundação Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais
GEP	Governo do Estado de Pernambuco
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICT	<i>Instituto de Crédito Territorial</i>
INURBE	<i>Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana</i>
INVISBU	<i>Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Bucaramanga</i>
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto
ONU	Organização das Nações Unidas

OMHVB	<i>Observatorio Municipal del Hábitat y la Vivienda de Bucaramanga</i>
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento
PCR	Prefeitura da Cidade do Recife
PERPART	Pernambuco Participações e Investimentos
PHIS	Políticas de Habitação de Interesse Social
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PROMETRÓPOLE	Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda da RMR
POT	<i>Plan de Ordenamiento Territorial</i>
RMR	Região Metropolitana do Recife
Sanear	Autarquia de Saneamento do Recife
SecHab	Secretaria de Habitação do Governo do Estado de Pernambuco
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SSAM	Serviço Social Agamenon Magalhães
SSCM	Serviço Social Contra o Mocambo
UPAC	<i>Unidad de Poder Adquisitivo Constante</i>
URB	Empresa de Urbanização do Recife
VIS	<i>Vivienda de Interés Social</i>
VISU	<i>Vivienda de Interés Social Urbana</i>
VIP	<i>Vivienda de Interés Prioritario</i>
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1	<i>INTRODUÇÃO</i>	19
2	<i>A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E SUA COMPLEXIDADE NA AMÉRICA LATINA</i>	23
2.1	A remoção dos “indesejados” na Europa: fundamentos do discurso higienista e sua influência no planejamento do espaço urbano	23
2.2	Vestígios do higienismo na América Latina: em busca de melhores condições ambientais e de saúde?	27
2.3	A perversidade na (trans)formação socioespacial: processo de urbanização na América Latina	32
2.3.1	Processo de urbanização dependente na América Latina	32
2.3.2	Expressões socioespaciais: revendo conceitos.....	37
2.4	Do direito à moradia ao direito à cidade: Aproximação ou utopia?	47
3	<i>PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA</i>	56
3.1	Descrição dos territórios: Recife e Bucaramanga	56
3.2	Método de abordagem	62
3.3	Procedimentos metodológicos	67
3.4	Delimitação do estudo	74
3.5	Análise dos dados	79
4	<i>UMA RETROSPECTIVA DA QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL E NA COLÔMBIA</i>	80
4.1	Política Habitacional no Recife	83
4.1.1	Período de 1930 a 1946.....	86
4.1.2	Políticas habitacionais no período de 1946 a 1964	90
4.1.3	Políticas habitacionais no período de 1964 a 1986	91
4.1.4	De 1986 até o período atual	104
4.2	Política habitacional na Colômbia	113
4.2.1	Políticas habitacionais: Período higienista entre 1918 e 1942.....	114
4.2.2	Período institucional: 1942 a 1965.....	115
4.2.3	Período de transição: 1965 a 1972	118
4.2.4	Corporações de poupança e moradia: 1972-1990	119
4.2.5	Moradia de interesse social: período de 1990 até o atual.....	122

4.2.6 Moradia de Interesse Social Gratuita: o reconhecimento do deslocamento forçado e sua influência na política de habitação.....	129
4.2.7 Questão habitacional em Bucaramanga	139
5 OS AVANÇOS E DESAFIOS DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS NOS TERRITÓRIOS NO BRASIL E NA COLÔMBIA.....	150
5.1 Política habitacional: contextualização das áreas estudadas	150
5.2 O lugar dos pobres: conhecendo as condições do entorno e do cotidiano dos assentamentos precários	158
5.3 Das “favelas” ou das moradias “piratas” aos conjuntos habitacionais.....	193
5.4 Condições pós-ocupação dos Conjuntos Habitacionais de Interesse Social	210
5.4.1 Condições físicas internas e externas	210
5.4.2 Serviços essenciais	237
5.4.3 Infraestruturas sociais.....	252
5.4.4 Processos de mobilização e adaptação: desafios.....	275
5.5 Aperfeiçoamento da política.....	284
6 CONCLUSÕES	303
REFERÊNCIAS	306

1 INTRODUÇÃO

Entre o final do século XIX e início do XX, países latino-americanos experimentaram uma série de mudanças na produção do seu espaço urbano. As grandes capitais de nações como Brasil e Colômbia passaram pela intensificação do processo migratório campo-cidade o que gerou uma série de problemas nas cidades tais como: o aumento da população, densificação, mudanças aceleradas na paisagem, falta de cobertura em termos de equipamentos e infraestrutura pública, problemas ambientais, entre outros.

O crescimento urbano acelerado foi, portanto, marcado pela propagação do mercado informal de habitação. Como exemplo do início desse processo, pode-se citar a superlotação de moradias precárias e insalubres das camadas mais pobres, e a aglomeração da população, gerando problemas como a proliferação de doenças e a degradação do ambiente natural.

Diante deste contexto, inicialmente, o Estado respondeu através da implementação de práticas e políticas voltadas para o controle das enfermidades e expulsão das populações localizada em áreas degradadas. Estas práticas foram fundamentadas nas teorias que relacionavam a doença com o meio ambiente, mais especificamente, no conhecido discurso “médico-higienista”.

Entretanto, com o dito discurso, criou-se uma oportunidade para organizar as cidades, higienizando as áreas precárias. Estas intervenções se deram de maneira a reformar e “limpar” a cidade dos “pobres”, do “feio”, libertando-as de seus “miasmas”¹, e ao mesmo tempo, expulsando delas as populações que, até certo momento, estavam assentadas em espaços de interesse para o mercado imobiliário. Desta forma, as intervenções foram realizadas em lugares cuja localização era privilegiada, áreas consideradas estratégicas para o referido mercado, e também onde havia a necessidade de acabar com os riscos sanitários e ambientais que propagavam enfermidades.

As ações empreendidas pelo Estado, através dos discursos de limpeza e organização das cidades aconteceram, inicialmente, com a construção de infraestruturas urbanas e a implantação de projetos de habitação que realocaram estrategicamente as populações de baixa renda para as periferias ou em locais não valorizados economicamente. As populações mais pobres deslocavam-se para as “margens” da cidade: encostas e/ou áreas topograficamente bastante acidentadas, sujeitas a inundações e terrenos de baixo valor para o capital imobiliário.

¹ Os miasmas referiam-se a todas as emanções nocivas, as quais corrompiam o ar e atacavam o corpo humano. (COSTA, 2014, p. 25)

Isto está de acordo com o modelo vigente de desenvolvimento que se reflete na questão habitacional, com o simplismo das políticas públicas e nos processos de segregação socioespacial. Vale ressaltar que desde os seus primórdios, as políticas habitacionais, sob a influência do pensamento higienista, priorizaram os interesses do mercado imobiliário e das elites. Assim, norteadas pela perspectiva estética, extirpava-se o “sujo”, o “feio”, o “doentio”, etc. das cidades, por exemplo, por meio da erradicação dos cortiços e mocambos².

Hoje, estas políticas são reforçadas por discursos baseados na concepção de sustentabilidade ambiental como condição para o desenvolvimento e bem-estar da população. Entretanto, em comparação com as políticas desenvolvidas no início do século XX, pelo menos do ponto de vista da promoção do acesso de populações de baixa renda em condições de vulnerabilidade e do ponto de vista ambiental (entendendo este último como acesso à infraestrutura urbana mínima essencial), têm promovido avanços significativos na construção da cidadania.

Porém, estas políticas continuam (in)diretamente orientadas pelos interesses do mercado imobiliário e financeiro. Desta forma, pode-se dizer que as políticas públicas de habitação continuam incipientes e limitadas, algumas baseadas só na realocação da população pobre, sem considerar a complexidade relativa às reais necessidades das populações nos seus contextos imediatos.

A este respeito, nos últimos anos, debates acadêmicos referentes às políticas sociais nos países latino-americanos, destacaram diversas problemáticas na área habitacional. Por exemplo, levando em conta os seus avanços no Brasil: Souza (1990; 2007; 2009) discute a política habitacional popular no Brasil e na Região Metropolitana do Recife à luz das intervenções das esferas públicas; Bonduki (1994; 2004; 2008) aborda a origem da habitação e a inclusão social no Brasil; Cardoso *et al.* (2011; 2017; 2017) apresentam reflexões, críticas e avaliações das experiências da política habitacional principalmente no período Lulista; Nascimento (2018), Nascimento e Bautista (2016) retratam as problemáticas das Políticas de Habitação de Interesse Social (PHIS) no Recife, assim como outros trabalhos acadêmicos com análises críticas sobre a questão habitacional e urbana no país: (MARICATO, 2000; 2009; 2014; NEVES, 2006; ROLNIK, 2015; MELO, 1990) entre outros.

Na Colômbia, trabalhos como os de Chiappe-Villa (1999) e Roa e Carrascal (2006) analisam o contexto histórico da Política Social; Villaveces-Niño (2007) apresenta os avanços

² Mocambo é um tipo de habitação popular construída com os seguintes materiais: taipa, madeira não aparelhada, zinco, folhas de flandres, capim ou palha com cobertura de palha, capim, zinco, latas, telhas, e o piso de cimento, terra madeira ou tijolo (RECIFE, 1939; IJNPS, [1979]).

da política habitacional; Duarte-Mayorga *et al.* (2013) a habitação e segregação; Lozano (2015) faz um diagnóstico e evolução da habitação. Pesquisas mais voltadas sobre a habitação e o contexto urbano em Bucaramanga foram encontrados em trabalhos de: Rueda-Gómez (2010; 2012a; 2012b); Gómez-Arciniegas (2012), entre outras pesquisas e documentos, que subsidiam as análises e críticas das problemáticas que serão aprofundadas na tese.

Além disso, os estudos desenvolvidos pela autora da presente tese iniciados a partir da pesquisa do mestrado relacionada com a avaliação do Prometrópole no Recife e outros trabalhos publicados que versam sobre a questão habitacional fruto de processos de reflexão alinhados com os objetivos e práticas no Grupo de Pesquisa Movimentos Sociais e Espaço Urbano (MSEU) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

A pesquisa ora realizada justifica-se na continuidade da reflexão sobre a natureza do desenvolvimento e das políticas públicas de habitação, bem como na necessária e sempre profícua análise comparativa entre diferentes contextos socioespaciais, visando contribuir ao debate da questão habitacional em uma escala mais ampla, na América Latina, para a construção de práticas que indiquem alternativas mais efetivas para o bem-estar de populações que vivem em condições precárias de habitabilidade. Desta forma, buscou-se responder à seguinte questão: como a natureza das políticas públicas de habitação de interesse social influencia as dinâmicas socioterritoriais em Recife (Brasil) e Bucaramanga (Colômbia)?

Sendo assim, o **objetivo principal** da tese é analisar a natureza das políticas públicas de habitação e suas consequências socioterritoriais em duas cidades latino-americanas. As cidades em estudo são Bucaramanga, capital do departamento³ de Santander, localizada ao Noroeste colombiano; e Recife, capital do estado de Pernambuco e localizada no Nordeste brasileiro. Estas cidades foram escolhidas para o estudo uma vez que são territórios conhecidos e de fácil acesso para a pesquisadora e por serem cidades-capitais dentro de seus respectivos Estados-nação.

Para tanto, foram definidos os seguintes **objetivos específicos**: a) Contextualizar historicamente os processos de produção do espaço no Brasil e na Colômbia; b) Identificar as políticas de habitação social em Recife e em Bucaramanga; c) Comparar as relações e/ou divergências das políticas públicas de habitação social nas duas realidades socioespaciais; d) Assinalar as consequências socioterritoriais das políticas de habitação das cidades consideradas.

No que se refere ao método de abordagem, utilizou-se da pesquisa comparativa no âmbito da dialética, tratando-se, portanto, de uma perspectiva crítica qualitativa, permitindo abordar os

³ Departamento na Colômbia faz referência ao estado ou Unidade Federativa no Brasil

fenômenos no seu contexto histórico para a sua maior compreensão, considerando suas contradições e seus conflitos em permanente movimentos na sua totalidade complexa.

Esta tese encontra-se estruturada em seis seções. A primeira apresenta a introdução da ideia da pesquisa. A seção dois, denominada “a produção do espaço urbano e a sua complexidade na América Latina”, procura promover uma reflexão com embasamento teórico sobre a complexidade urbana, partindo das grandes transformações sociais, econômicas e espaciais marcadas pelos traços do discurso higienista até chegar a América Latina, principalmente ao Brasil e à Colômbia alvo do presente estudo, além de abordar criticamente o processo histórico de lutas para o acesso à moradia e o direito à cidade.

A terceira seção apresenta o “percurso metodológico da pesquisa”, em que se expõe a delimitação da área de estudo, o método de abordagem, os procedimentos metodológicos e o processo seguido para a análise dos dados coletados. A seção quatro, denominada “uma retrospectiva da questão habitacional no Brasil e na Colômbia”, trata de evidenciar o processo histórico e a natureza das políticas habitacionais e suas implicações na sociedade contribuindo para o debate sobre a questão tanto em Recife como em Bucaramanga.

A seção cinco expõe os “avanços e desafios da política de habitação social e suas consequências nos territórios pesquisados”, evidenciando um esforço de empiricização da análise desenvolvida na tese. Assim, num primeiro momento, apresenta-se a contextualização das áreas estudadas e as condições das populações antes de serem beneficiadas pela política de habitação. Posteriormente, expõe-se o processo de realocação aos conjuntos habitacionais e as condições pós-ocupação, para finalmente apresentar elementos para o aperfeiçoamento da política habitacional.

Finalmente, apresenta-se as conclusões finais do estudo com uma síntese crítica da pesquisa realizada, além de propostas alternativas para o constante aperfeiçoamento das políticas públicas de habitação, para além da simples realocação e sim de um processo mais complexo que visa ao melhoramento das condições de vida das populações atingidas.

2 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E SUA COMPLEXIDADE NA AMÉRICA LATINA

“A história do homem se faz, em todos os tempos, da sucessão de momentos, mais ou menos longos, da obscuridade e cegueira, e de momentos de luminosidade, em que a recuperação da consciência restaura o ser humano na dignidade de viver, que também é busca e escolha de caminhos, visão resplandecente do futuro, e não apenas prisão do cotidiano vivido como preconceito, isto é num presente subalternizado pela lógica instrumental”. (SANTOS, 2012, p. 70)

Na presente seção aborda-se a complexidade urbana, partindo da aproximação das grandes transformações sociais, econômicas e espaciais da Europa do século XVIII ao XIX, marcada pelos traços higienistas, como um discurso que, posteriormente, permeou as cidades da América Latina e que permanece em maior ou em menor medida nas diversas fases da produção do espaço urbano, fazendo valer a lógica capitalista de valorização dos espaços na fase de crescimento acelerado e de significativas mudanças nas cidades.

Posteriormente, apresenta-se uma contextualização do processo de transformação e formação socioespacial, abordando a Colômbia e o Brasil, além de reflexões sobre o processo histórico de conflitos e lutas em torno do acesso à moradia por parte das classes sociais mais vulneráveis até chegar ao direito à cidade.

2.1 A remoção dos “indesejados” na Europa: fundamentos do discurso higienista e sua influência no planejamento do espaço urbano

O discurso higienista, ou também conhecido como sanitarista, surgiu nas cidades europeias entre meados do século XVIII e inícios do XX, e influenciou no modo de pensar e intervir no espaço urbano em outros continentes, tornando-se, assim, um modelo a seguir.

As grandes transformações sociais e econômicas geraram, nas grandes cidades, problemas como violência, insalubridade, desigualdade, exclusão, segregação e fragmentação, entre outros que propiciaram a introdução de intervenções baseadas nas teorias das ciências médicas, visando à higienização da cidade. Nesta perspectiva, nasceu o discurso higienista denominado por Urteaga (1980, p. n. p.) como:

[...] una corriente de pensamiento desarrollada desde finales del siglo XVIII [...]. Partiendo de la consideración de la gran influencia del entorno ambiental y del medio social en el desarrollo de las enfermedades, los higienistas critican la falta de salubridad en las ciudades industriales, así como las condiciones de vida y trabajo de los empleados fabriles, proponiendo diversas medidas de tipo higiénico-social, que pueden contribuir a la mejora de la salud y las condiciones de existencia de la población. La raíz del pensamiento higienista está en el impacto que produce en los espíritus europeos el proceso de la revolución industrial [...].

As condições sanitárias das cidades foram alvo de diversos estudos, como as chamadas topografias médicas de abordagem hipocrática, as quais se inspiraram no Tratado Grego de Hipócrates *Ares, águas, lugares*, pelo que se tentava explicar que o meio era a maior origem e determinante da maioria das doenças (COSTA, 2002; QUEVEDO, 2004; CHASLES, 2016). Nas palavras de Costa (2014, p. 21). “Com a retomada da tradição hipocrática, dava-se novamente ênfase à ação dos fatores ambientais sobre o organismo humano”

No século XVIII, as teorias hipocráticas foram retomadas para explicar a raiz das doenças, dando origem ao discurso médico o qual foi utilizado pelas intervenções do poder público como ferramenta para promover ações de limpeza nas cidades e, assim, modificar os “entornos doentios”. A este respeito, Foucault (2015a) elucida a formação da medicina social em três etapas: (i) medicina de Estado; (ii) medicina urbana; (iii) medicina focada nos pobres.

A primeira, *medicina de Estado*, desenvolveu-se no começo do século XVII na Alemanha, onde o Estado, para melhorar seu funcionamento, teve como instrumento o conhecimento referente às intervenções espaciais na organização social, visando elevar o nível de saúde da população. Assim, em 1764, criou-se a polícia médica a qual tinha como objetivo: observar a morbidade; normalizar e institucionalizar a prática, o saber médico e seu controle na qualificação e atribuição dos diplomas; subordinar a ação médica a cargo de uma organização administrativa (informações, processo e tratamentos médicos, etc.), uma disciplina que conseguiu instituir o adestramento dos indivíduos como mecanismo de poder. Esta medicina “[...] não tem, de modo algum, por objeto a formação de uma força de trabalho adaptada às necessidades das indústrias que se desenvolviam nesse momento” (FOUCAULT, 2015a, p. 150), mas o que se encontra é uma medicina estatizada e organizada ao máximo, uma medicina pouco flexível.

A segunda etapa da chamada medicina social nasceu na França, em fins do século XVIII, sob o contexto da urbanização, que, com a formação da plebe em vias de se proletarizar e o aumento da tensão política nas cidades, formou diferentes grupos que se opunham (ricos e pobres), suscitando a agitação entre eles no espaço urbano. Com isso, nasceu o que Foucault (2015a) chamou de *medo urbano, medo da cidade*. Trata-se do desassossego das pessoas referente aos diversos elementos das cidades que representavam perigos, tais como casas muito altas, fábricas e/ou oficinas em construção, alta densidade populacional, assim como medo às epidemias, aos cemitérios, aos esgotos a céu aberto entre outros elementos que geravam a efervescência de doenças.

De tal modo, no processo de formação do tecido urbano do século XVIII, acrescentam-se problemas como pânico, medos, especialmente em Paris, dando passo ao surgimento do

modelo de *medicina urbana* cujos objetivos principais eram a análise do acúmulo e amontoamento que pudesse difundir fenômenos epidêmicos ou endêmicos no espaço urbano, visando ao controle da circulação, essencialmente do ar e das águas. Daí, a necessidade de arejar as cidades, através de ações como as de abrir e alargar avenidas para melhorar a circulação do ar, canalização das águas, implantação de áreas verdes, etc., para liberar as cidades dos seus miasmas, das suas doenças (FOUCAULT, 2015a; CHASLES, 2016).

A medicina social surgida na França teve como aspectos positivos a organização dos diferentes elementos necessários à vida comum na cidade tais como a implantação dos sistemas de esgotos e o abastecimento de água. Um dos exemplos mais ilustrativos na organização e renovação das cidades francesas consistiu no trabalho de Alexandre Parent-Duchatelet (1790-1836) que foi considerado “o pai da higiene pública”, e, mais tarde, as obras empreendidas em Paris por Georges-Eugène Haussmann, como prefeito de Paris entre 1853 e 1869 (COSTA, 2013; CHASLES, 2016). O problema maior consistiu no fato de que a medicina urbana francesa se valeu do higienismo, como instrumento específico de poder, para controlar a cidade por meio dos “avanços ocorridos” (FOUCAULT, 2015a).

Finalmente, a terceira direção da medicina social está sucintamente colocada através do caso inglês. Neste caso, uma medicina que teve como alvo os pobres, os operários e a classe trabalhadora. No século XVIII, os pobres não eram vistos como problema, pois eram fundamentais na instrumentalização da vida urbana ao desempenhar tarefas, como por exemplo o despejo de lixo e entrega de cartas. Não obstante, umas das grandes formas de poder identificadas por Foucault (1999, p. 28) no século XVIII, “[...] foi o surgimento da “população”, como problema econômico e político: população-riqueza, população mão-de-obra ou capacidade de trabalho, população em equilíbrio entre seu crescimento próprio e as fontes de que dispõe”. Mas foi no século XIX que os pobres se converteram em um perigo, devido à sua participação nas agitações e revoltas populares, tornando-se força política pela procura do pão e de opções para sobrevivência.

Em 1832, a cólera protagonizou o medo, pois esta epidemia se apresentava principalmente na população proletária ou plebeia, motivos pelos quais se dividiu o espaço urbano em ricos e pobres. “A coabitação em um mesmo tecido urbano de pobres e ricos foi considerada um perigo sanitário e político para a cidade, o que ocasionou a organização de bairros pobres e ricos, de habitações ricas e pobres” (FOUCAULT, 2015a, p. 166).

Ademais, “[...] aos novos temas da assepsia, os grandes mitos evolucionistas às modernas instituições da saúde pública, pretendia assegurar o vigor físico e a pureza moral do

corpo social, prometia eliminar os portadores de taras, os degenerados e as populações abastardadas” (FOUCAULT, 1999, p. 54).

Em síntese, a medicina social, segundo Foucault (2015a), teve como primeiro alvo o Estado, em seguida a cidade e, finalmente, os pobres e a classe trabalhadora; neste caso, forçando os trabalhadores mais aptos a desenvolverem suas tarefas afastados da classe rica. Em outras palavras, houve o controle, por meio da vigilância e intervenção na população e na configuração do espaço, como estratégias de poder e ação do Estado, visando manter o desenvolvimento dos aparelhos de produção do capitalismo.

Percebe-se, portanto, que na fase de rápida urbanização na Europa (finais do século XVIII e início do XIX), os desafios sanitários tornaram-se necessários principalmente em países como a França, onde o discurso higienista foi incorporado pela influência da medicina para melhorar as condições de vida e dos meios de produção (CHASLES, 2016).

O modelo de cidade “higienizada”, planejado por Haussmann, tinha o olhar do espaço urbano como uma totalidade em que “[...] diferentes bairros da cidade e diferentes funções eram colocados em relação para que se formasse um todo funcional” (HARVEY, 2015, p. 153). Assim, pensou-se na necessidade de poupar esforços para embelezar, refazer, renovar e transformar as relações espaciais da cidade através de diversas obras públicas orientadas para absorver os excedentes de capital e de mão-de-obra, conectando os subúrbios com o centro, abrir estradas e promover “[...] a expulsão das “classes perigosas” e das habitações e indústrias insalubres do centro da cidade -, um dos mais claros efeitos de seus esforços foi a melhora na capacidade de circulação de mercadorias e pessoas dentro dos limites da cidade” (HARVEY, 2015, p. 154). Isso aconteceu no período em que já se abundava a especulação imobiliária particularmente com a ligação de vias férreas lucrativas na França.

Mike Davis (2006, p. 105-106), ao referir-se à cidade parisiense do século XIX sob o reinado do barão de Haussmann comenta: “a reconstrução urbana ainda luta para maximizar ao mesmo tempo o lucro particular e o controle social”. Nesse período, houve o despejo à força de milhões de pobres considerados entraves humanos para o processo de modernização das famosas cidades planejadas. Em palavras de Lefebvre (1999), o urbanismo haussmaniano era uma estratégia de expulsão do proletariado para a periferia e de aburguesamento do centro, sob a lógica de poder e de estratégia das classes mais privilegiadas.

Nesta mesma lógica, na Espanha, o urbanista e engenheiro espanhol, Idelfonso Cerdá, fez uma crítica da “cidade doente”, contrastando-a com um modelo de “cidade ideal”, de cidade sadia, bela, limpa, entre outros atributos organizados desde a proposta médica. Posteriormente,

outros discursos sob o enfoque da medicina social foram desenvolvidos pelos urbanistas sob a mesma ótica de cidade “ideal” nos séculos XIX e XX (COSTA, 2002; 2013).

Também surgiram outras ideias na perspectiva de reformas utópicas, que não só tinham como objetivo pensar a cidade como uma estrutura para a indústria, mas, ao mesmo tempo, para a sociedade. Nesse sentido, algumas cidades praticaram modelos de urbanização “com base na valorização de ideias como circulação, centralidade e renovação, foram realizadas profundas e amplas intervenções em algumas capitais da Europa durante a segunda metade do século XIX” (COSTA, 2013, p. 62).

O discurso higienista, portanto, sustentou uma série de processos de especulação imobiliária liderados principalmente pelas elites urbanas que pressionavam o Estado para a realização de obras de infraestrutura urbana para o embelezamento da cidade, tais como aberturas de estradas, alargamento de avenidas, parques, entre outras ações. Com isso, foram-se expropriando imóveis e excluindo a população pobre a qual era representada, na sua maioria, pelas classes trabalhadoras associadas com doenças tanto físicas como morais, levando-as a ocupar as periferias o que *mutatis mutandis* acontece até hoje.

2.2 Vestígios do higienismo na América Latina: em busca de melhores condições ambientais e de saúde?

O discurso higienista⁴ como foi contextualizado na seção anterior, influenciou na forma de organização das relações espaciais das cidades europeias. Estas ideias também repercutiram na ordem urbana dos países latino-americanos em meados do século XIX, pois as elites de muitos países se inspiraram no discurso higienista europeu para combater o que consideravam como os principais males decorrentes da urbanização, tais como o aumento da população, urbanização “desordenada”, morbidez e mortalidade, focos de pobreza e falta de infraestrutura, representado na Figura 1: (ALVAREZ, 1999; SOARES, 2000; ARÁNGUIZ, 2001; DATTWYLER, 2002; FERREIRA, EDUARDO e DANTAS, 2003; GONZÁLEZ-ESCOBAR, 2006; VASCONCELLOS e RODRIGUES, 2006; MAIA, 2006; ARMUS, 2007; GONZÁLEZ-ESCOBAR, 2007) (COBOS, 2009; RIVAS, 2009; GUTIÉRREZ, 2010; DONOSO, 2011; BASSA e FUSTER, 2013; OLIVEIRA, 2013; DOMINGO, 2015).

⁴ Nesta seção se apresenta a sistematização das características que permeiam o discurso higienista, presentes nos contextos latino-americanos, a partir do estado da arte sobre o higienismo na configuração do espaço urbano. Desta forma, realizou-se inicialmente, uma Revisão Narrativa: “[...] são publicações amplas, apropriadas para descrever e discutir o desenvolvimento ou o “estado da arte” de um determinado assunto, sob o ponto de vista teórico ou contextual” (ROTHER, 2007, p. v).

Figura 1- Problemáticas que impulsionaram o discurso higienista no final do século XIX e início do XX.



Fonte: Organização da autora⁵, 2017.

Durante o período de urbanização em países latino-americanos como Brasil, Colômbia, Chile, Argentina e Venezuela, experimentou-se, principalmente nas grandes capitais, um aumento no processo de migração campo-cidade, gerando-se uma série de problemas como aumento da população, densificação das cidades, mudanças aceleradas na paisagem citadina, falta de cobertura em termos de equipamentos e infraestrutura pública, problemas sanitários e, conseqüentemente, crescimento da mortalidade e morbidez principalmente por epidemias; o que é associado às precárias condições de vida e ao aumento dos focos de pobreza.

Como dito anteriormente, em meados do século XIX, identificavam-se *slums* ou as também chamadas “favelas” ou “assentamentos precários”, tanto na Europa, a exemplo da França, como em países da América Latina, África e Ásia, sendo este um fenômeno internacionalmente reconhecido (DAVIS, 2006, p. 32). Nesse período, todas as favelas:

[...] se caracterizavam por um amálgama de habitações dilapidadas, excesso de população, doença, pobreza e vício. É claro que, para os liberais do século XIX, a dimensão moral era decisiva e a favela era vista, acima de tudo, como um lugar onde um “resíduo” social incorrigível e feroz apodrecia em um esplendor imoral e quase sempre turbulento; na verdade, uma vasta literatura excitava a classe média vitoriana com histórias chocantes do lado negro da cidade (DAVIS, 2006, p. 33).

⁵ Resultado da Revisão Narrativa sobre o “higienismo” na América latina.

No caso da Colômbia, por exemplo, no início do século XX, nas cidades portuárias de Cartagena de Índias e Barranquilla, surgiram diversas críticas e denúncias, por parte da comunidade científica e, posteriormente, por parte da população, de haver focos de insalubridade devido à falta de saneamento básico e abastecimento de água adequado (LEÓN, 2000; AGUDELO-GONZÁLEZ, 2009; AGUDELO-GONZÁLEZ e CHAPMAN-QUEVEDO, 2012; CHAPMAN-QUEVEDO e AGUDELO-GONZÁLEZ, 2012), muitas das quais amparadas na análise do discurso da medicalização e da higiene com a atuação de médicos e engenheiros no âmbito da produção do espaço urbano.

Devido à ausência de serviços públicos de moradias e de saúde (altas taxas de morbidez e mortalidade), as elites urbanas passaram a se preocupar e a desempenhar um papel fundamental no planejamento e na gestão urbana, referenciados nos exemplos de Medellín (GONZÁLEZ-ESCOBAR, 2006; 2007) e Bogotá (GUTIÉRREZ, 2010), cujo pensamento higienista foi o principal fundamento.

Pode-se dizer que, ao final do século XIX e início do XX, surgiu nas elites colombianas uma sensibilidade quanto ao ordenamento do espaço urbano, a construção de bairros para a classe operária, e a medicalização da cidade, tal como também ocorreu em Santiago de Cali (PERAFÁN-CABRERA, 2013; VARGAS, 2015), e em Bucaramanga com a construção do bairro obreiro *Girardot* no noroeste da cidade, (GÓMEZ-ARCINIEGAS, 2012), como formas das autoridades municipais enfrentarem as condições precárias e anti-higiênicas nas que se encontravam principalmente as pessoas de baixa renda e obreiros (MORENO-JARABA, 2013). Neste sentido, em Bucaramanga, foram desenvolvidas ações de caridade e filantropia de caráter religioso, além da construção e ampliação de infraestruturas urbanas com a participação de iniciativas privadas com tendências europeias (RUEDA-GÓMEZ e FUENTES, 2012).

Cabe destacar que, na supracitada época, tanto a Colômbia quanto outros países da América Latina como o México, sofreram intervenção principalmente nos portos por parte dos Estados Unidos por serem países exportadores de produtos agrícolas e pontos de exploração petrolífera, os quais passaram a receber maior exigência em matéria de saúde pública e infraestrutura (QUEVEDO, 1996). Conseqüentemente, estes países foram deixando, num segundo plano, o modelo higienista do tempo colonial espanhol e português, e paulatinamente foram adotando o modelo de saúde pública norte-americano, com a intermediação de organizações sanitárias internacionais como a fundação *Rockefeller*, a Oficina Sanitária Internacional hoje a Organização Pan-americana de Saúde, entre outras, de cujo princípio era o enfrentamento das “enfermidades” (QUEVEDO, 1996; MORENO-JARABA, 2013).

Em meados de 1925, os Estados Unidos reconhecendo a sua arbitrária participação na venda do Canal do Panamá, “recompensou” o país colombiano com aportes econômicos e a abertura de créditos financeiros, cujos investimentos foram orientados principalmente para a abertura e construção de vias e ferrovias, com o intuito de facilitar a comunicação e o transporte de grandes massas de trabalhadores para fortalecer o intercâmbio de mercadorias⁶ (QUEVEDO, 1996).

Contudo, não se tem dúvidas dos interesses públicos e privados, políticos e comerciais de tais intervenções internacionais, pois suas ações focalizaram-se em medidas sanitárias portuárias e de investimento de infraestrutura para evitar a transmissão de doenças epidêmicas e endêmicas e para facilitar o comércio e as comunicações marítimas internacionais, especialmente daquelas que se conectavam com o canal de Panamá (QUEVEDO, 1996). Pode-se dizer que a modernização como um projeto “civilizador” das elites que tinha como seus principais focos a solução dos problemas “sanitários”, permeado pelos interesses políticos, comerciais de grupos sob o discurso de organização das cidades e o de saúde pública principalmente nos portos, como foi anteriormente exposto.

O poder que detém o discurso higienista também foi identificado em ações urbanas de cidades brasileiras, tais como em Natal (RN) (FERREIRA, EDUARDO e DANTAS, 2003), João Pessoa (PB) (MAIA, 2006), São Paulo (SP) (VASCONCELLOS e RODRIGUES, 2006; OLIVEIRA, 2013) e Pelotas (RS) (SOARES, 2000) etc., destacando-se dentro dos higienistas brasileiros os médicos Oswaldo Cruz e Carlos Chagas e o engenheiro Saturnino de Brito, este último é referência no trabalho “Águas urbanas e urbanismo na passagem do século XIX ao XX: o trabalho de Saturnino de Brito” desenvolvido pelas autoras Nascimento, Bertrand-Krajewski e Britto (2013).

Neste sentido, as ocupações informais, principalmente nas periferias das cidades brasileiras, no início do século XX, encontravam-se em permanente conflitos pelo território em função dos interesses do capital. A este respeito, fazendo referência aos conflitos permanentes nas favelas de Rio de Janeiro, cita-se um exemplo citado por Davis (2006, p. 107): “a limpeza das favelas já tem gerações, mas tomou ímpeto irresistível na década de 1970, quando o valor dos terrenos explodiu”.

⁶ Cabe destacar que na crise dos anos de 1930 o governo dos Estados Unidos sob a lógica capitalista, desenvolveu vários projetos de infraestrutura (redes de transporte e comunicação) em países não desenvolvidos com a finalidade de reagir à sobreacumulação de capital na época, através da absorção dos excedentes de capital e de trabalho nesses lugares (HARVEY, 2003).

Souza (2006) fez uma crítica ao desprezo que manifestavam as elites e as classes privilegiadas referente às favelas no Rio de Janeiro, vistas como horríveis, indesejáveis, criminalizadas e tidas como o atraso da cidade;

[...] onda de remoções de favelas, especialmente no Rio de Janeiro, entre fins dos anos 60 e início dos anos 70... Ou da proposta feita a sério, em 2004 (e logo retirada, devido às críticas), de um ex-prefeito do Rio de Janeiro (Luiz Paulo Conde), para que se construísse um muro em torno da favela da Rocinha... No fundo, a segregação até vem sofrendo, dos anos 80 para cá, um certo aprofundamento [...] (SOUZA, 2006, p. 473).

No caso do Recife, um dos portos atlânticos das Américas, cuja literatura sobre a temática é ampla, as primeiras ações com viés higienista remontam à segunda metade do século XVII, quando se identificaram grandes epidemias de febre amarela, destacando-se o papel do Marquês de Montebelo como precursor da prevenção das epidemias de febre amarela e promoção da saúde nos portos (ANDRADE, 1969).

As campanhas profiláticas do Marquês em resposta aos surtos epidêmicos foi a frente principal das suas ações e atuava nas “causas naturais” das epidemias, mas também lutava contra as “causas morais” para “[...] aplacar a cólera dos céus contra a libertinagem” (ANDRADE, 1969, p. 156). Montebelo determinou, que se propusessem “[...] as providências necessárias à limpeza das ruas, à purificação das casas em que se adoecesse e à destruição das alfaias, sem prejuízo do mais que se julgasse conveniente para a prevenção, e remédio futuro [...]” (ANDRADE, 1969, p. 59).

Posteriormente, como alertara Souza (2002, p. 10), “As epidemias que se sucedem no Recife, após o ano de 1850, definem um novo momento nas posturas municipais, cuja maior preocupação, de ordem sanitária, passa a nortear as medidas adotadas para o espaço da cidade.”

Nesse contexto, o amplo projeto de modernização permeado pela tônica do discurso do Estado com a chamada Política Sanitária promoveu transformações que se deram tanto a nível nacional como local. Desta forma, as cidades foram impulsionadas a um novo patamar de desenvolvimento urbano em função da renovação dos principais espaços urbanos, principalmente dos portos (LUBAMBO, 1991).

As ideias sanitário-higienistas tornaram-se mais relevantes a partir de meados do século XIX, influenciadas, também, pelas posturas urbanas adotadas na Europa como foi mencionado na seção anterior, sendo fatores que contribuíram em certa medida à adoção de novos padrões urbanísticos e de produção do espaço urbano.

2.3 A perversidade na (trans)formação socioespacial: processo de urbanização na América Latina

Na seção anterior, contextualizou-se o discurso higienista e suas diversas transformações tanto nos hábitos e práticas culturais das pessoas, como na implantação de infraestruturas com aspecto “moderno” que foram moldando o espaço urbano em benefício das elites, em contraposição às obras orientadas para a classe trabalhadora, as quais desenvolveram-se de forma lenta, precária e nas periferias das cidades.

Diversos autores discutem e afirmam a sobreposição dos interesses privados da elite sob uma visão intervencionista positivista, autoritária e racionalista linear sobre o interesse público, da saúde pública, já que o higienismo era visto não só como um meio de conservação da saúde e da questão ambiental, mas também tinha um viés moral e principalmente de estética urbana que propuseram princípios urbanísticos em prol do desenvolvimento das cidades a favor das classes mais favorecidas.

Partindo do discurso higienista (de meados do século XIX e princípios do século XX) e de seu alcance na configuração do espaço, a presente seção se debruça sobre o processo de urbanização e desenvolvimento dos países da América Latina em meados do século XX e XXI, destacando a produção do espaço urbano e as diversas formações espaciais através de uma aproximação crítica da sua totalidade complexa.

2.3.1 Processo de urbanização dependente na América Latina

A urbanização contém diversas proposições teóricas, contudo, partiu-se com o teórico marxista do século XX, Henri Lefebvre, cujo pensamento sobre o complexo fenômeno urbano ainda se mantém presente na compreensão dos problemas urbanos atuais. No seu texto “a revolução urbana”, as metamorfoses da cidade direcionam-se à denominada “sociedade urbana” que o autor designa mais do que um fato acabado, como tendência, orientação e virtualidade, sociedade que nasce e se concretiza como resultado da industrialização, definindo a urbanização como processo histórico-dialético, em constante transformação. Assim, Lefebvre (1999) nas fases: do agrário à indústria e da indústria subordinada à urbanização, dando esta última o sentido à expressão “revolução urbana” como desdobramento para a compreensão do fenômeno urbano.

“Revolução urbana” são as transformações que a sociedade urbana experimenta em um determinado espaço e tempo (cada sociedade chega de forma distinta a essa revolução urbana),

com suas especificidades culturais, que exprimem uma concepção das relações sociais, das suas mudanças no cotidiano (vida social), regulado pela ideologia que desvela contradições entre a intervenção do Estado e as relações sociais complexas (LEFEBVRE, 1999).

A principal hipótese do trabalho de Lefebvre sobre a “sociedade urbana” no contexto europeu, ainda com suas limitações, pois não é um conceito esgotado; abre perspectivas críticas referentes ao processo de reprodução do espaço ligado às relações sociais para abordar o fenômeno urbano em outros contextos e tempo, ressaltando caminhos de reflexão dialética num mundo de contradições, indo além da lógica formal no contexto da sociedade capitalista.

Neste sentido, as transformações do espaço urbano no contexto dos denominados países “subdesenvolvidos” ou “não desenvolvidos”, “do terceiro mundo”, ou ainda “países periféricos” – termos cunhados aos países em situações históricas de dependência⁷ das relações econômicas e políticas no contexto de produção capitalista, tal o exemplo dos países da América Latina e da África – são carregadas de contradições no seu conteúdo político, relações de poder e, conseqüentemente, de transformações sociais e espaciais.

As relações de dependência correspondem ao desigual nível de poder econômico, no qual determinadas sociedades assumem diversas modalidades de poder e se colocam desde fora sobre outras consideradas mais débeis. São relações de dependência que, segundo Quijano (1968; 2005), correspondem a processos que se tem modificado ao longo do tempo, passando do colonialismo, cuja matriz de dominação procede da superioridade dos “conquistadores” sobre os “conquistados” sob a concepção da raça com estrutura biológica superior, passando mais tarde à dependência imperialista em que o poder gira em torno ao capital do mercado mundial, tratando-se assim de uma dependência histórica da escravidão ao salário, que permeou as sociedades e suas instituições.

Como resultado, as sociedades dependentes foram sujeitas à dominação externa que explica o perfil urbano latino-americano. Ditas relações não se disputam somente na área econômica, mas também têm se expandido a outras áreas da sociedade mais complexas como a ordem cultural, na produção do conhecimento e na esfera psicossocial (QUIJANO, 1968).

Historicamente, nos países “dependentes”, no contexto capitalista, se apresentaram um acelerado crescimento urbano que os diferencia dos países “desenvolvidos”. Isto porque o seu crescimento urbano não foi acompanhado simultaneamente pelo crescimento econômico nem

⁷ *Uma sociedade é dependente, quando a articulação de sua estrutura social, em nível econômico, político e ideológico, exprime relações assimétricas com uma outra formação social que ocupa, frente à primeira, uma situação de poder. Por situação de poder, entendemos o fato de que a organização das relações de classe na sociedade dependente exprime a forma de supremacia social adotada pela classe no poder na sociedade dominante* (CASTELLS, 1973, p. 16; 2009, p. 82, grifo do autor).

foram integrados à economia de mercado (CASTELLS, 1973; SINGER, 1981; DAVIS, 2006; CASTELLS, 2009). Situação que nos países dependentes se identifica pela dificuldade da população urbana de ser inserida na estrutura de papéis/funções ocupacionais do sistema capitalista e na estrutura produtiva com novas tecnologias (QUIJANO, 1968).

Após a segunda Guerra Mundial, foi iniciada uma nova etapa de dependência dos países latino-americanos, com a entrada de capital estrangeiro industrial e financeiro, em que a indústria passa a ser dominada pelos monopólios internacionais, o mercado mundial, gerando novos laços de dependência tecnológica (SINGER, 1973; 1981; CASTELLS, 1973; 2009).

Como resultados, nestes países, a modernização do aparelho produtivo gerou choques mais profundos, pois as relações da produção capitalista engendraram pressão populacional, mudanças estruturais socioeconômicas e espaciais mais visíveis, com a inserção do processo tecnológico em países com falta de maturidade estrutural. Além disto, segundo Castells (2009), um dos problemas destes países é a falta de recursos e a dificuldade de organização social direcionada ao desenvolvimento da coletividade, gerando grandes massas de população desempregadas e concentradas em grandes aglomerados sem integração à rede urbana, formas assimétricas legadas do colonialismo nas suas variantes espanhola e portuguesa, sob a forma de dominação e dependência estrutural.

Na América Latina, o acelerado e desequilibrado processo de urbanização (volume de migrações internas) e as mudanças estruturais espaciais e econômicas geraram a concentração de aglomerados principalmente na capital, e a constatação da disparidade é a falta de correspondência entre o processo acelerado de urbanização e o nível e o ritmo de industrialização inferior, gerando sistemas sociais dependentes (SINGER, 1973; 1981; CASTELLS, 1973; 2009). Nestes países, a tendência de concentração em poucas áreas obedece a zonas e cidades com crescimento da economia, articuladas ao sistema de dependência (QUIJANO, 1968).

No complexo processo de urbanização dos anos de 1950 e 1960, que posteriormente se tornou mais complicado e mais acentuado com a crise nos anos de 1970, países da América Latina, África, Oriente Médio, e parte do sul da Ásia passaram por uma conjuntura política global, além da crise mundial da dívida externa. Neste sentido, o neoliberalismo surgiu como resposta à crise dos anos 1970, e foi denominado por Harvey (2011, p. 16) como:

[...] projeto de classe que surgiu na crise dos anos 1970. Mascarada por muita retórica sobre liberdade individual, autonomia, responsabilidade pessoal e as virtudes da privatização, livre-mercado e livre-comércio, legitimou políticas draconianas destinadas a restaurar e consolidar o poder da classe capitalista.

Os sistemas de transporte foram uma inovação fundamental para a globalização, pois facilitaram e reduziram os custos de circulação, além da criação de uma nova estrutura financeira global para promover o fluxo internacional de capital que se iniciou no fim dos anos 1970 e se acelerou depois de 1980. Neste contexto de acumulação, “constantemente, os capitalistas tendem a expandir o volume e o valor total das mercadorias no mercado, enquanto tentam maximizar seus lucros mantendo os salários achatados, o que restringe o poder aquisitivo das massas” (HARVEY, 2005, p. 45).

De acordo com Gilpin (1987), em meados do século XX, as finanças internacionais encontravam-se num período de instabilidade, sem a existência de alternativas econômicas viáveis, com tendências ao crescimento da interdependência. Assim, se criaram os planos de assistência oficial através do Banco Mundial, bancos regionais e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que ofereceram empréstimos aos países não desenvolvidos, como estratégia para supervisionar o funcionamento monetário e a criação de projetos para o desenvolvimento. Não obstante, houve diversas críticas pela sua intensão de criar um instrumento da política externa e comercial e conseguir vantagens econômicas, a fim de (re)criar uma (nova) forma de imperialismo capitalista. Desse modo, nos finais do século XX, “[...] o dólar continua a reinar, a despeito do abuso, pelos Estados Unidos, da sua função de banqueiro internacional e guardião do sistema”⁸ (GILPIN, 1987, p. 168, tradução nossa), isto em aliança política com outros centros importantes.

Com a crise da dívida dos países em desenvolvimento, na década de 1980 e, subsequentemente, nos anos 1990, com a reestruturação das economias que adotaram os devastadores “Planos de Ajuste Estrutural” sob a liderança do FMI e as políticas de liberação econômica, teve-se como consequências o excedente de capital humano com dificuldades de incorporação ao mercado de trabalho e à rede urbana, gerando excedentes nas “favelas urbanas” (DAVIS, 2006).

Em palavras de Harvey (2011, p. 08), ao se referir aos planos de ajuste estrutural oferecidos aos países em desenvolvimento, “[...] as instituições internacionais e ambulantes de crédito continuam a sugar, como sanguessugas, a maior quantidade que podem do sangue de todos os povos do mundo – independentemente de quão pobres sejam [...]”.

A não integração nas atividades econômicas urbanas das populações “excedentes”, “faveladas” ou “migrantes”, gera certos traços de economia de subsistência, com um fantasioso processo de inserção ao mercado de trabalho sob a denominação de atividades autônomas ou

⁸ “[...] despite American abuse of its role as international banker and guardian of the system, the dollar continues to reign” (GILPIN, 1987, p. 168).

sob a descrição enganadora de “serviços”. Neste sentido, o desempregado real transforma-se em um vendedor ambulante, que oferta serviços de reparação, lavador de carros, entre outras atividades que convertem as pessoas num “faz-de-tudo” com um “falso emprego” com baixíssimos níveis de remuneração e de qualificação e empregos transitórios, nos moldes da classe dominante capitalista (SINGER, 1973; 1981; CASTELLS, 1973; 2009).

Nessa crítica aos países da América Latina, Castells (2009) faz ênfase à dificuldade desses países inserirem a população nas atividades produtivas, gerando como consequência a marginalização associada ao nível de vida carente, à falta de cobertura social, à impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e ao aumento de zonas urbanas precárias ou faveladas. Neste mesmo sentido de marginalização⁹, Singer (1981) chama a atenção ao surgimento de “favelas”, “*barriadas*” e “*vecindades*”, na América Latina, porém a situação mais precária, grave e marcante nas condições de marginalidade urbana encontra-se na África e na Ásia.

A relação entre a economia e o tamanho da população encontra-se distante, gerando grandes discrepâncias e desequilíbrios, já que o crescimento populacional tem aumentado de forma acelerada, provocando uma expansão urbana perversa caracterizada pelo uso intensivo do capital e por outro lado a reprodução da pobreza e produção em massa de favelas e suas outras denominações.

Davis (2006), no seu livro *Planeta Favela*, expõe, principalmente nos países do “terceiro mundo”, a sua história política, econômica e, conseqüentemente, suas transformações urbanas, grande parte do território urbaniza a pobreza, pois justamente o crescimento alto, desequilibrado e descompassado são identificados nos países considerados mais pobres, por exemplo, a região Amazônica é uma das fronteiras urbanas que mais cresce de forma acelerada: “[...] 80% do crescimento das cidades tem-se dado nas favelas, privadas, em sua maior parte, de serviços públicos e transporte municipal, tornando assim sinônimos ‘urbanização’ e ‘favelização’ ” (DAVIS, 2006, p. 27).

Neste aspecto, o capitalismo contemporâneo, que opera em função de sua necessidade de lucro, tem influenciado no processo de produção e reprodução do espaço e na organização do mercado. Com a liberação do comércio de terras e de moradias, este sistema facilita a distribuição desigual da população no território em decorrência dos preços praticados no mercado imobiliário, apropriação de terras e da transformação das bases produtivas. Como resultado, tem-se nas cidades a manutenção da contradição entre ricos e pobres. Movendo-se

⁹ Marginalização: “[...] a não integração na economia capitalista e não participação em organizações sociais e no usufruto de certos serviços urbanos” (SINGER, 1981, p. 57).

em cidades desiguais marcadas pelo aumento da distância da renda e das condições de vida e distribuição do espaço.

Diante do exposto, portanto, o processo de produção do espaço urbano na América Latina continua dependente tanto em termos de ideias e ações, quanto em termos da natureza de um capitalismo global que há séculos, espolia o acontecer histórico-territorial das nossas cidades. O que, como se verá em seguida, tem considerado formas de segregação.

2.3.2 *Expressões socioespaciais: revendo conceitos*

O processo de produção desigual do espaço e suas problemáticas de distintas ordens (social, econômica, política) é de longa data. Diversas proposições teóricas sobre a organização do espaço têm transversalizado sobre a polissemia do conceito de “segregação”. Assim, algumas abordagens apresentadas correspondem a construções parciais advindas da sociologia, da história, da geografia, entre outras áreas das ciências sociais e humanas que diferem dos conceitos segundo o tempo e o contexto, identificando conflitos de apropriação e de produção.

Segregação é um conceito “denso de historicidade” e o primeiro modelo foi construído pelo alemão J. G. Kohl¹⁰, em 1841, contextualizado no cenário da cidade pré-industrial da Europa continental, em um momento em que o capitalismo não se fazia sentir plenamente. No modelo, a classe privilegiada ocupava o centro que era considerado prestigioso pela sua localização e dotado da melhor infraestrutura enquanto os pobres ocupavam as periferias, onde os ditos privilégios vão se esvaindo e os preços da terra e da habitação declinam (CORRÊA, 1998; 2013).

Entretanto, outros pesquisadores afirmam que o conceito de segregação tem sua origem na Escola de Chicago, no início do século XX, com Robert Ezra Park e com as posteriores contribuições de Burgess e McKenzie (VASCONCELOS, 2004; 2013; SPOSITO, 2013; PRÉTECEILLE, 2003; 2004). Nesta perspectiva, Robert Park pesquisou o homem urbano e o ambiente natural em competição. Para Park, a competição é entendida como a interação sem contato social, considerando a cidade como um todo orgânico. A visão de áreas naturais foi permeada pela perspectiva positivista darwiniana que esteve presente nas ciências sociais do final do século XIX e início do XX (CORRÊA, 2016).

Para Park, os grupos naturais que criam segregação social “[...] determinam ao mesmo tempo as áreas naturais da cidade[...]. Essa segregação determina os padrões físicos que a

¹⁰ Denominado modelo de Kohl-Sjoberg pela também contribuição de Gideon Sjoberg (CORRÊA, 2013).

comunidade em mudança necessariamente assume” (EUFRASIO, 1999, p. 141 *apud* Park), segundo o mesmo autor, a indústria, o comércio, as instituições e a população, concentram-se em torno do mercado central, no entanto, na medida em que a população cresce, vai se expandindo em direção à periferia. (EUFRASIO, 1999). Park também considerou que a segregação se verificava em primeiro lugar, com base na língua e na cultura, e em segundo lugar na raça (VASCONCELOS, 2004; NEGRI, 2008).

Na década dos 40 do século XIX, Friedrich Engels publica “a situação da classe trabalhadora na Inglaterra”, contribuindo para o debate do problema da habitação na cidade de Manchester. Além da questão da habitação, Engels associou as transformações nas cidades inglesas às suas estruturas e às condições de vida dos proletários com a revolução industrial (ENGELS, 2010). Oitenta anos após, com a difusão da industrialização, Ernest Burgess descreve o padrão espacial de Engels no seu estudo sobre o crescimento da cidade norte-americana “Chicago” (NEGRI, 2008; CORRÊA, 2013; 2016).

O famoso modelo de Burgess, sobre a organização espacial da cidade norte-americana da época, apresentava um crescimento radial a partir do centro ilustrado por círculos concêntricos, cuja diferenciação se apresenta como um tipo de segregação residencial por isolamento de classe econômica, onde a zona central urbana, “zona I” era ocupada por empresas, comércio, centros administrativos, o Distrito Comercial Central - *Central Business District*, constituindo uma área de deterioração (localização de *Slums*, regiões de pobreza); posteriormente, as zonas II e III ao redor do centro correspondem às residências dos trabalhadores ou assalariados das indústrias; a zona IV era ocupada por residências de classe alta, e, finalmente, a zona V, área suburbana ou cidades satélites que compreendiam os residenciais não integrados aos aglomerados (EUFRASIO, 1999). Enquanto no modelo de Kohl as classes privilegiadas ocupavam o centro da cidade e os pobres as periferias, no modelo de Burgess a situação é inversa.

Para Castells (2009), o predomínio da industrialização capitalista orientado pelo lucro marca a organização do espaço, apontando a distância social e sua funcionalidade em razão das classes sociais e do lucro, modelo de urbanização nas cidades americanas. Entretanto, o modelo dos círculos concêntricos de Burgess, com o tempo e com as mudanças qualitativas das dinâmicas urbanas, caiu em desuso.

Mais recentemente, nos estudos de Marcuse (2004) sobre as cidades americanas, identificou-as como cidades segregadas em função da manutenção de guetos, como padrões de aglomerações indesejáveis e involuntários.

Outro modelo que foi reconhecido pelo seu debate em torno da segregação espacial foi o do economista norte-americano Homer Hoyt, em 1939. Em contraposição ao modelo de Burgess, a segregação em Hoyt assumia uma espacialidade distinta, pois não se formava por círculos concêntricos, e sim por círculos com setores dotados de amenidades naturais ou sociais ocupadas pelas elites. Espaços estes que, com o desenvolvimento do automóvel e outras tecnologias, fortaleceram-se com a dinâmica e expansão do capital e das amenidades, enquanto os pobres ocupam espaços diametralmente opostos aos da classe alta (NEGRI, 2008; CORRÊA, 2016; SOUZA, 2005).

Os estudos feitos nas cidades norte-americanas apontam o seu viés racial, pois foram estudos nos quais primava a linha de cor, por isso a denominação de gueto para os “cinturões negros”, onde os ascendentes africanos foram obrigados a residir, em bairros separados, comunidades segregadas, atingindo também outras áreas como escolas, banheiros públicos, transporte coletivo etc., informações destacadas nos estudos desenvolvidos na Escola de Chicago (VASCONCELOS, 2004).

Os modelos acima apresentados versam sobre a organização do espaço. Cada qual apresenta certas especificidades de acordo com a expressão espacial, histórica e de relações sociais em determinados contextos, e foram postulados sobre hierarquização, classes sociais, centralidades, entre outras. São processos que se traduziram pela explicação e compreensão da estruturação urbana nesses contextos, pois não existe uma teoria ou modelo específico estrutural do espaço, mas sim diversos estudos e desdobramentos sobre suas formas e características sociais em dados momentos históricos e dialéticos.

Sob a égide do capitalismo, a segregação assume outras dimensões. Na perspectiva crítica marxista, o espaço é determinado pelas relações conflitantes entre capital, trabalho, produtos e meios de produção. Em dita perspectiva, o espaço materializa as relações capitalistas que se apresentam de formas diferenciadas de acordo com as especificidades de cada lugar. A partir da década de 1970, começaram a ser realizados estudos sobre a produção do espaço urbano, a partir de uma perspectiva marxista (NEGRI, 2008). Nestes, tomou-se como ponto de partida os fatores principalmente econômicos e de controle do espaço urbano por parte da elite e da divisão de classes. Neste sentido, a lógica capitalista na organização espacial urbana induz ao aparecimento de novas formas de produção socioespacial, que nos países subdesenvolvidos, com a inserção de atividades de produção e indução ao consumo na lógica da racionalidade técnica em prol do lucro, que como consequência trouxe crescimento e concentração da população em certos espaços, em descompasso com o crescimento econômico.

Dentro dos expoentes da linha marxista, Lefebvre (2001), para quem as relações conflitantes no território são projetadas pelas práticas socioespaciais, identifica o fenômeno da segregação focado em seus três aspectos, simultâneos ou sucessivos: “*Espontâneo* (proveniente das rendas e das ideologias), *Voluntário* (estabelecendo espaços separados), *Programado* (sob o pretexto de arrumação e de plano)” (LEFEBVRE, 2001, p. 97, grifo do autor).

Para o autor, a segregação deve ser analisada com índices e critérios diferentes, tais como o *ecológico*, que faz referência às favelas, à degradação do centro das cidades; os *formais* como a degradação do urbano, de seus elementos arquitetônicos e o *sociológico* que corresponde aos níveis e estilos de vida, cultura, étnicas, etc. Na prática, a segregação é carregada de razões teóricas, porquanto o pensamento analítico separa, mas também é permeada por razões sociais e políticas (estratégias e lutas de classes) com carga ideológica (LEFEBVRE, 2001).

Harvey, outro expoente da linha marxista, reflete sobre as relações complexas entre o capitalismo e a produção do espaço na sua missão civilizatória, que se expande de forma desigual pela sua lógica de distribuição do espaço. Entretanto, este autor evadiu-se de utilizar a noção de segregação, mas reconhece-o no âmbito do desenvolvimento desigual e periférico como processo de acumulação via espoliação e de estruturação das classes sociais, do poder que culminam em um processo de acumulação e diferenciação residencial e social (HARVEY, 2003; 2012).

Nesta mesma lógica, as relações de produção acompanhadas de níveis ou categorias sociais de hierarquização, se materializa no espaço, segundo Castells (2009), como “segregação”. O autor explica que no período de industrialização na Europa (na região parisiense) a forma de marcar e separar os diferentes setores residenciais era dada de acordo com o seu status em decorrência do valor simbólico e da ideologia de classe em função da segmentação de interesses particulares.

Referente à análise sobre o espaço residencial no contexto americano feito por Castells (2009), em vista das características da população, identificaram-se diversas categorias de segregação, mas a escala de estratificação social decorria da segregação étnica. Esta corresponde à distribuição das moradias principalmente por prestígio social, por diferenciação de renda, características sociais etc., num período determinado pela conjuntura da formação racial.

As mudanças socioespaciais contemporâneas, no contexto capitalista, apresentam-se de formas diversas. O conceito de segregação, como foi exposto, tem mudado e pode mudar em razão do seu processo histórico. Segundo Souza (2013), em toda sociedade espacialmente

heterogênea, em algum grau ou modo, apresenta assimetria social que se entende como segregação. Por exemplo nas cidades dos EUA ou África do sul, historicamente marcadas por segregação como *apartheid* muito mais fortes que no Brasil. Para este mesmo autor, existe segregação independentemente da intensidade.

A segregação nas cidades de diversos países não se apresenta de forma homogênea nem uniforme. As categorias de segregação variam segundo as suas especificidades contextuais. Estas diferenciações podem ser observadas em vários trabalhos (PRÉTECEILLE e RIBEIRO, 1999; PRÉTECEILLE, 2003; 2004), em que se apresenta a segregação urbana nos Estados Unidos como um fenômeno que se deu em função da questão racial (guetos de negros, divisão entre minorias etno-raciais). Na França, os estudos foram mais voltados para as categorias socioeconômicas ou classes sociais. Enquanto nas cidades britânicas, a maioria das análises foi construída sobre diferenças socioeconômicas, mas nos últimos tempos e em menor medida sobre questões étnico-raciais. E, por fim, no caso brasileiro, o autor ressalta que são realizados em função das diferenças socioeconômicas, nas categorias de ricos e pobres e, em menor proporção sobre diferenças étnico-raciais (PRÉTECEILLE, 2003).

No contexto da América Latina, existem diversos estudos empíricos sobre segregação, o trabalho de Luco e Vignoli (2003) que apresenta a existência de segregação socioeconômica em países como Chile, México, Peru, Brasil, etc. Nesta mesma linha, o trabalho de Sabatini e Sierralta (2006) estuda a segregação residencial como uma dimensão espacial da realidade social nas cidades latino-americanas. Outras pesquisas como as de Sabatini, Cáceres e Cerda (2004), nas cidades chilenas e as de Schteingart (1989) sobre a estrutura espacial no México, abordam a questão socioeconômica.

No caso da Colômbia, apesar de serem incipientes as pesquisas sobre a segregação, existem diversos trabalhos acadêmicos que versam sobre a segregação residencial relacionada à questão racial. A este respeito, destacam-se os trabalhos de Barbary (2004) e Barbary e Lulle (2004), que discutem a segregação residencial e social das minorias étnicas¹¹ na cidade de Cali¹², principalmente. Pesquisas sobre a cidade de Bogotá como as de Vivas-Pacheco (2012; 2013) sobre segregação socioeconômica e a configuração de *clusters* de residenciais, também constata a segregação racial, o que foi corroborado no trabalho de Villamizar-Santamaría

¹¹ Afro-colombianos: população caracterizada como negra ou mulata, quer dizer como possuidora de traços fenotípicos de origem africano (BARBARY, 2004).

¹² Segundo o estudo, “75% da população afro-colombiana moram nas nove comunas (zonas) que concentram quase todo o habitat popular em Cali, enquanto só 65% da população não afro-colombiana se reagrupam nelas. Os bairros de classe média e alta só incluem 15% dos afro-colombianos versus 24% de não afro-colombianos” (BARBARY, 2004, p. 181, tradução nossa). Destacando que estudos em 1999 afirmaram que 37% da população de Cali pertencem a lares afro-colombianos (BARBARY, 2004).

(2015), ao identificar conglomerados de população negra ao sul, noroeste e centro da capital colombiana. Além destas pesquisas, Duarte-Mayorga, Villamizar-Santamaria, *et. al.* (2013), apresentaram a distribuição espacial de distintos grupos raciais e sua correlação com as condições de vida socioeconômica em diversas cidades colombianas.

Outros trabalhos ainda no contexto da Colômbia, mas cujo foco é a segregação espacial e a categoria socioeconômica, são os de Celis (2010) sobre segregação e pobreza e sua relação com o espaço e indicadores sociais, na cidade de Manizales; o de Aliaga-Linares e Álvarez-Rivadulla (2010) sobre segregação residencial na cidade de Bogotá, analisando as condições socioeconômicas e os efeitos da estratificação, questão também pesquisada por Uribe-Mallarino (2008) e Gutiérrez-Rocha (2014) e o trabalho de López-Martinez (2017), na cidade de Ibagué.

A produção do espaço urbano capitalista e o processo de segregação como parte integrante tem gerado um mosaico de formas e de conteúdos sociais cheios de contradições nas cidades. Neste sentido, enquanto os estudos sobre segregação no contexto colombiano inicialmente têm abordado a questão racial¹³, posteriormente, surgiram estudos que versam sobre as condições socioeconômicas e de estratificação.

Quanto ao debate nas cidades brasileiras, as pesquisas são mais voltadas para os fenômenos socioespaciais principalmente sobre a diferenciação das classes sociais, no entanto, o debate da produção do espaço e a segregação como parte integrante está longe de ser esgotado.

Para se entender a dinâmica espacial do Brasil, faz-se a distinção entre espaço intra-urbano e espaço regional. Villaça (1998) faz referência ao espaço intra-urbano como uma estrutura constituída principalmente a partir das condições de deslocamento do ser humano, seja de casa/trabalho, compras, lazer, escola etc., ou como força de trabalho, consumidor e também frisa que expressões como espaço urbano, estrutura urbana ou reestruturação urbana e outras congêneres que se referem a este tipo de espaço. Por sua vez, o espaço regional refere-se ao deslocamento das informações, das comunicações, do capital constante, da energia, pelo transporte de mercadorias em geral, o dinheiro que não envolve o deslocamento do ser humano (VILLAÇA, 1998).

No espaço intra-urbano, aparece a questão da localização como lugar onde os produtos são produzidos e consumidos. Esta categoria está associada às relações entre um determinado ponto e os demais pontos do espaço urbano. Desta forma, faz-se necessário explicar as localizações intra-urbanas, materializadas através do deslocamento do ser humano como

¹³ A questão racial na Colômbia não tem sido prioridade nas pesquisas, isto porquanto ainda persistem os discursos das nações “mestiças” que são cegas à cor, situação também complicada pela ausência de dados sobre raça (DUARTE-MAYORGA, VILLAMIZAR-SANTAMARÍA, *et al.*, 2013).

consumidor e/ou portador de força de trabalho (VILLAÇA, 1998). Neste aspecto, as transformações deste espaço passam pela dominação política e econômica e por conflitos de classe em torno das vantagens e desvantagens do espaço construído, manifestando-se na estrutura espacial por meio da “segregação”.

Para Villaça, o conceito de segregação parte da “separação espacial” reservada para as elites ou classes mais privilegiadas, e as reservadas para moradia popular através de forças e estratégias que influenciam a distribuição do espaço de forma seletiva, de acordo com as suas exigências funcionais. Neste sentido, o autor define segregação como “um processo necessário à dominação social, econômica e política por meio do espaço” (VILLAÇA, 1998, p. 150), processo no qual a camada de alta renda, os privilegiados economicamente, são os que produzem e dominam o espaço, moldando-o a seus interesses e gerando processos desiguais tanto social como espacialmente.

Os processos de estruturação espacial mencionados por Villaça são fundamentais para indagar e aprofundar a segregação urbana além de uma segregação de classes (centro-periferia), etnias e nacionalidade, afinal estes processos acontecem há décadas e se transformam de acordo com os diferentes contextos. Por este motivo, faz-se necessário debater e compreender o que é segregação, pois este é um conceito polissêmico, não se tratando só de um conceito técnico, do senso comum, ou de uso do cotidiano, mas sim, um conceito para refletir criticamente à luz dos diversos contextos sociais e espaciais.

Vasconcelos (2013) pondera segregação como um conceito que surgiu em contextos socio-históricos bem específicos. O autor avalia a segregação como um processo involuntário que conduz à formação de áreas semelhantes aos guetos. A título de exemplo, o autor destaca os guetos judeus das cidades medievais e renascentistas, os guetos durante a ocupação nazista nas cidades europeias, e os guetos nos bairros negros dos Estados Unidos, nos quais a população é forçada a residir em espaços encerrados, em frações de espaços seja por interesses políticos, comerciais ou conflitos sociais com viés étnico. Estas situações, para o autor, são diversas das cidades europeias e latino-americanas, considerando-o um conceito intransferível a outras realidades.

Neste sentido, para Vasconcelos (2004), a distribuição espacial da população pobre nas cidades brasileiras não confirma a existência de um processo de segregação residencial. Para o autor, a população pobre encontra-se distribuída em diversas partes das cidades. Como exemplos, os pobres que residem próximos aos bairros considerados ricos trabalham como porteiros, empregados domésticos etc., não havendo uma proibição explícita de localização, que se traduz como “cidade fragmentada”. A fragmentação, portanto, é o conceito utilizado

para descrever a heterogeneidade das cidades, principalmente em países pobres (VASCONCELOS, 2013).

Como uma crítica ao posicionamento apresentado por Vasconcelos, Souza (2013) diverge ao se posicionar que no Brasil existe uma segregação palpável, uma “segregação à brasileira”, pois segundo o autor, no Brasil, existe segregação, embora seja diferente daquelas que ocorre nas cidades norte-americanas.

Para Souza (2006), a segregação clássica identificada no Brasil, até a década dos anos 1970, corresponde a um processo de “empurramento” da população de baixa renda, a população desprezada de pobres para espaços não valorizados economicamente que não são de interesse para a elite ou privilegiados. Este tipo de segregação é identificado pelo autor como segregação tradicional, cujo exemplo é representado nas favelas do Rio de Janeiro,

[...] a segregação tradicional, com suas favelas “abertas”, claramente separadas do restante da cidade no imaginário da classe média, porquanto desprezadas e estigmatizadas, mas não fortemente temidas, vai sendo modificada e eclipsada, a partir da virada dos anos 70 para os anos 80, pelo fenômeno do controle territorial crescente das favelas por grupos de traficantes operando no varejo de tráfico de drogas ilícitas [...]. (SOUZA, 2006, p. 468).

Neste contexto, este autor alerta para uma nova ordem sociopolítico-espacial liderada pelo fenômeno do narcotráfico. Fenômeno que no Rio de Janeiro é marcado pelo fato “[...] de que os traficantes dispõem de armamento pesado e intimidam a própria polícia, que tem medo de adentrar as favelas (a não ser, eventualmente, para cobrar propinas... [...])” (SOUZA, 2006, p. 469). Os impactos que o narcotráfico gera na relação entre favela e a dita “cidade formal” são prejudiciais ao agravar a segregação residencial. O Rio de Janeiro e outras grandes cidades brasileiras são exemplos de pontos efervescentes de violência e de riscos relacionados direta ou indiretamente com a criminalidade. Esse medo e sensação de risco generalizado em relação à segurança pública é o que o autor denomina, em outro trabalho, de “fobópole” (SOUZA, 2008), situação identificada pelo autor na cena urbana carioca, mas com menor intensidade paulista e ainda menor em Recife e Curitiba.

Para Souza (2006, p. 474), “a segregação, qualquer que seja, expressa relações de poder, e, por conseguinte, uma dimensão (socio)política estará sempre presente, por trás das forças que geram o gueto, a favela e suas respectivas reproduções e estigmatização”. No entanto, a dimensão sociopolítica ultrapassa os limites da segregação usual dos anos 1980, processo que Souza (2006) denomina “fragmentação”, já que neste processo se estabelecem “fraturas” em que a fragmentação “se acrescenta à segregação e a agrava”.

Em contraposição à visão adotada por Vasconcelos, mas não de forma radical, Sposito (2013), da mesma forma que Souza (2013) e Corrêa (1998; 2013), entende que o conceito de segregação se modifica e pode modificar o seu conteúdo com o tempo e em contextos diversos. Isto implica em reconhecer a segmentação¹⁴ socioespacial como processo que leva à distribuição desigual da população no espaço urbano, com as suas divergências. Neste sentido, para Sposito (2013, p. 65), somente é possível a aplicação do conceito de segregação “[...] quando as formas de diferenciação levam à separação espacial radical e implicam rompimento, sempre relativo, entre a parte segregada e o conjunto do espaço urbano, dificultando as relações e articulações que movem a vida urbana”.

O conceito de segregação, diante da sua complexa dinâmica na cidade contemporânea, não é suficiente para abordar as mais variadas formas de diferenciação espacial, e mais diante da pulverização da vida social sob a égide do capital (SPOSITO, 2013). A segregação contém um sentido de restrição socioespacial, uma clara tentativa de bloqueio residencial, mas diante das mudanças da produção do espaço urbano contemporâneo. A segregação não responde à segmentação socioespacial mais intensificada, à tendência de diversificação do consumo de bens e serviços, sendo a adoção da ideia de fragmentação socioespacial o conceito mais apropriado (SOUZA, 2006; SPOSITO, 2013; SANTOS, 2017a).

Na cidade capitalista, prevalece a lógica de distribuição desigual, que para Corrêa (1998) se reflete na complexa estrutura social em classes. Neste sentido, a expressão de segregação residencial exprime um meio de privilégio para a classe dominante, assim como um meio de controle e de reprodução. O autor entende a segregação residencial como um “processo espacial que se manifesta por meio de áreas sociais, relativamente homogêneas internamente e heterogêneas entre elas” (2013, p. 56). Esta segregação pode ser: autosegregação, quando associada à elite que visa, pela diferenciação através da escolha da exclusividade e melhor localização no espaço urbano, estabelecer-se em condomínios exclusivos; segregação imposta, que corresponde àqueles que, sem poder de escolha de localização, moram onde se lhes é imposto; e segregação induzida, envolve possíveis escolhas segundo a sua capacidade de pagamento, pois encontra-se mediada pelo mercado que impõe os preços da terra urbana e da habitação. Estes dois últimos tipos de segregação têm um pequeno limite, pois ao final encontram-se muito relacionados (CORRÊA, 2013).

¹⁴ Segmentação é resultado da produção capitalista e representa espaços que expressam diferentes valores tanto quantitativos como qualitativos e formas de consumi-los, que muitas vezes estabelece restrição, mas não bloqueio ou separação como no caso da segregação (SANTOS, 2017b).

Há, portanto, uma verdadeira multiplicidade conceitual referente à segregação. Os diversos posicionamentos apresentados buscam designar as práticas espaciais que acarretam segregação no contexto urbano, os quais são permeados pela agenda neoliberal, a partir dos anos 1980 e 1990, evidenciados principalmente nas grandes cidades e/ou regiões metropolitanas. Como consequência, em países como Brasil e Colômbia, tem-se gerado a concentração da população de baixa renda nas periferias das grandes cidades e na escala intra-urbana, em áreas degradadas ambientalmente e não valorizadas pelo mercado.

Na maioria das pesquisas apresentadas, a segregação é um conceito aplicado às cidades do capitalismo periférico, o qual se adapta de acordo com o tempo e o contexto das especificidades de cada lugar, das formas de produção e formações sociais. Também se identificou a forte influência do aspecto econômico como instrumento de controle e poder que divide o espaço liderado pelo mercado, o Estado e as classes sociais dominantes, influenciando na distribuição desigual do espaço urbano nas grandes e médias cidades.

A reprodução desigual do espaço impulsionada pelos desejos das classes sociais, gera relações conflitantes, em que o espaço vira campo de disputas políticas e de interesses entre as classes dominantes e as dominadas. Neste sentido, a segregação contribui para o debate sobre a questão habitacional, pois a produção do espaço urbano, sob a lógica de acumulação capitalista fundamentada no valor de troca, gera acesso e distribuição social e espacial desiguais que influenciam nas condições necessárias para a realização da vida humana. Assim, as classes dominantes ocupam os lugares mais valorizados e melhor dotados de infraestrutura e serviços e os dominados, as mais pobres e vulneráveis, ocupam as áreas mais precárias que se enquadram nas suas condições socioeconômicas. Destarte, a segregação apresenta-se como a separação em relação ao acesso à moradia e infraestrutura pública e social. Para Carlos (2013, p. 97), o conceito “aparece como forma lógica da separação dos elementos constitutivos da cidadania ligados ao capital, que hierarquiza e separa como forma positiva de diferenciação”.

Outros fatores que marcam a segregação socioespacial referem-se à especulação imobiliária e às chamadas rendas monopolistas¹⁵, que beneficiam os grupos privados, em detrimento dos investimentos de caráter público e social. Um exemplo desta situação é que, no Brasil, “[...] investimentos públicos transferem renda para o mercado imobiliário de alto padrão, em áreas pouco ocupadas, enquanto carências básicas de grande parte da população já assentada não merecem atenção” (MARICATO, 2000, p. 160).

¹⁵ Renda monopolista surge porque os atores sociais podem aumentar seu fluxo de renda por muito tempo, em virtude do controle exclusivo sobre algum item, direta ou indiretamente, comercializável, que é, em alguns aspectos, crucial, único e irreplicável (HARVEY, 2005, p. 222).

Pode-se dizer que as cidades de países capitalistas como Brasil e Colômbia apresentam uma dinâmica de segregação do espaço fortemente marcada pelos conflitos de classes, como afirmaram Villaça (1998), Corrêa (1998), Souza (2006) e Carlos (2013) para o primeiro país; Aliaga-Linares e Álvarez-Rivadulla (2010), Uribe-Mallarino (2008), Gutiérrez-Rocha (2014) e López-Martínez (2017) para o segundo. Em ambos, há separação espacial em benefício dos interesses dominantes. A presença de dominação sociopolítica e econômica do espaço traz consigo mudanças socioespaciais contemporâneas mais complexas intensificadas pelo processo de globalização, cujas fraturas se apresentam de forma desarticulada, denominada como fragmentação (SOUZA, 2006; SPOSITO, 2013). Nesta perspectiva, Souza (2008) acrescenta a questão dos conflitos pelo medo e risco de insegurança à fragmentação.

Salienta-se que, no espaço segmentado, também existem restrições movidas por preconceitos de raça, como foram apresentadas nas pesquisas sobre segregação racial e preconceito de classe, nos trabalhos da Colômbia desenvolvidos por Barbary (2004); Barbary e Lulle (2004); Vivas-Pacheco (2012; 2013); Villamizar-Santamaría (2015); Duarte-Mayorga, Villamizar-Santamaria, *et. al.* (2013), situação também presente na realidade brasileira.

Em vista disso, a distribuição de áreas industriais, segurança pública, espaços de lazer, espaços públicos, serviços, vias e meios de transporte, hospitais, escolas, e principalmente da moradia como um elemento de necessidade básica do ser humano, são aspectos que se ligam diretamente ao grau de segregação socioespacial, reconhecendo seu caráter econômico e profundamente desigual o que, de certo, dificulta concretização do direito à cidade.

2.4 Do direito à moradia ao direito à cidade: Aproximação ou utopia?

A moradia, além de sua escassez global, é um bem diferenciado, que apresenta toda uma gama de características, no que concerne a sua qualidade (equipamentos, conforto, tipo de construção, durabilidades etc.), sua forma (individual, coletiva, objeto arquitetura, integração no conjunto de habitações e na região) e seu status institucional (sem título, alugada, casa própria, co-propriedade etc.) que determinam os papéis, os níveis e as filiações simbólicas de seus ocupantes (CASTELLS, 2009, p. 224).

A moradia como uma necessidade fundamental é uma criação humana e forma de uso da natureza transformada para suprir as aspirações do homem no espaço. É um elemento que brinda o sentimento de proteção, segurança, privacidade, conforto e, ao mesmo tempo, com diversas funcionalidades para o descanso, cozinhar, vida social, com acesso a serviços básicos complementares como água, energia elétrica, etc.

Com o início da civilização, a evolução da moradia acontece como um elemento para satisfazer as necessidades acima colocadas como processo que vem acompanhado pela

produção do espaço necessário e pelo domínio do homem sobre a natureza, desencadeando historicamente diversos problemas: “Nel caso dell’abitazione, le contraddizioni tra aspirazioni dell’uomo e obiettivi della speculazione, allorché essa si è impossessata della produzione di questo bene di consumo, sono state evidenti dalle epoche più lontane” (COSENZA, 1974, p. 9).

O dito processo data desde o período escravista, passando pelo período feudal (transformação da escravidão em servidão, dispersão da população do campo rumo ao espaço urbano, mas persistindo a opressão disfarçada na estrutura de castelo e cidade fortificada) ao capitalismo, a partir do século XIX, no qual se evidencia a desarticulação dos centros urbanos e a degradação do ambiente e da paisagem (COSENZA, 1974). As tipologias da habitação mencionadas brevemente têm mudado ao longo da história, variando segundo a ótica social, cultural, espacial, aspetos políticos e arquitetônicos.

O contexto da industrialização trouxe diversas reflexões ao redor da temática, pois a habitação foi vista como um produto para comercializar, o poder do proprietário sobre o solo, gerando com o tempo mudanças na organização dos sistemas de produção e ideias de organização do trabalho, o que transformou a concepção de habitação numa questão polêmica, sendo hoje alvo de constantes debates pelos interesses ocultos que se acham detrás dela.

O aumento do número de indústrias e sua dinâmica, o surgimento das ferrovias e de outras estradas, o crescimento dos centros urbanos europeus e a mudança da produção do espaço, contribuíram para aflorar a problemática habitacional. O que foi reforçado pelas carências higiênicas da cidade em função do adensamento de novos bairros de casas operárias sob condições precárias em termos de materiais de construção e situação insalubre das moradias.

Engels (2010), na sua já citada obra, faz uma crítica à economia política a partir de uma perspectiva dialética sob a metodologia marxista na sua fase embrionária, com o intuito de compreender a sociedade burguesa e suas transformações principalmente da cidade de Manchester. O autor apresenta uma análise do desenvolvimento do capitalismo industrial e seu impacto na população, suscitando o movimento operário na Inglaterra e contribuindo para o debate do problema habitacional e das transformações das cidades.

Com o advento do capitalismo, marca-se a separação entre o trabalhador e os seus meios de produção, pois tais meios se converteram propriedade do capital e o trabalhador só ficou com a opção de vender a sua força de trabalho. Enquanto isso, os itens necessários para subsistência passaram a ser comercializados como produtos tais como vestuário, alimentos, moradia, entre outras necessidades básicas, comprados no mercado através de seus salários precários. No entanto, a habitação continuou sendo uma mercadoria especial, pelo seu longo

período de produção e consumo, além de ser um produto durável o que torna longo o período de rotação do capital.

Neste sentido, a moradia, no contexto capitalista, assume a forma de mercadoria atrelada ao solo, “Isso impede que ela, tal como os demais produtos do trabalho, seja produzida em poucas localizações centralizadas e depois distribuída aos consumidores. Em segundo lugar, há que se considerar o obstáculo representado pela propriedade privada da terra” (VILLAÇA, 1986, p. 07). Situação que faz com que a habitação, como propriedade,

[...]dos meios de produção e da terra atravessa a história, no capitalismo ela se torna abstrata e, em sua forma jurídica, naturalizada. Convém não esquecer que as constituições burguesas do século XVII colocam a propriedade como direito, situação esta que vigora até hoje, orientando e determinando as relações sociais de produção e o lugar de cada um na cidade (CARLOS, 2013, p. 97).

Tanto no Brasil como na Colômbia, os programas de habitação têm suas origens no século XX, na década dos anos 20, e meados das décadas de 70 e 80 já existindo exemplos importantes de políticas estatais como a do Banco Nacional de Habitação, no Brasil, e o Instituto de Crédito Territorial, na Colômbia. Estas políticas, historicamente, responderam às demandas do mercado, atendendo a um segmento populacional em certa forma privilegiada, com possibilidades de acesso ao mercado através do sistema financeiro, preterindo a população de mais baixa renda, aumentando a desigualdade e os processos de segregação socioespacial.

A complexidade da questão habitacional em relação ao espaço e às relações de produção tem apresentado diversas dificuldades, materializadas no déficit habitacional tanto qualitativo como quantitativo, que afeta diversas camadas da sociedade, em função dos problemas sociohistóricos relatados nos subcapítulos anteriores, no que tem a ver com insalubridade, superlotação e penúria, tanto na Europa como na América Latina.

O Brasil e a Colômbia são países marcados pelos efeitos perversos e contraditórios do capital, materializado em processos de segregação socioespacial e nas suas dimensões mais complexas de fragmentação. Isto, por sua vez, desencadeou processos de produção de moradias informais e assentamentos precários de massas empobrecidas e em conflitos com o meio ambiente, os quais foram aprofundados pela intervenção do Estado, através das políticas de habitação sanitaristas.

Em plena crise ecológica, no século XX, surgiram então novas formas de ver a cidade e sua relação com a natureza, dando início a processos de reflexão e a questionamento acerca das ações danosas dos homens ao seu meio para privilegiar o lucro. Assim, em 1960, Raquel Carson, autora do livro “Primavera Silenciosa”, advertiu sobre os efeitos nocivos do uso de

inseticidas, alterando o ciclo biológico que serviu de base para combater o desenvolvimento meramente econômico e tecnológico linear, alheio à natureza.

Desse modo, as crises ambientais têm sido tratadas por pesquisadores como Leff (2008), quem apresentou uma perspectiva a respeito do desenvolvimento, destacando a necessidade de abordar a natureza de forma interdisciplinar devido à sua complexidade. Nisso, a sustentabilidade apareceu como parte de um discurso que pretendeu criticar a lógica da racionalidade puramente econômica e higienista, da capitalização da natureza, propondo uma racionalidade ambiental, na qual se procura uma reaproximação social com relação à natureza:

A racionalidade ambiental incorpora assim as bases do equilíbrio ecológico como norma do sistema econômico e condição de um desenvolvimento sustentável; da mesma forma se funda em princípios éticos (respeito e harmonia com a natureza) e valores políticos (democracia participativa e equidade (sic) social) que constituem novos fins do desenvolvimento e se entrelaçam como normas morais nos fundamentos materiais de uma racionalidade ambiental (LEFF, 2008, p. 85).

Com o agravamento da problemática ambiental, surgiram novos paradigmas e novos discursos que questionaram a racionalidade técnica fundamentada no crescimento econômico que nega a natureza. Percebendo-se as limitações da visão mecanicista baseada no desenvolvimento das cidades como progresso econômico e tecnológico com matizes consumistas (SOUZA, 2005), visava-se, ao contrário, uma relação natureza-sociedade de maneira sustentável, tendo sido reforçada com o aparecimento de movimentos sociais de cunho ambientalista (LEFF, 2008; MENDES, 2010).

Durante décadas foram realizados diversos eventos. Contudo, devido à crescente problemática ambiental decorrente do processo de industrialização ligado aos padrões de consumo com excessivo uso dos recursos naturais, a ONU preparou o “Relatório Brundtland” o qual continha medidas para promover o desenvolvimento sustentável.

Este Relatório deu uma primeira definição do termo “Desenvolvimento Sustentável”, entendido como aquele que “atende às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras atenderem às suas próprias”. Assim mesmo, este documento deu origem à Agenda 21 (instrumento de planejamento para cidades sustentáveis), bem como estabeleceu parâmetros em prol do desenvolvimento sustentável nas vertentes econômica, social e ambiental (THEODORO, 2005 ; DIAS, 2010).

Na década dos 1980, diversos movimentos de protestos aconteceram no mundo, na luta contra ações de cunho capitalistas, contra as práticas abusivas imperialistas, estratégias

modernizadoras de apropriação e modificação do modo de produção do espaço, lutas tão diversas, sendo difícil identificar vínculos entre elas.

As lutas do povo Ogoni contra a degradação de suas terras pela Shell Oil Company; os prolongados combates contra os projetos de construção de represas patrocinados pelo Banco Mundial na Índia e na **América Latina**; movimentos camponeses contra a biopirataria; batalhas em oposição a alimentos geneticamente modificados e a favor da autenticidade dos sistemas locais de produção; lutas em favor da preservação do acesso de populações indígenas a reservas florestais, que envolvem coibir a ação das madeireiras; combates políticos à privatização; movimentos de defesa de direitos trabalhistas ou das mulheres em países em desenvolvimento, campanhas de proteção da biodiversidade e de prevenção da destruição do hábitat; movimentos camponeses em favor do acesso à terra; protestos contra a construção de vias expressas e aeroportos; centenas, literalmente de protestos contra programas de austeridade impostos pelo FMI – tudo isso são componentes de uma volátil combinação de movimentos de protestos que têm varrido o mundo e se tornado cada vez mais tópico das manchetes durante a década de 1980 e a partir dela (HARVEY, 2003, p. 137).

O surgimento de lutas com interesses diversos, sejam ambientais, territorial, de saúde, entre outras, são desarticuladas e esmagadas pelo ambiente de repressão dos poderes estatais que pregam a “ordem” e “estabilidade”, uma vez que o processo de globalização perversa defende o Estado mínimo, a privatização, e as cidades construídas principalmente para o mercado, mascarados pelas fábulas do desenvolvimento da cidade empresarial. Desta forma, ainda segundo este mesmo autor, o Estado, por meio de seu poder, busca enfraquecer e, muitas vezes, desmontar os movimentos que ameaçam os princípios de acumulação e do desenvolvimento capitalista, em alguns casos com apoio militar ou forças treinadas.

Surgem diversas instituições internacionais voltadas principalmente para questões ambientais, dos direitos civis, na procura de eliminação da pobreza, etc., sendo movimentos relativamente incipientes e, em alguns casos, contraditórios. Nesse período, destaca-se a Conferência das Nações Unidas realizada no Rio de Janeiro, em 1992; conhecida também como “Rio 92”, “Cúpula da Terra” ou “Eco 92”, que correspondeu a um evento de grandes dimensões mundiais que se tornou lugar de debate sobre conceitos socioambientais. Desenvolveram-se, posteriormente, outros encontros mundiais afins. Os avanços referentes ao uso dos conceitos de desenvolvimento e meio ambiente, nas últimas décadas, por alguns governos locais, materializaram-se em avanços na legislação e implementação de políticas ambientais para melhorar as condições de vida da população, auxiliar e aprimorar a elaboração de políticas públicas, promovendo o bem-estar das pessoas.

Nos casos do Brasil e da Colômbia, foram dados saltos interessantes no desenvolvimento e na implementação de leis e políticas públicas, considerando questões ambientais. Não obstante, ainda falta muito por se fazer, quando se observa a complexidade dos

desafios ainda persistentes, no que tange aos conflitos ambientais advindos das relações entre a sociedade e a natureza.

Deste modo, as cidades são testemunhas, pela sua própria história, da importância de considerar, em suas políticas públicas sociais, a sustentabilidade para além do econômico, valorizando ao mesmo tempo, os seus aspectos ambientais e sociais. A sustentabilidade é um conceito que pode manifestar “a necessidade de buscar alternativas que considerem as necessidades humanas em sua totalidade, sendo esta condição *sine qua non* à construção de ambientes sustentáveis, portanto mais humanos” (CASTILHO, 2012, p. 185). Nesta perspectiva, é pertinente e fundamental a promoção de políticas públicas direcionadas à construção de ambientes urbanos saudáveis, espaços que visem em primeiro plano à sustentabilidade da vida humana.

No entanto, na prática, no âmbito da urbanização no Brasil e na Colômbia, os investimentos na reprodução da força de trabalho não conseguem abarcar os custos com as necessidades mais essenciais das pessoas, em especial o custo com a habitação digna e seus serviços básicos. Esta situação foi denominada como “espoliação urbana”, que corresponde ao “somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência [...]” (KOWARICK, 1979, p. 59). Ou seja, mesmo possuindo empregos no setor industrial ou de serviços, etc., muitos dos quais em condições de precariedade e informalidade, as pessoas não ganham o suficiente para cobrir suas despesas.

Ao mesmo tempo, devido aos altos preços fixados pelo mercado imobiliário, sendo a moradia um mecanismo do mercado, traz como consequência a proliferação e a construção de “favelas”, “moradias piratas”, e ou ocupações “ilegais” nas periferias e em espaços sem condições sociais e ambientais (e não valorizados economicamente). Neste sentido, segundo Maricato (2000, p. 152),

A invasão¹⁶ de terras urbanas no Brasil é parte intrínseca do processo de urbanização. Ela é gigantesca, como pretendemos [...], 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.

A natureza do processo de urbanização acelerada e sua territorialidade dificultam a implementação de políticas públicas de habitação que respondam de forma efetiva à dinâmica

¹⁶ O termo “invasão” utilizado pela autora, não será utilizado na presente pesquisa. Preferiu-se aqui o termo “ocupação”, fazendo referência à luta pelo acesso à terra diante da conflituosa questão habitacional.

social e populacional dos países em causa. Nesse contexto, identifica-se que as políticas de habitação na América Latina têm passado por diversas transições, permitindo a ocorrência de variados mecanismos (leis, instrumentos) para atender ao déficit habitacional presente nos países; porém, em vários casos, estes mecanismos não são respeitados, pois estão mediados por grandes interesses econômicos imobiliários, tais como os das construções de grandes centros empresariais e comerciais, vias de acesso, etc.

Os espaços são produzidos e orientados para os interesses de acumulação de capital, dinâmica na qual se destroem identidades socioterritoriais construídas ao longo da história, fruto das experiências dos seus moradores nesse espaço. Nesta formação socioespacial perversa que busca preponderantemente o lucro, “[...] a exploração da classe trabalhadora, objetivos que sustentam a continuidade de uma mesma realidade – a capitalista – a qual no espaço-tempo presente vem acelerando-se cegamente, numa racionalidade instrumental competitiva que agrava os problemas sociais” (CASTILHO, 2015, p. 17).

Segundo exemplos de Davis (2006, p. 99),

Em Bogotá, enquanto grandes incorporadoras implantam condomínios para a classe média na periferia, o valor da terra na orla urbana dispara para além do alcance dos pobres, e, no Brasil, a especulação toma conta de todas as categorias de terrenos, estimando-se que um terço do espaço para construções mantenha-se vago na expectativa de mais aumentos.

Como consequência da especulação e mercadorização da moradia e da terra urbanas, a habitação tornou-se um direito difícil de conquistar, principalmente para os mais pobres que terminam ocupando os espaços mais precários e desvalorizados. Nessa sequência, as práticas socioespaciais segregadas como forma predominante da produção capitalista do espaço, nega a construção do direito à cidade como um projeto social.

A produção do espaço urbano funda-se, assim, na contradição entre a produção social da cidade e sua apropriação privada. A existência da propriedade privada da riqueza apoiada numa sociedade de classes e a constituição do espaço como valor de troca gera a luta pelo “direito à cidade” (CARLOS, 2013, p. 95).

A problemática da habitação tem gestado a luta de classes, aparecendo a habitação como um direito de todos os cidadãos, incluído na Declaração Universal dos Direitos Humanos segundo a qual: “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais...” inscrito no seu artigo XXV (UNESCO, 1998). O que, posteriormente, foi adotado nas Constituições Nacionais do Brasil (1988) e da Colômbia (1991).

Segundo Harvey (2011, p. 223), ao se referir aos processos de luta:

O que reteve políticas capitalistas incoerentes no passado foi uma vasta panóplia de lutas dos explorados e despossuídos, dos trabalhadores contra os capitalistas, dos cidadãos contra os rentistas e comerciantes predatórios, de populações inteiras contra a violência das extrações do colonialismo e do imperialismo, além das mais vagas, mas não menos influentes, lutas por justiça, direitos e uma ética mais democrática da ordem social.

Lefebvre (2001) aponta a importância da presença e ação da classe operária nas estratégias urbanas como suporte social, a fim de se contrapor aos processos de segregação, não querendo dizer que somente ela conseguirá sozinha se pôr contra as formas ameaçadoras, mas sem ela, não será possível nenhuma conquista. Para o autor, cabe às forças sociais, sejam classes, agrupamentos alianças, etc., indicar as suas necessidades para conseguirem reivindicar seus direcionamentos, do contrário,

Se a classe operária se cala, se não age, quer espontaneamente, quer através da mediação de seus representantes e mandatários institucionais, a segregação continuará com resultados em círculo vicioso (a segregação tende a impedir o protesto, a contestação, a ação, ao dispersar aqueles que poderiam protestar, contestar, agir) (LEFEBVRE, 2001, p. 123).

Na efervescência da pressão por parte das massas, os indivíduos não morrem, ao contrário se afirmam. Surgem assim direitos que são conquistados com a pressão das classes subalternas, mas, que não são suficientes, daí por que precisam continuar na luta pelo reconhecimento de seus direitos (LEFEBVRE, 2001). Desse modo, o direito à cidade segundo Lefebvre (2001, p. 134), “se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à *obra* (à atividade participante) e o direito à *apropriação* (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade”. Para o filósofo, trata-se de um direito no sentido político mais profundo, para além da moradia como um habitat e um habitar.

Ao se referir à experiência dos movimentos sociais urbanos na luta por reivindicações mais amplas pelo direito à cidade, considera-se que se trata “[...] – de fazer uma nova geografia urbana mais de acordo com princípios da justiça social e o respeito ao meio ambiente.” (HARVEY, 2011, p. 147), sendo um direito em disputa de oposição ao sistema que favorece, notadamente, ao mercado.

A política habitacional em países latinos como Brasil e Colômbia tem passado por diversas mudanças em prol da garantia do direito à moradia. No entanto, apesar dos avanços, quanto ao acesso à moradia, em termos quantitativos e qualitativos, o direito à moradia ainda

continua incipiente e distante do desejado direito à cidade. Isto num contexto de políticas de austeridade que parecem estar de olho no Brasil e na Colômbia, pois nos últimos anos os seus Estados vêm cortando os investimentos nas áreas sociais e abrindo mais vantagens à privatização e abertura ao mercado de exploração.

Tal situação se acentua, pelos laços débeis de luta, principalmente nas populações mais frágeis e vulneráveis, o que se tem denominado “sociedade gelatinosas”:

[...] a Sociedade Civil é amorfa, frágil, enfim “gelatinosa”. A idéia de tal fragilidade adquire novas dimensões quando se aponta para o fato de que as camadas populares não apresentam formas de autodefesa o que diz respeito à preservação ou conquista de bens e serviços urbanos de caráter básico: transportes, habitação, saneamento etc. Neste particular, o fenômeno atual mais flagrante talvez seja a expulsão das camadas pobres para a periferia da cidade, quando investimentos públicos e privados valorizam determinadas áreas (KOWARICK, 1979, p. 21-22).

Ao mesmo tempo, também existem grupos e movimentos sociais que lutam para serem escutados, na busca de conquistar os seus direitos, mas que sofrem processos de criminalização, como o exemplo apresentado por Souza (2013, p. 140), ao se referir à luta dos Movimentos dos Trabalhadores Sem-Teto:

[...] são articuladas por vozes que, se insistem em não serem silenciadas de vez, são, de todos modos, pouco audíveis para a maior parte da população, informada por meios de comunicação de massa que, muito frequentemente, têm sido zelosos coadjuvantes da criminalização dos sem-teto.

Por isso é que as lutas dos movimentos sociais representam um importante papel na reivindicação do direito à cidade, na sua luta pela terra e pela moradia tanto no espaço urbano como rural. Neste sentido, os processos de gestão territorial têm grande influência nas condições habitacionais.

Contudo, historicamente, a dinâmica espacial retratada gera espaços segregados e fragmentados, como demonstrado mais adiante na pesquisa, representando grandes desafios sobre a questão habitacional à gestão pública, envolvendo não só políticas habitacionais, mas também a participação de outros setores, pois à moradia, além do espaço construtivo interno, também se integram outras facetas e reivindicações como os elementos constitutivos das cidades, com o seu entorno, tais como: espaços públicos, serviços públicos domiciliários, equipamentos públicos, transporte, supermercados, restaurantes, serviços de infraestrutura social, entre outros elementos necessários para a adequada satisfação das necessidades das pessoas.

3 PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

“Quando se fala em adaptar uma teoria, por exemplo, o materialismo histórico a situações distintas, quer dizer por um lado, que cada análise concreta é sempre específica, que se devem combinar de uma certa forma os instrumentos de que se dispõe com o fim de respeitar a especificidade histórica de cada situação, ao invés de adaptar toda situação nova a esquemas que tenham sido forjados em situações relativamente distintas”.
(CASTELLS, 2009, p. 13)

Nesta seção, encontrara-se a descrição das áreas de estudo: Recife, no Brasil e Bucaramanga, na Colômbia, no intuito de contextualizar o objeto de estudo, assim como o método e os procedimentos metodológicos escolhidos para a realização da pesquisa.

A pesquisa é de cunho comparativo. Este método de abordagem em meios sociais diversos considera as semelhanças e diferenças da formação territorial específica das cidades do Recife e de Bucaramanga, tanto no passado como no presente das políticas públicas de habitação, agregando um valor holístico para fomentar e propor princípios para o aprimoramento das políticas habitacionais.

O método comparativo apresenta-se no âmbito da dialética na medida em que interpreta a realidade e estuda os fenômenos sociais na história do processo de produção do espaço urbano em permanente movimento, considerando suas contradições, seus conflitos e suas possibilidades de superação. Reconhecendo, portanto, a realidade dos homens e das mulheres como essencialmente contraditória e conflituosa em movimento de mudança e transformação social.

3.1 Descrição dos territórios: Recife e Bucaramanga

De acordo com a ONU-HABITAR (2012), quase 80% da população da América latina e do Caribe moram nas cidades, sendo este continente um dos mais urbanizados do mundo¹⁷. No caso de países como Brasil e Colômbia, o processo de urbanização acelerada, especialmente, a partir de sua industrialização tardia, trouxe diversas transformações que mantiveram a desigualdade socioespacial no tempo. Ainda de acordo com a ONU-HABITAR (2012, p. XII, tradução nossa)¹⁸, “as cidades latino-americanas e do Caribe são cidades “duplas”, “divididas”, “segregadas” o que se expressa tanto no espaço como socialmente.” Isto também agrava a

¹⁷ Cabe esclarecer que crescimento populacional acelerado é uma questão do passado, pois desde o ano 2000 o crescimento populacional na área urbana mantém um crescimento demográfico natural. (ONU-HABITAR, 2012)

¹⁸ “las ciudades latinoamericanas y del Caribe son ciudades “duales”, “divididas”, “segregadas”, algo que se expresa tanto espacial como socialmente”

problemática da habitabilidade, daí por que um dos principais desafios dos governos da América Latina consiste no enfrentamento da pobreza, e, conseqüentemente, do déficit habitacional, sendo também um dos desafios no Brasil e na Colômbia.

No que se refere à delimitação da área de estudo, Recife e Bucaramanga são cidades capitais que se encontram entre as mais populosas do Brasil e da Colômbia, respectivamente (Figura 2).

Figura 2- Localização Bucaramanga (Colômbia) e Recife (Brasil).



Fonte: Organização da autora, 2019.

A escolha dos municípios partiu da proximidade da pesquisadora com as áreas estudadas, sendo Bucaramanga sua cidade natal e Recife o local onde vive atualmente e tem

desenvolvido pesquisa durante os últimos seis anos, situação que permite a familiaridade com o território e a sua dinâmica.

No que se refere à Recife, chama a atenção a dinâmica social e de produção do espaço em torno da questão habitacional, sendo este um dos municípios que mais se destacou pela luta dos movimentos sociais pelo direito à moradia no Brasil, razão pela qual foi pioneiro na criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS).

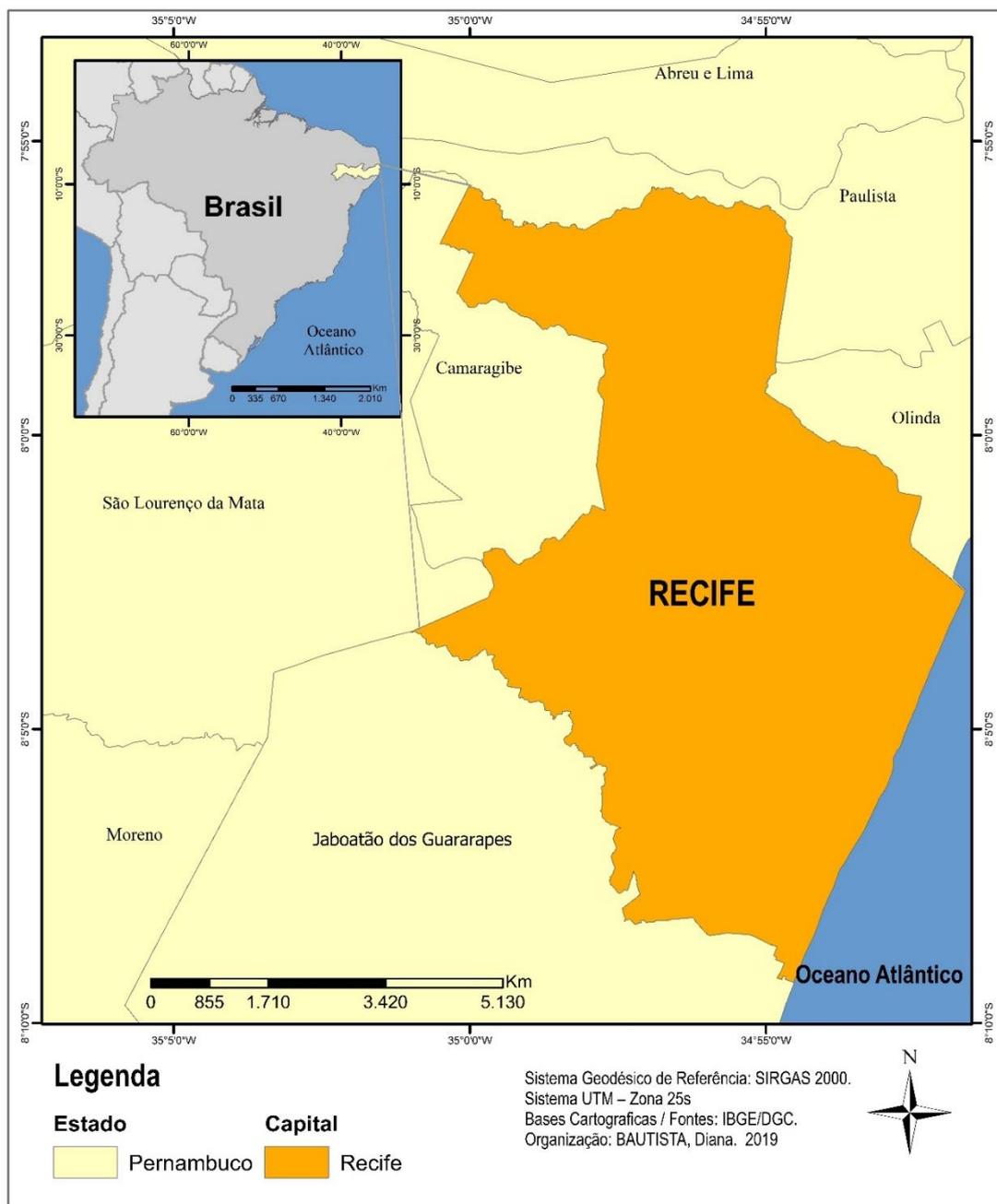
Quanto à cidade de Bucaramanga e suas características, que serão expostas mais adiante, é uma cidade capital com configuração do espaço marcada pela segregação socioespacial. Outro dos aspectos que marca a história do país e, por conseguinte, da cidade, tem a ver com o processo de violência por causa do conflito armado que enfrenta há mais de 50 anos, situação que impacta na dinâmica social e urbana da cidade.

Em 2017, a população estimada do Brasil, segundo dados do IBGE, era de 207.660.929 pessoas; enquanto, no estado de Pernambuco a população estimada era de 9.473.266, e sua capital, o município de Recife (Figura 3), possuía uma população de 1.633.697 habitantes (IBGE, 2017). Recife, uma das referências empíricas deste estudo, é uma cidade litorânea e capital do estado de Pernambuco; limita-se ao leste com o oceano Atlântico, ao sul com o município de Jaboatão dos Guararapes, ao oeste com São Lourenço da Mata e Camaragibe, e ao norte com Olinda e Paulista (RECIFE, 2014).

A cidade, atendendo o estabelecido no artigo 88 da Lei Orgânica do Recife, encontra-se dividida em 94 bairros, 18 microrregiões e 6 Regiões Político-administrativas (RPA) (RECIFE, 2016b).

Recife situa-se a quatro metros acima do nível do mar, com aproximadamente 8km de extensão de litoral com o Oceano Atlântico. A cidade é caracterizada por ser uma planície aluvial constituída por ilhas, restingas, alagados e manguezais em torno dos seus rios Beberibe, Capibaribe, Tejipió e a área estuarina Pirapama (RECIFE, 2016b). Referente às suas características morfológicas, “Recife é caracterizado por suas colinas/morros e por uma planície flúvio-marinha, representando em torno de 70% de sua área em planície ao nível do mar e o restante por relevo levemente acidentado” (RECIFE, 2016b, p. 48), alertando que as áreas de morros na sua maior parte são ocupadas por assentamentos precários (RECIFE, 2016b). Além de apresentar nos limites Norte, com Paulista e São Lourenço da Mata, predominância de tabuleiros.

Figura 3- Município de Recife – Estado de Pernambuco – Brasil



Fonte: Organização da autora, 2019.

Como características gerais da cidade, Recife engloba importantes polos econômicos, tais como: tecnológico, médico, gastronômico e educacional, destacando-se como o maior parque tecnológico (Porto Digital) e o segundo maior polo médico do Brasil, formado por 417 unidades entre hospitais, clínicas, laboratórios e outros centros, instalações que atende ao redor de 20 mil pessoas por dia, sendo a maioria usuários de planos de saúde (RECIFE, 2016b). Sua Região Metropolitana possui dois grandes polos industriais: um em Goiana, com a fábrica da Fiat Chrysler Automóveis Brasil (FCA) e a Empresa Brasileira de Hemoderivados e

Biotecnologia (Hemobrás); e um entre Ipojuca e o Cabo de Santo Agostinho, constituído pelo Porto de Suape com seus empreendimentos navais, petroquímicos, eólicos, etc. Não obstante, apesar de ter grandes polos de investimentos econômicos, a cidade é marcada pela fragmentação, pela desigualdade socioespacial e pela pobreza (RECIFE, 2016b).

No que diz respeito à Colômbia, segundo dados de projeções do *Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas* (DANE, 2014), sua população total para 2014 era de 47.661.787 habitantes, enquanto que o departamento de Santander possuía população de 2.071.016 habitantes para 2016 (DANE, 2016) e sua capital, o município de Bucaramanga (Figura 4), a outra referência empírica deste estudo, possui uma população de 528.269 habitantes.

Segundo dados do Censo de 2005, a população urbana corresponde a 98,75% e a rural a 1,23%, mas, em contraposição, no que se refere à classificação do solo, 32% é urbano, 4% da área de expansão urbana e 64% rural, sendo a área urbana a mais adensada. (BUCARAMANGA, 2014a). A área urbana encontra-se dividida em 17 comunas constituídas por 177 bairros e 85 assentamentos e 3 corregimentos na área rural (BUCARAMANGA, 2014b).

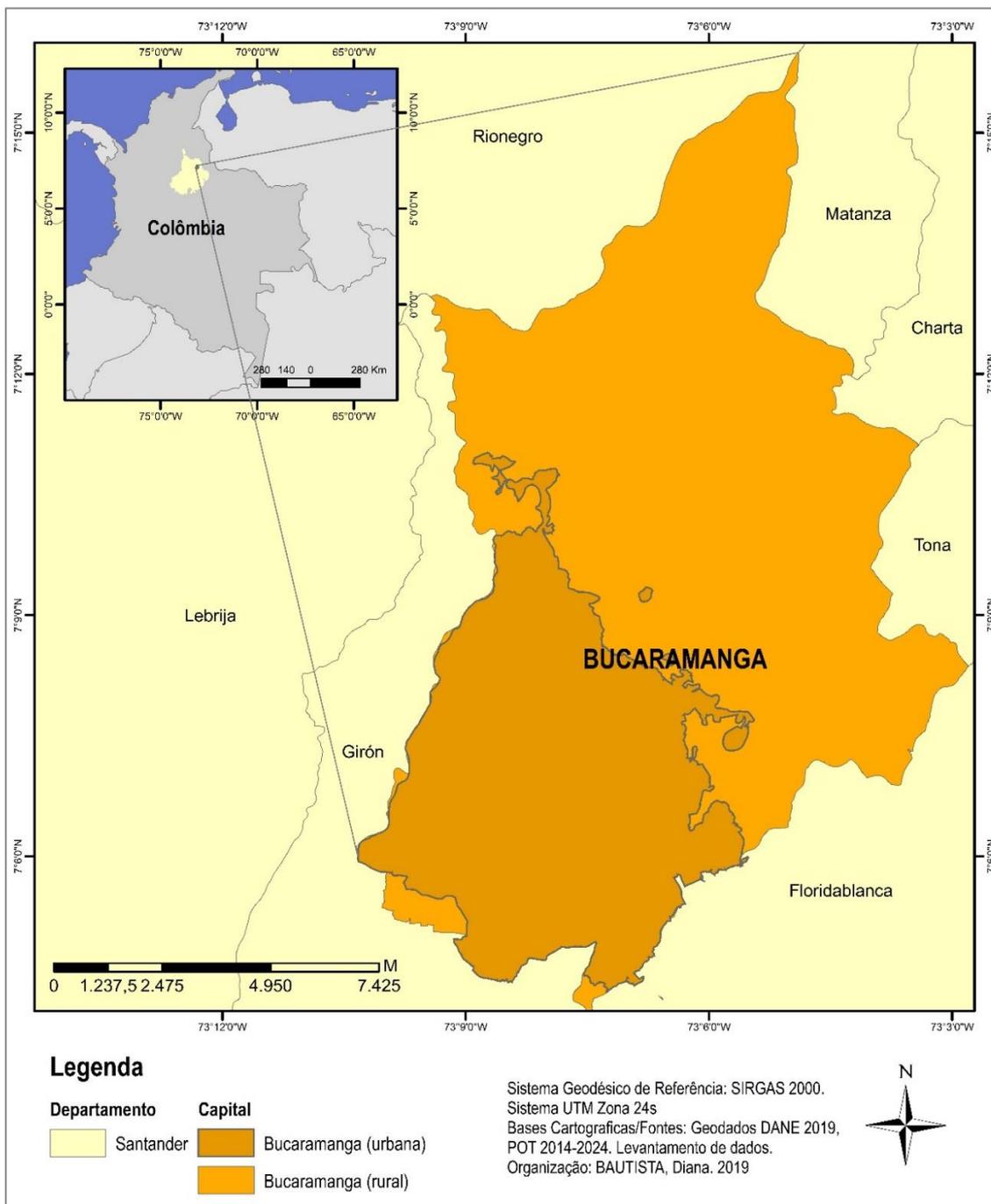
Bucaramanga tem uma área de 165km², além de diferentes altitudes nos diversos pontos do solo, o que permite que a cidade conte com vários pisos térmicos (cálido, médio e frio); a capital limita ao norte com o município de Rio Negro; a leste com os municípios de Charta e Tona; ao sul com Floridablanca e a oeste com o município de Girón (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2014; BUCARAMANGA, 2016). A sua forma triangular de vale é moldada pelos rios de Oro, Frio e Suratá, características que condicionam a disponibilidade de solo. Isto faz Bucaramanga ser um planalto resultante de um processo orogênico complexo; sulcado por múltiplos córregos em uma direção leste-oeste, que formavam trechos de filamentos estendidos, margeados por ravinas de grande profundidade permanentemente expostas à erosão e deslizamentos (RUEDA-GÓMEZ, 2012b).

A Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) está formada por quatro municípios, cujo principal é o de Bucaramanga, seguida de Girón, Floridablanca e Piedecuesta. Atualmente, devido às condições topográficas com predominantes escarpas no território Bumangués¹⁹, tem-se gerado um processo de conurbação entre Bucaramanga e Floridablanca, impulsionando o desenvolvimento de grandes projetos urbanos de cunho privado, ampliando ao longo da última década a extensão da malha urbana e criando, assim, novas centralidades (RUEDA-GÓMEZ,

¹⁹ Gentílico de Bucaramanga

2012b). Os municípios vizinhos, Girón e Piedecuesta, foram e continuam sendo eixos de expansão urbana dada a falta de disponibilidade de terras aptas para a construção (BUCARAMANGA, 2014a).

Figura 4- Município de Bucaramanga – Departamento de Santander - Colômbia



Fonte: Organização da autora, 2019.

Bucaramanga, ao ser a capital e núcleo principal da AMB, concentra as principais atividades econômicas relacionadas com o comércio, além da prestação de serviços de saúde,

finanças e educação. Dentro das atividades de comercialização, desenvolvem-se produtos provenientes da agricultura, pecuária e avicultura, também tem-se criado nos últimos anos grandes *shoppings* para dinamizar a economia local (BUCARAMANGA, 2014a; 2016). Além de contar com zona industrial com via de conexão ao mar, zona com produção industrial de baixo, médio e alto impacto associadas com atividades avícolas, café, cacau, palma, entre outras.

Para finalizar, cabe destacar que as condições geomorfológicas das cidades estudadas influenciam direta e indiretamente na ocupação do território. Referente à Bucaramanga, um território heterogêneo nas suas características físicas, com altitudes variadas do solo, o centro da cidade se separa da área norte e oeste por escarpas pronunciadas, aluviais, sendo aspectos físicos que em certa medida segregam a população de baixa renda localizada no Norte, bem como o espaço onde se identificam áreas de expansão da cidade. É este espaço onde se localizam os Conjuntos Habitacionais de interesse social e a população de estratos 1 e 2 da cidade e a indústria. Ao mesmo tempo, pelas características do solo na área Norte da cidade de Bucaramanga, os projetos são acompanhados de obras de contenção e outros projetos para evitar deslizamentos e outros problemas decorrentes das características do relevo.

No caso do Recife, apesar de ser uma cidade caracterizada por ter aproximadamente 70% do seu relevo constituído de planície – a planície flúvio-marinha – e o restante de colinas/morros, as últimas áreas mencionadas são ocupadas em maior proporção por assentamentos precários, segundo dados do diagnóstico do setor habitacional feito no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (RECIFE, 2016b). Tais aspectos possuem relação com a localização das moradias da população de baixa renda, as condições ambientais, qualitativas, vantagens climáticas, de acessibilidade, etc., ligadas aos interesses e benefícios que o espaço concede, influenciando também na localização dos projetos de habitação de interesse social.

3.2 Método de abordagem

Gil (2012) classifica o método de pesquisa a partir da base lógica e técnica, a primeira compreende os procedimentos lógicos que são “desenvolvidos a partir de elevado grau de abstração” fundamentado em correntes de inspiração filosófica, e a segunda corresponde aos procedimentos técnicos que procuram “[...] proporcionar ao investigador os meios técnicos para garantir a objetividade e a precisão no estudo dos fatos sociais” (GIL, 2012, p. 15). Desta forma, a adoção da base lógica da pesquisa está vinculada e inspirada em uma corrente

filosófica e a base técnica pode-se utilizar de diversos meios técnicos para a sua operacionalização.

O método comparativo é utilizado na ciência política, história, geografia e nos diversos campos do conhecimento. Diversos cientistas apontam a importância do método comparativo para o campo do conhecimento tais como: Schneider e Schmitt (1998); Gressler (2004); Fachin (2006); Marconi e Lakatos (2006; 2009); Gil (2012); Ragin (2014), entre outros. Autores como Marconi e Lakatos, Gil e Fachin dimensionam a pesquisa comparativa quanto procedimento de base técnica, sendo uma etapa mais concreta e menos abstrata da pesquisa. Outros pesquisadores identificam a comparação como método de base lógica e de abordagem proposto por Schneider e Schmitt e Ragin.

Embora exista distinção entre método de abordagem quanto procedimento lógico e procedimentos técnicos, classificação proposta por Gil (2012), na presente pesquisa utiliza-se o método comparativo como abordagem na perspectiva da análise social, na construção científica no âmbito da dialética, como uma forma de compreender as similaridades e diferenças entre os municípios de estudo e apreender as causas e consequências das políticas públicas de habitação popular.

A partir da perspectiva de Gressler (2004, p. 58). “a principal característica da pesquisa causa-comparação é que os dados são coletados após a ocorrência dos eventos. O investigador seleciona uma ou mais variáveis e examina os dados, retrocedendo através do tempo à procura das causas e relações”

Com o intuito de obter uma maior compreensão dos fenômenos, é pertinente verificar similitudes e explicar divergências tanto no presente como no passado, em diversos tipos de grupos, sociedades, como objetivo do procedimento comparativo (MARCONI e LAKATOS, 2009). Nesta mesma perspectiva de semelhanças e diferenças como um método técnico trabalhado com grupos, diversos indivíduos, sociedades, fenômenos, culturas, etc., se vincula o pensamento de Gil (2012) e de Fachin (2006). Assim, pode-se discernir que o debate referente ao método comparativo gira em torno, principalmente, das semelhanças e diferenças como ponto de partida.

Gul (2010), no seu trabalho *method and practice in comparative history*, apresenta a história da pesquisa comparativa e alguns aspectos teóricos. Segundo Gul (2010), no seu percurso histórico, a tentativa empreendida por John Stuart Mill aproximou-se do método comparativo através do desenho do método de concordância e o da diferença para compreender os fenômenos sociais e políticos, tornando-se a inspiração para cientistas sociais como Theda Skocpol, quem trabalhou trajetórias históricas comparativas.

Posteriormente, pesquisadores do método comparativo foram ampliando o seu viés, do estudo da história científica comparativa, passando a se preocuparem em compreender a “dinâmica social”, as transformações culturais e estruturas sociais. No século XX, a pesquisa comparativa do historiador francês *Marc Bloch*, quem além de apresentar o método comparativo que demonstra as semelhanças e as diferenças expõe questões mais complexas do método como as condições para formular a comparação, convertendo-se em um dos principais expoentes do campo na época (GUL, 2010).

Segundo Mahoney e Rueschmeyer (2003), a análise da história comparativa tem uma longa tradição nas ciências sociais, sendo empregada pelos considerados fundadores da ciência social moderna como Adam Smith, Alexis de Tocqueville e Karl Marx, assim como por outros pensadores do século XX, destacando a Otto Hinte, Max Weber e o comentado Marc Bloch quem ocupou uma posição importante na História Comparada com o seu artigo “*Pour une histoire comparé des sociétés européennes*”.

Entre outros trabalhos representativos e mais recentes em pesquisa social é Ragin (2014). O autor apresenta o método comparativo como uma forma de pesquisa lógica orientada para estudo de casos, possibilitando o desafio da divisão da pesquisa social qualitativa e quantitativa, focando na pesquisa qualitativa como chave para compreender os fenômenos como “acontecem”. Numa tentativa de explorar formas alternativas e de se afastar dos desenhos quantitativos tradicionais das ciências sociais da época.

O trabalho de Ragin (2014) enfoca quatro componentes. No primeiro, a pesquisa comparativa enfatiza sua natureza de estudos baseados em casos, sendo cada caso tratado como uma entidade complexa (um todo coerente) no curso da análise; no segundo componente, o enfoque comparativo também permite explorar similitudes e diferenças entre os casos comparados e suas condições causais através de uma matriz lógica; no terceiro, os modelos explicativos facilitam o diálogo entre a teoria e a evidência (presença de contradições) e o quarto componente consiste na avaliação das causalidades.

No debate atual sobre análise comparativa nas ciências sociais, ao focalizar nos estudos de caso, encontram-se opções disponíveis tais como: o estudo de caso único (país/região ou evento); o estudo de caso único ao longo do tempo (estudo histórico ou análise de séries temporais); dois ou mais casos, todos com intervalos de tempo; todos os estudos de caso relevantes para a questão de pesquisa; e todos os casos relevantes no tempo e no espaço (ZINZANI, 2015).

De acordo com o debate sobre o número de casos, Ragin (2014) afirma que a análise comparativa de número limitado de casos sustenta maior profundidade nos conhecimentos,

mantendo estruturas flexíveis que se podem modificar ao longo dos estudos. No entanto, ao comparar com as abordagens de número de casos maiores ao ser menos flexíveis torna o processo mais rigoroso.

Neste sentido, o método comparativo mantém uma preocupação metodológica de compreender os diversos fenômenos, suas causas e consequências em diversos lugares, caso seja a partir de uma perspectiva quantitativa e qualitativa. Segundo Shneider e Schmitt (1998, p. 01), o método comparativo como abordagem lógica procura: “[...] descobrir regularidades, perceber deslocamentos e transformações, construir modelos e tipologias, identificando continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças, e explicitando as determinações mais gerais que regem os fenômenos sociais”.

O anterior permite inferir que o método comparativo, no seu debate a partir da perspectiva dos diversos autores, atribui elementos de similitude e diferença nos seus vários campos de estudo. Assim, os aspectos do método comparativo que norteiam a presente pesquisa partem da formação e produção do espaço e do desenvolvimento das políticas habitacionais em duas cidades capitais de dois países da América do Sul, pretendendo-se a partir da reflexão crítica da comparação, identificar os problemas, as semelhanças e diferenças, as formas de articulação nos diferentes espaços na sua complexidade e totalidade na fase histórica e atual do capitalismo.

O Brasil e a Colômbia foram selecionados como países foco da pesquisa de acordo com as suas características de países periféricos, cujas cidades – Recife e Bucaramanga respectivamente – apresentam diversos conflitos e uma complexa trajetória da política habitacional. Nesta perspectiva, a metodologia comparativa adotada é importante do ponto de vista dos estudos sociais.

Comparative research aims to identify significant differences (qualitative differences in structural and operational configurations) between different contexts or situations; thereby comparative research can potentially help to define “relevance domains” for specific policy interventions and consequences (ZINZANI, 2015, p. 55).

Desta forma, o método comparativo é apropriado para analisar a trajetória da política habitacional, contextos, territórios atingidos, estratégias em comum e as diferenças dos dois contextos escolhidos.

O método comparativo, no âmbito da perspectiva dialética, relaciona-se com uma forma de interpretar a realidade e estudar os fenômenos sociais historicamente contextualizados. A dialética é importante para entender a complexidade da temática urbana, com um olhar crítico

da realidade, das lutas sociais e das transformações das políticas de habitação, no processo permanente de configuração histórica da produção do espaço no Brasil e na Colômbia.

A dialética reconhece a realidade como essencialmente contraditória, transcendendo o processo reflexivo das formações materiais do conhecimento e reconhecendo o movimento dos fenômenos em constante mudança e transformação. As ideias de *Marx* e *Engels* foram as que fixaram as bases iniciais do materialismo histórico e dialético, para os quais a matéria estaria interconectada com as ideias (TRIVIÑOS, 1987) no âmbito das relações sociais.

Procurando explicações lógicas da realidade da dinâmica da produção do espaço da cidade, para entender a natureza das políticas públicas de habitação, tenta-se interpretar seu processo sob as leis da dialética que se apresentam como resultado da prática social que conduz à mudança do mundo transformando a natureza, sua relação com o desenvolvimento histórico da vida social, apresentando seu valor essencial.

Assim, o materialismo dialético reconhece três leis: (i) A lei da transformação da quantidade em qualidade e vice-versa; (ii) A lei da interpenetração dos contrários ou unidade dos opostos; e (iii) a lei da negação da negação (TRIVIÑOS, 1987; MARCONI e LAKATOS, 2006; MARTINS e THEÓPHILO, 2009; GIL, 2012).

A primeira lei faz referência ao processo reflexivo das formações materiais desse conhecimento, ou seja, as características internas, seus processos, sua transformação, função, e finalidade das propriedades que são as definem a qualidade do objeto; e quando se fala de quantidade, faz-se referência a perspectivas de caracterizar, quantificar, avançar no conhecimento do objeto, identificando a intensidade das características que lhe são inerentes. As qualidades e quantidades estão inter-relacionadas e passam por mudanças que fazem parte dos fenômenos sociais.

A segunda lei reconhece o movimento dos fenômenos, a luta dos contrários, a constante luta e oposição dos elementos, mas não pode existir um sem o outro. como exemplo, não é possível conceber a existência das classes dominantes sem a presença dos trabalhadores, o social e o privado, desenvolvimento e subdesenvolvimento, desta forma os opostos estão em constante interação, “desta maneira, a contradição é a fonte genuína do movimento, da transformação dos fenômenos” (TRIVIÑOS, 1987, p. 69).

No Brasil e na Colômbia, países onde os meios de produção são exacerbadamente privatizados, gerando lutas entre os que detêm o poder e os que são oprimidos, na forma de produção do espaço, o capital imobiliário e os processos de implantação das políticas públicas de habitação acham-se sob diversas contradições que podem limitar ou favorecer a luta pelo desenvolvimento, ao movimento ou transformação do próprio fenômeno da produção.

A terceira lei corresponde à mudança dialética ou ao desenvolvimento dos objetos pela luta dos contrários no processo de transformação, que opera por meio da negação. Segundo Triviños (1987, p. 71), esta lei “[...] nos faz saber quais as relações entre o antigo e o novo no processo de desenvolvimento dos fenômenos.”. No entanto, não quer dizer que o novo que surge elimina completamente o velho, pois o novo possui muitos elementos do antigo, e assim também o novo envelhece e é negado por outro fenômeno.

Esta lei é o resultado da luta dos contrários, correspondente à passagem de uma forma à outra. Assim, pode-se identificar o higienismo e sua passagem e/ou mudanças por novos discursos nas políticas públicas de habitação, que procuram melhorar as condições de vida da população mais vulnerável, mas ainda as políticas de habitação atuais carregam traços e resquícios das características do higienismo. Nesse processo, não se considera o desenvolvimento como um processo linear, pois é contraditório e repetitivo no sentido de que o novo não é completamente novo pois este não elimina o velho na sua totalidade.

A compreensão da realidade pelas leis aqui consideradas do materialismo histórico dialético permite interpretar a complexa realidade dos fenômenos da pesquisa na sua práxis, nas suas relações contraditórias, versáteis e conflitantes no processo de transformação das políticas públicas sociais em estudo. E isto sob uma visão e reflexão crítica e objetiva dos diversos aspectos e elementos dos interesses e conflitos que permeiam a construção histórica da política pública de habitação como uma totalidade complexa.

Conforme Kosik (1967), o método dialético parte da realidade concreta, não sendo possível identificar a estrutura da *coisa* ou a *coisa mesma* somente através da contemplação ou reflexão acrítica, é indispensável buscar e compreender a essência, a *coisa em si*. Para o mesmo autor, é necessário ir além das ideias da “pseudoconcretude” da mera reflexão, contemplação, redução do homem ao nível da prática utilitária do imediato. Para isso, é necessária uma visão dialética crítica como método de práxis revolucionário, de transformação da realidade, dissolvendo a fetichização do mundo, da coisificação, com o intuito de alcançar a realidade concreta. Quer dizer, avançar do plano abstrato ao concreto como uma forma do conhecimento da realidade em todos seus planos e dimensões.

3.3 Procedimentos metodológicos

Partindo do objetivo principal da pesquisa, que consiste em analisar a natureza das políticas públicas de habitação, avaliando a sua influência nas condições ambientais dos

territórios atingidos, delinear-se-ão os procedimentos metodológicos, os quais constam de dois momentos.

No **primeiro momento**, para avaliar a natureza dos programas, relativos aos dois primeiros objetivos específicos (a) Contextualizar historicamente os processos de produção do espaço em Bucaramanga e Recife; e b) Identificar as políticas de habitação social, foi utilizado o método histórico, processo necessário para compreender os contextos de cada país; e, numa menor escala, o nível municipal. Segundo Marconi e Lakatos (2006, p. 91), este procedimento investiga “acontecimentos, processo e instituições do passado para verificar sua influência na sociedade de hoje, pois as instituições alcançaram sua forma atual por meio de alterações de suas partes componentes ao longo do tempo, influenciadas pelo contexto cultural particular de cada época”.

A pesquisa histórica permite identificar como, no contexto dos fatos passados, surgiram os acontecimentos atuais, nos contextos das cidades pesquisadas. Segundo Lefebvre (2001, p. 43), “já foi constatado e verificado que a história permite elucidar a gênese da cidade e sobretudo discernir melhor que qualquer outra ciência a problemática da sociedade urbana”. A história já não é mais um documento representado como matéria inerte, um monumento mudo do passado, dedicado à memorização; ao contrário, “[...] trata de definir en el propio tejido documental unidades, conjuntos, series, **relaciones**” (FOUCAULT, 2015, p. 16, grifo nosso), enfim, de uma história que problematiza as relações. Assim, através da descrição do desenvolvimento da questão habitacional, pretende-se compreender e perceber este fenômeno e suas sucessivas alterações e contradições.

Como **técnicas** para alcançar tais objetivos, foi necessário o registro de eventos observados, a interpretação e análise bibliográfica (livros, artigos científicos, dissertações e teses) e pesquisa de documentos institucionais no Brasil e na Colômbia, tais como relatórios das políticas sociais de habitação.

A pesquisa dos dados foi realizada nas bibliotecas dos diversos departamentos da Universidade Federal de Pernambuco (Brasil) tais como do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA), Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFCH) e do Centro de Artes e Comunicação (CAC). Em Colômbia, pesquisou-se na Biblioteca Central Virtual da *Universidad Industrial de Santander* (UIS), monografias do curso de História, Serviço Social e trabalhos de conclusão dos cursos de especialização em Gerência de Projetos de Construção e em Gestão Pública. Isso devido à não existência de dissertações e teses sobre a área, já que os programas de mestrado na universidade mencionada são relativamente novos. Em 2015, foi aberto o mestrado em Economia e Desenvolvimento e em Gestão e Política Públicas; em 2017

foi aberto o mestrado em Estudos Latino-americanos e em Avaliação e Gerência de Projetos. A nível de doutorado, a Universidade abriu curso de História no ano de 2017.

Também foram feitas pesquisas em portais eletrônicos: (i) artigos: pesquisa diretamente nas revistas científicas; (ii) consulta de dados de Banco de Teses e Dissertações; (iii) bases de dados: Periódicos Capes, Scopus (Elsevier), *ScienceDirect* (Elsevier), Latindex: portal de portais, Scielo.

Além disso utilizou-se de pesquisa documental. Dentro dos documentos analisados, citam-se (Quadro 1):

Quadro 1- Lista de documentos analisados

Cidade e data	Entidade	Título	Tipo do documento	Código
Recife, [s.d]	Prefeitura do Recife (PCR) Secretaria de Habitação (SecHab)	META: “Reduzir o déficit habitacional promovendo habitabilidade e inclusão social”. Localidade Zeferino Angra.	Documento Power-point (13 p.)	Documento 01
Recife, 2006	PCR- SecHab	Termo de referência. Projeto de Participação comunitária da comunidade denominada “Vila Imperial” do Município.	Documento (10 p.)	Documento 02
Recife, [2008]	PCR- SecHab Diretoria de Habitação – DIRHAB – PAC	Projeto integrado comunidade Vila Imperial	Documento Power-point (23 p.)	Documento 03
Recife, 2004	PCR- SecHab	Termo de referência. Projeto de Participação comunitária da comunidade denominada “Abençoada por Deus” do Município.	Documento (10 p.)	Documento 04
Recife, [2008]	PCR- SecHab	Projeto integrado comunidade Abençoada por Deus	Documento Power-point (18 p.)	Documento 05
Recife [s.d]	Urb- Recife	Projeto de Trabalho Técnico Social, Habitacional III -Xuca.	Documento (19 p.)	Documento 06
Recife, [2010]	PCR- SecHab	[Conjuntos Habitacionais - 2009-2020]	Documento (16 p.)	Documento 07
Recife. 2011	Prefeitura do Recife	Balanco, dezembro de 2011	Documento (81 p.)	Documento 08
Bucaramanga, 2012	INVISBU	Informe de gestión: enero a diciembre de 2012	Documento (17 p.)	Documento 01
Bucaramanga, 2013	INVISBU	Informe de gestión para la rendición de cuentas de la vigencia 2013.	Documento (6 p.) Site oficial do Invisbu	Documento 02

Continua

Conclusão

Cidade e data	Entidade	Título	Tipo do documento	Código
Bucaramanga, 2014	INVISBU	Informe de rendición de cuentas 2014	Documento (63 p.) Site oficial do Invisbu	Documento 03
Bucaramanga, 2015	INVISBU	Informe de gestión para la rendición de cuentas de la vigencia 2015	Documento (55 p.) Site oficial do Invisbu	Documento 04
Bucaramanga, 2016	INVISBU	Informe de gestión para la rendición de cuentas de la vigencia 2016	Documento (50 p.) Site oficial do Invisbu	Documento 05
Bucaramanga, 2017	INVISBU	Informe de gestión para la rendición de cuentas de la vigencia 2017	Documento (6 p.) Site oficial do Invisbu	Documento 06
Bucaramanga, 2018	INVISBU	Informe de gestión para la rendición de cuentas de la vigencia 2018	Documento (98 p.) Site oficial do Invisbu	Documento 07

Fonte: Organização da autora. Dados: Prefeitura do Recife- Secretaria de Habitação, Invisbu.

Também foi feito levantamento de dados secundários assim como obtidas outras informações pertinentes para a pesquisa, nas seguintes instituições no Brasil: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Portais do Governo Federal; Fundação João Pinheiro (FJP), Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco- CONDEPE/FIDEM, Secretarias nacionais e municipais das áreas de planejamento e habitação do Brasil. Na Colômbia: *Departamento Administrativo Nacional de Estadística* (DANE), *Sistema Estadístico Nacional* (SEN), portais do *Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga* (INVISBU), *Observatorio Municipal del Hábitat y la Vivienda de Bucaramanga* (OMHVB) e da *Alcaldía de Bucaramanga* (Programas Sociais).

Realizou-se o levantamento fotográfico entre setembro de 2017 e março do 2018²⁰ (em campo), e foram elaborados mapas²¹ com corte de 2016 (Bucaramanga) e 2017 (Recife), com

²⁰ “A imagem, com ou sem acompanhamento de som, oferece um registro restrito, mas poderoso das ações temporais e dos acontecimentos reais – concretos, materiais” “o visual” e “a mídia” desempenham papéis importantes na vida social, política e econômica. Eles se tornaram “fatos sociais”, no sentido de Durkheim. Eles não podem ser ignorados” (BAUER e GASKELL, 2008, p. 138)

²¹ Atualmente, os estudos têm um viés interdisciplinar, expertos nas ciências exatas com análises georreferenciadas e tecnologias de sistemas de informação geográfica SIG, sociais e nas áreas de ciências humanas como geógrafos, historiadores, e outros críticos, estão debatendo a questão urbana, como uma temática em constante desenvolvimento com diversas perspectivas e metodologias. (BRENNER, 2014)

o suporte de tecnologias livres, sendo priorizado o uso de Sistema de Informação Geográfica livre e aberto QGis (versão 2.18.19).

Para identificar especificamente os conjuntos habitacionais resultados das políticas de Interesse Social gratuitas²² em Recife, baseamo-nos em informações facilitadas pela Secretaria de Habitação da Prefeitura do Recife, na Empresa de Urbanização do Recife (URB), na Autarquia de Saneamento do Recife (Sanear) e nas Secretarias de Habitação (SecHab), de Planejamento e das Cidades do Governo do Estado de Pernambuco, e informações levantadas no diagnóstico para a produção do PLHIS (RECIFE, 2016b); em Bucaramanga, por médio do INVISBU²³ e no *Observatório Municipal del Hábitat y la vivienda de Bucaramanga* (OMHVB -online).

Foi feito o levantamento das infraestruturas sociais como equipamentos de saúde, educação e lazer tanto em Recife como em Bucaramanga. Cabe destacar, que no caso de infraestruturas no Recife, foi utilizada a base de dados com informações geográficas disponível no portal eletrônico de dados abertos da Prefeitura do Recife, datado de 2014. Esta base encontra-se desatualizada devido à posterior implantação de novos equipamentos até a data da pesquisa em meados de 2019. No caso de Bucaramanga, foram identificadas as listas com as infraestruturas no portal eletrônico oficial da Prefeitura²⁴ e dados do Ministério Nacional de Educação, datado de 2017.

As informações também foram complementadas através de entrevistas semiestruturadas, com dados sobre a percepção dos moradores de sua experiência de vida nos antigos e atuais locais de moradias. Em Recife, a pesquisa foi feita em oito (8) Conjuntos Habitacionais, nos quais foram entrevistadas dezesseis (16) pessoas, das quais quinze (15) eram residentes e só foi identificada uma liderança. A escolaridade dos entrevistados corresponde, na sua maioria, ao ensino fundamental incompleto. Na cidade de Bucaramanga, a pesquisa foi feita em dois (2) Conjuntos Habitacionais, um localizado na *Comuna Norte* e outro na *Comuna Occidental*. Foram entrevistadas cinco (5) pessoas e duas (2) lideranças.

²² Os dados georreferenciados dos CH do Recife foram fornecidos pela pesquisadora Manuela Nascimento, bem como constituíram resultado de pesquisa e troca de informações no Grupo de Pesquisa Movimentos Sociais e Espaço Urbano.

²³ Destaca-se, que durante o processo de revisão documental, identificou-se uma grande lacuna quanto às informações fornecidas pelos órgãos públicos, isto porque muitos dados foram perdidos ou não foram guardados ou arquivados adequadamente. Por outro lado, também a pesquisadora teve dificuldade no acesso às informações por parte de algumas instituições, as quais não facilitaram ou não responderam às solicitações formais para o acesso aos documentos. Neste sentido, a pesquisadora valeu-se de fontes online OMHVB, dados da pesquisa de campo e alguns documentos fornecidos pelo INVISBU.

²⁴ Os dados foram acessados em março do 2019

No **segundo momento**, para atender aos dois últimos objetivos específicos: c) comparar as relações e/ou divergências das políticas públicas de habitação social; e d) assinalar as consequências socioterritoriais das políticas de habitação nas populações de baixa renda, foi empregado o método comparativo, que considera as semelhanças e diferenças entre diversos tipos de sociedades, neste caso da população de Recife e de Bucaramanga (diferentes culturas e sistemas políticos), no passado e no presente das políticas públicas de habitação, passando da concepção higienista às atuais políticas de habitação (MARCONI e LAKATOS, 2006; 2009; GIL, 2012) entre outros já referenciados.

Assim, pode-se dizer que esta comparação agrega um valor holístico para fomentar e propor princípios para o aprimoramento das políticas habitacionais. Nesse sentido, a comparação se fez com base em categorias espaciais, sociais e econômicas que compreendem: infraestrutura tanto interna como externa dos conjuntos habitacionais, serviços tais como: coleta de lixo, esgotamento sanitário, energia elétrica, gás, e infraestruturas sociais como áreas de lazer, serviços básicos de saúde e educação.

Quanto às **técnicas** utilizadas neste segundo momento para responder a tais objetivos, foram utilizadas: a observação simples, com o intuito de enxergar os fatos de forma espontânea, o que se conjugou com a entrevista semiestruturada em questões abertas e fechadas e gravação das mesmas, dirigidas às populações beneficiárias dos projetos e ou programas de habitação social; e a representantes das instituições que desenvolveram os projetos habitacionais.

O Quadro 2 apresenta, brevemente, os procedimentos metodológicos associados aos objetivos específicos da pesquisa.

Quadro 2- Síntese dos procedimentos metodológicos e das técnicas de pesquisa.

Objetivos específicos	Procedimentos metodológicos
Contextualizar historicamente os processos de produção do espaço em Bucaramanga e Recife.	<p>Método histórico: identificar como no contexto dos fatos passados surgiram os acontecimentos atuais.</p> <p>Técnicas:</p>
Identificar as políticas de habitação social.	<ul style="list-style-type: none"> • Registro de eventos observados. • Revisão bibliográfica e documental. • Revisão de dados secundários. • Registro fotográfico. • Material cartográfico. • Pesquisa de dados primários em campo.

Continua

Conclusão

Comparar as relações e/ou divergências das políticas públicas de habitação social.	Método comparativo: considera as semelhanças e diferenças entre diversos tipos de sociedades.
Assinalar as consequências socioterritoriais das políticas de habitação nas populações de baixa renda.	Técnicas: <ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas semiestruturadas (Gravação das mesmas). • Observação simples.
Análise dos dados: - Análise qualitativa. - Software de apoio: Nvivo 12	

Fonte: Organização da autora, 2018.

Referente aos riscos que apresentam as técnicas anteriormente mencionadas, acha-se o constrangimento ou desconforto quanto à participação de entrevistados, pelo fato de terem sido gravados; mas, para amenizar a situação, as entrevistas foram realizadas de forma individual e marcadas com antecedência. A pesquisadora utilizou-se de uma linguagem simples (sem terminologias técnicas), colocando-se à disposição para responder às dúvidas dos entrevistados quando fossem requeridas. Além disso, esclareceu para os participantes seu compromisso referente à utilização dos dados, ou seja, utilizados exclusivamente para fins científicos, assim como o anonimato das identidades dos participantes e a garantia do sigilo quanto ao uso das informações, preservando a segurança com relação à proteção dos dados. E que tais dados serão confidenciais e servirão para publicações ou em discussões em eventos científicos, destacando ainda a liberdade do entrevistado de excluir os dados da sua entrevista a qualquer momento.

A pesquisa foi realizada com pessoas maiores de idade pertencentes a qualquer gênero, etnia, faixa etária e escolaridade, bem como com moradores beneficiários das políticas de habitação social. Dentro dos critérios mencionados, destaca-se que as pessoas entrevistadas foram moradores e lideranças (reconhecidas pelos moradores) residentes no domicílio desde a sua inauguração ou, pelo menos, ser um dos residentes mais antigos do Conjunto Habitacional com o fim de garantir detalhes do contexto.

Quanto às instituições responsáveis pela implementação das políticas públicas de habitação no Recife, foram entrevistados os responsáveis na Prefeitura da Cidade do Recife – Secretaria de Habitação²⁵ (2); na Autarquia de Urbanização do Recife – URB-Recife (4); na Companhia Estadual de Habitação e Obras de Pernambuco – CEHAB (4); em Pernambuco

²⁵ A Secretaria de Habitação do Recife (SEHAB) é o principal órgão da administração direta de política habitacional no município, mas recentemente a URB-Recife tem empreendido dita função (RECIFE, 2016a).

Participações e Investimentos S/A – PERPART²⁶ (2). Em Bucaramanga, entrevistou-se, no *Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga* – INVISBU (3), funcionários e/ou representantes envolvidos nos processos de implantação dos projetos de habitação.

As entrevistas e a abordagem dos territórios foram realizadas de acordo com as normas e os critérios do Comitê de Ética da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, ao qual o projeto desta pesquisa foi submetido para a obtenção da necessária autorização.

3.4 Delimitação do estudo

Referente à delimitação deste estudo, em sendo a presente pesquisa de cunho preponderantemente qualitativo, os dados numéricos na amostra não são os principais. No entanto, como salienta Sampieri, Collado e Lucio (2000), na amostragem não probabilística, a pesquisa não requer um número determinado ou representativo de amostra, mas “**una cuidadosa y controlada elección** de sujetos con ciertas características especificadas [...]” (p. 226, grifo nosso).

Neste sentido, a escolha dos Conjuntos Habitacionais (CH) do município de Recife, corresponde àqueles CH construídos entre os anos de 2001 e 2017, bem como àqueles construídos aproximadamente de 1932 até 1980, períodos que correspondem às políticas de Habitação de Interesse Social para a população de baixa renda. O último período (1932 até 1980) foi analisado através de pesquisa bibliográfica em função da dificuldade de acesso às informações e/ou registros completos dos fenômenos tratados por parte das respectivas instituições responsáveis²⁷, e à dificuldade de identificação dos mesmos. Devido ao longo período do tempo em que foram construídos estes CH, na sua maioria, tiveram modificações nas suas estruturas originais feitas pelos moradores, venda, aluguel, etc.

Dos conjuntos mais atuais, considerando-se o número dos CH²⁸ construídos entre 2001 e 2017 (figura 5), existe um total de 45 construídos e finalizados.

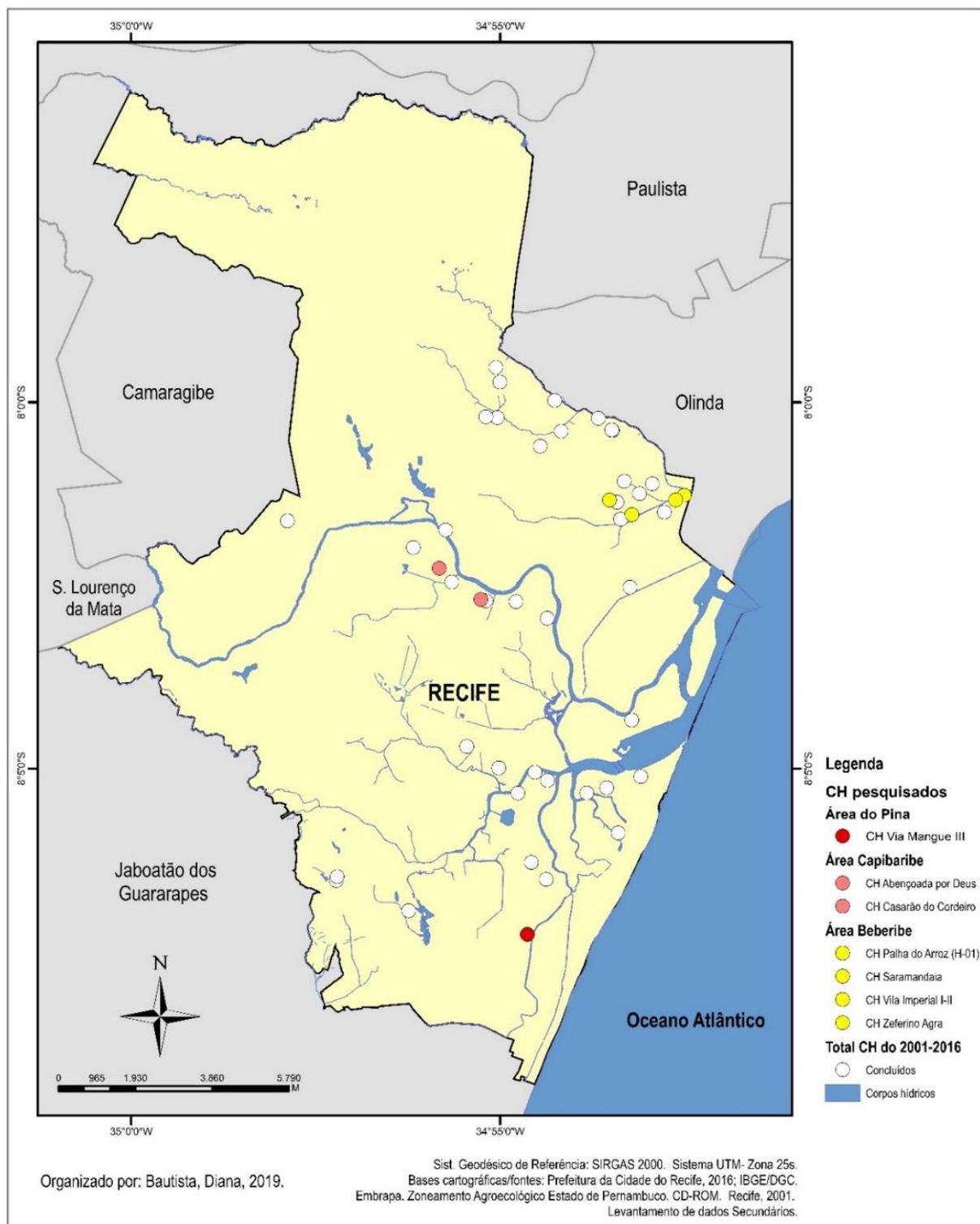
²⁶ A PERPART “tem como objetivo de viabilizar a permanência nos imóveis que foram destinados à ocupação por população econômica-socialmente vulneráveis em políticas habitacionais promovidas pela **Companhia de Habitação Popular do** (RECIFE, 2016a).

²⁶ Falta de informação mais detalhada das instituições em entrevistas com funcionários (Companhia Estadual de Habitação e Obras - CEHAB e CONDEP-FIFEM). **Estado de Pernambuco** (Cohab-PE), de modo a garantir a segurança jurídica e a conclusão da política pública” (RECIFE, 2016a).

²⁷ Falta de informação mais detalhada das instituições em entrevistas com funcionários (Companhia Estadual de Habitação e Obras - CEHAB e CONDEP-FIFEM).

²⁸ Pesquisa de campo e resultados publicados em artigo (NASCIMENTO e BAUTISTA, 2016)

Figura 5- Distribuição de conjuntos habitacionais construídos e concluídos em Recife entre 2001 – 2017: Amostragem da pesquisa.



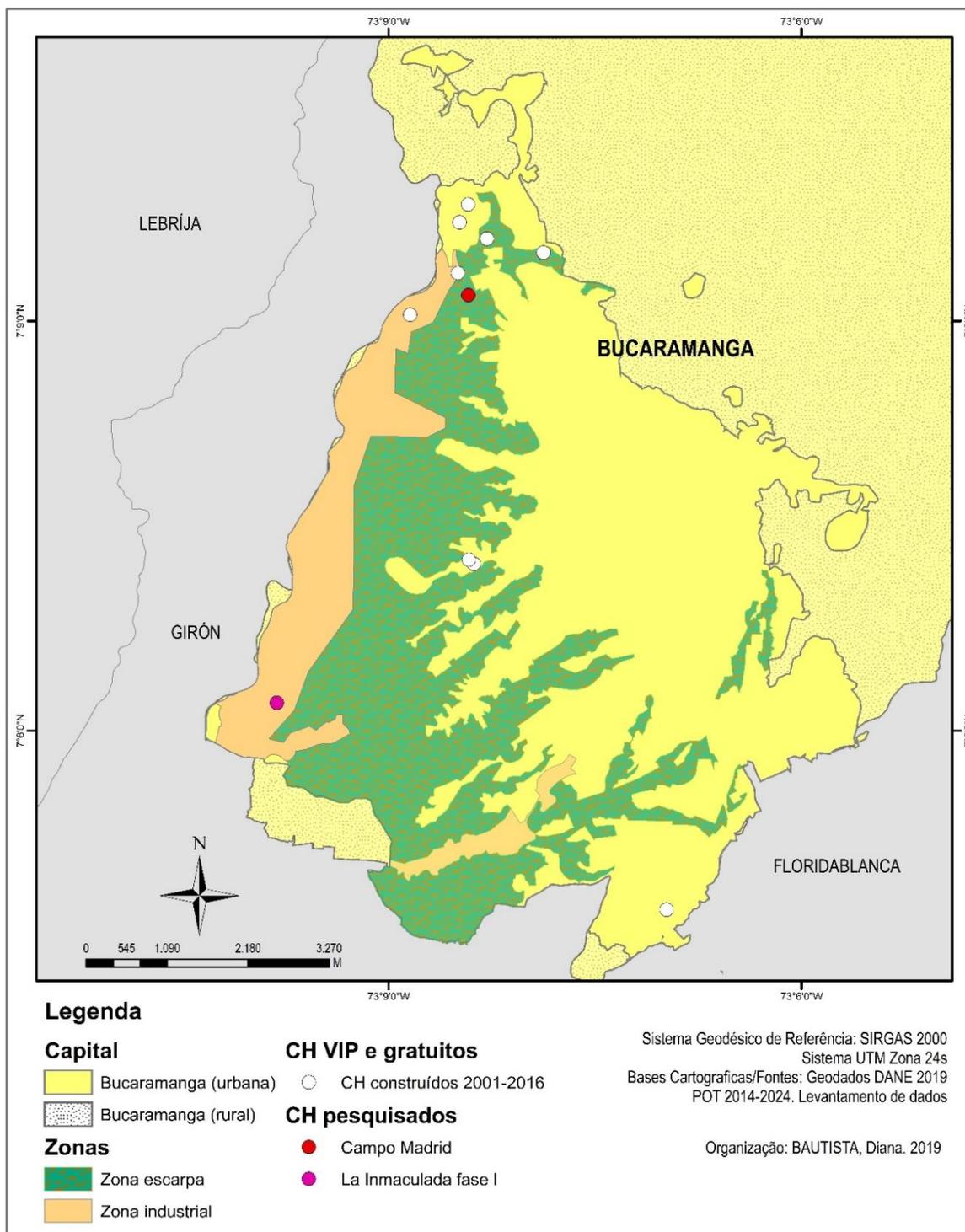
Fonte: Organização da autora, 2019. Dados: Nascimento e Bautista (2016), Nascimento (2018), (pesquisa de campo, 2018).

Para a escolha dos CH, tomou-se como referências três pontos: o fato de serem estratégicos (principais aglomerados de conjuntos habitacionais em Recife); o de estarem localizados nas proximidades dos rios Capibaribe, Beberibe; aqueles localizados na bacia do Pina (rios Jordão, Tejipió e Pina). Como resultado da dinâmica urbana, estes espaços (margens dos rios) foram ocupados devido à disponibilidade de solo e de preços mais baratos.

Na área do Beberibe, foram pesquisados os conjuntos Palha do Arroz, Saramandaia, Vila Imperial I-II e Zeferino Agra. Na área do Pina, o conjunto Via Mangue III e, na área do Capibaribe, os conjuntos Abençoada por Deus e Casarão do Cordeiro (Figura 5). Para a escolha destes CH, foi adotado o critério de viabilidade em função da falta de segurança das áreas pesquisadas, recorrendo ao artifício de ir aos Conjuntos com o acompanhamento de representantes das instituições, neste caso, da Prefeitura do Recife e da Urb-Recife.

No que concerne ao município de Bucaramanga, no período entre 2001 e 2016, foram construídos 11 conjuntos, identificados na fase de geoprocessamento, perfazendo 5.771 Unidades Habitacionais. Contudo, destes 11 CH de Interesse Social e Prioritário, somente três correspondem à moradia gratuita: CH Inmaculada fase I, Altos de Betania e Campo Madrid fase I, sendo o restante resultado de projetos subsidiados orientados à população de baixa renda. Daí se considerou aleatoriamente dois CH gratuitos como alvo desta pesquisa, o CH Campo Madrid e Inmaculada (Figura 6), conjuntos dos quais a pesquisadora conseguiu acesso através do contato com lideranças locais.

Figura 6- Conjuntos Habitacionais *Vivienda de Interés Prioritario e gratuitas.*



Fonte: Organização da autora, 2019. Dados: *Observatorio Municipal del Hábitat y la Vivienda de Bucaramanga* (OMHVB), 2014 in: (BUCARAMANGA, 2014c), e dados do INVISBU. (pesquisa de campo, 2018).

Destaca-se que, diferentemente de Recife (CH construídos nos últimos anos), dos projetos habitacionais que se pesquisaram no município de Bucaramanga, a maioria se localiza nas periferias da cidade, na comuna *Norte, Nororiental*, sendo estas comunas formadas por bairros de estrato 1 e 2, facilitando assim a delimitação da área.

A estratificação socioeconômica²⁹ na Colômbia é uma classificação dos imóveis residenciais como um instrumento para a cobrança diferencial dos serviços públicos domiciliários. Com o dito sistema é possível designar subsídios ou cobrar contribuições pelo mesmo. Desta forma, é estabelecido historicamente seis (6) estratos socioeconômicos como indicador indireto de capacidade econômica das pessoas que habitam os imóveis, assim quem tem a capacidade econômica paga mais pelos serviços (DANE, 2014).

Na Colômbia, utiliza-se um sistema de “subsídios cruzados” que se baseia na estratificação socioeconômica de imóveis residenciais como instrumento de direcionamento. Assim, o sistema foi desenhado para que os estratos do 1 ao 3 recebessem um subsídio gradual, o estrato 4 pagasse o custo de referência do serviço e os estratos 5 e 6 pagassem o custo extra (COLÔMBIA, 2014).

A coleta de dados por meio das entrevistas nos CH, tanto em Recife como em Bucaramanga, foi encerrada quando atingiu o estágio de saturação teórica, ou seja, “quando um avanço na codificação, um enriquecimento de categorias, etc., não mais proporcionem nem representem uma promessa de novos conhecimentos” (FLICK, 2009, p. 283).

Em outras palavras, quando não surgiu mais nenhuma informação nova das entrevistas, quando não se obteve mais elementos para acrescentar à pesquisa, tornando-se pouco produtiva e repetitiva. Portanto, destaca-se que esta pesquisa, “[...] não se baseia nas técnicas usuais de amostragem estatística” (FLICK, 2009, p. 120), pois não se faz ênfase na quantidade de entrevistas, por não buscar uma generalização estatística dos resultados. Em contrapartida, busca-se uma generalização teórica.

O que se disse anteriormente faz parte de uma tentativa de aprofundar, tanto em Bucaramanga como em Recife, uma análise do processo de produção de habitação a partir da perspectiva dos beneficiários das políticas habitacionais. Assim mesmo, o corte temporal já descrito, deve-se a um período no qual se apresentaram mudanças significativas quanto à atenção da população de baixa renda na política habitacional de interesse social tanto na Colômbia como no Brasil.

²⁹ A Lei 142 de 1994, que definiu o marco legal para o funcionamento dos serviços públicos na Colômbia, é considerada um dos documentos bem mais detalhados para a regulação deste setor (água potável, saneamento básico, energia e telecomunicações, coleta de lixo) na América-Latina (COLÔMBIA, 2014). A Colômbia é pioneira a nível latino-americano no uso de métodos estatísticos de classificação de acordo com as características observáveis das moradias e seu entorno (COLOMBIA, 2008); não obstante, este setor também apresentou diversas dificuldades principalmente no que concerne a planejamento e execução de estratégias das particularidades de cada região para o aprimoramento do setor.

3.5 Análise dos dados

O material coletado pela realização das entrevistas semiestruturadas foi transcrito, classificado, categorizado, constituindo material importante para refletir sobre as diversas dimensões e a natureza da política de habitação através dos discursos das instituições e beneficiários, dando suporte à análise e sínteses das informações coletadas.

Para isto, devido ao grande volume de dados e informação de variadas fontes, a análise foi auxiliada por um *software* computacional para análise qualitativa de dados: o NVivo® 12 (versão 12.5.8.815) edição Plus, desenvolvido pela QSR. O programa citado possui grande versatilidade para auxiliar a pesquisa qualitativa, facilitando a análise e organização de textos, áudios e imagens. Desta forma, puderam ser realizadas as transcrições das entrevistas, criados e organizados os códigos e casos, e criados os gráficos de nuvens de palavras (AZELEY e JACKSON, 2013).

Para a análise do material empírico, utilizou-se da criação de “nuvens de palavras” a partir do software NVivo, sendo uma técnica de síntese de dados que permite a visualização de conjuntos de palavras com diversas fontes de letras e tamanhos que correspondem a ocorrências de palavras que fazem parte do corpo do texto analisado. As palavras com mais ocorrência aparecem em tamanho maior no centro da nuvem e a seu redor as palavras de menor frequência em tamanho decrescente.

Os corpos textuais analisados corresponderam aos dados coletados a partir das entrevistas semiestruturadas, as quais foram transcritas, organizadas e importadas para o programa Nvivo em formas de nós que correspondem às categorias principais da pesquisa (perguntas das entrevistas) e subdividas em posteriores sub-nós (subcategorias). A partir de cada pergunta, foram criadas nuvens de palavras divididas em entrevistas feitas a moradores e instituições antes e após o benefício da habitação de interesse social.

Vale lembrar que este programa, ainda, auxiliou na organização e apresentação dos dados. Isso porque “estes pacotes de software são instrumentos para mecanizar tarefas de organização e arquivamento de textos, e se constituem em um software para ‘tratamento e arquivamento de dados’, mas não instrumentos específicos para ‘análise de dados’ ” (BAUER e GASKELL, 2008, p. 397). Entretanto, ele não substitui ou isenta a pesquisadora da criação e identificação das categorias de análise e suas relações; no mais, foi muito útil para a organização e o armazenamento dos dados, bem como prático e simples para auxiliar a realização e apresentação das análises e inferências da pesquisadora.

4 UMA RETROSPECTIVA DA QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL E NA COLÔMBIA

Para compreender os desdobramentos da política pública no Brasil e na Colômbia é importante conhecer a sua natureza, a sua trajetória, as suas interrelações entre o papel do Estado como produtor por excelência de políticas públicas e as implicações na sociedade, na economia e na política, sendo um caminho conflituoso e contraditório.

O Quadro 3 apresenta de modo geral, o contexto social e econômico e os programas que se desenvolveram em cada momento representativo da história da política em cada país, tentando identificar similitudes e divergências nos países estudados pelas suas complexas e heterogêneas dinâmicas, mas os seus fins foram os mesmos, criar programas para promover o acesso à moradia, principalmente, para a população de baixa renda.

Quadro 3- Breve histórico comparativo da política habitacional no Brasil e na Colômbia

POLÍTICA HABITACIONAL				
Descrição	Período	Brasil	Período	Colômbia
Urbanização acelerada, efeito da acumulação capitalista em países dependentes	Até 1946	Processo de migração do campo à cidade	Até 1942	Processo de migração do campo à cidade, fenômeno agravado na década dos 1980 pelo conflito armado no campo
Recessão econômica de 1930		Precariedade de serviços públicos, superlotação de moradias, segregação socioespacial		Intervenção institucional para modernizar o rural e o urbano.
Período de políticas de carácter higienista e clientelistas.		Fase de “combate aos mocambos” Liga Social Contra o Mocambo (LSCM) e Serviço Social Contra o Mocambo (SSCM).		Criação do <i>Instituto de Crédito Territorial</i> (ICT) e <i>Banco Agrícola y urbano</i> , o <i>Banco Central Hipotecário</i> (BCH)
Participação da classe burguesa na gestão urbana		- Construção de moradias higiênicas. - Construção de moradias para operários		- Construção de moradias higiênicas. - Construção de moradias para operários e os chamados Bairros “modelos”.
Renovação da cidade através da limpeza “física” e “moral” do espaço, segundo a visão das elites.				

Continua

Continuação

<p>Favelização e periferização da população de baixa renda e vulnerável, favorecendo o processo de segregação socioespacial. Habitação populista e paternalista, política centralizadora permeadas pelo caráter clientelista</p>	<p>1946 a 1964</p>	<p>Sob a gerência da Fundação da Casa Popular (FCP).</p> <p>Instituições oficiais que construíram habitação em Recife: - Instituto de Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (I.P.S.E.P), SSCM, entre outros.</p>	<p>1942 a 1965</p> <p>Período militar (1953-1957)</p>	<p>Concepção institucional caracterizada pela intervenção do Estado na oferta e demanda do mercado habitacional. Instituições participantes: - <i>Banco Central Hipotecário</i> (BCH -desde 1939); <i>Caja de Crédito Agrário, industrial y Minero</i> (CCAIM); ICT³⁰ desde 1939; <i>Caja de Vivienda Militar</i> (CVM em 1947).</p> <p>Instituições oficiais que construíram habitação em Bucaramanga: - Empresa Robledo Hermanos (privada). - ICT</p>
<p>Traços do discurso higienista na implementação de políticas habitacionais de tipo paternalista e com ênfase no financiamento orientadas à população de baixa renda e cuja localização deu-se nas periferias e em áreas não valorizadas pelo capital.</p>	<p>1964 a 1986</p> <p>Período militar</p>	<p>Sob a gerência do Banco Nacional de Habitação (BNH)</p> <p>Agentes responsáveis pela política em Recife: - Criação das COHAB em 1965; Cooperativas; Institutos de Previdência; Caixas de Habitação dos Clubes Militares; SSAM³¹</p> <p>Em 1979 – 1986 foram implantados programas alternativos (autoconstrução e urbanização de assentamentos precários) - PROMORAR em 1979 (absorveu o PROFILURB e o FICAM).</p>	<p>1965-1972</p> <p>1972 a 1990</p>	<p>Período da transição dos esquemas anteriores baseados na operação das instituições para um novo esquema a operar após 1972 com a intervenção tanto das instituições como de corporações de poupança.</p> <p>Instituições: - ITC; <i>Fondo Nacional de Ahorro</i> (FNA); criação do Fondo Nacional de Ahorro (1968); criação do <i>Consejo Superior de Vivivenda y Desarrollo Urbano</i> (1969)</p> <p>Período das corporações de poupança.</p> <p>É formulada a legislação das <i>Corporaciones de Ahorro y Vivienda</i> (CAV) e em 1972. Época caracterizada pelo financiamento seja em prol do crédito ou subsídio, criação do <i>Unidad de Poder Adquisitivo Constante</i> (UPAC) Aumento da intervenção privada e diminuição da oferta estatal –</p>

Continua

³⁰ “En esta fase desapareció temporalmente el Instituto de Crédito Territorial en 1954, al fusionarse en la Corporación de Servicios Públicos y establecerse el subsidio familiar de vivienda. El ICT reapareció en 1957 después del derrocamiento del gobierno militar”. (ROA e CARRASCAL, 2006, p. 29)

³¹ Serviço Social Agamenon Magalhães (SSAM).

Continuação

<p>- O ITC na Colômbia como o BNH no Brasil, tiveram diversas críticas desde a qualidade das moradias como a construção em lugares longínquos e terras suburbanas, provocou o aumento do preço da terra e a especulação.</p> <p>- Acesso mais difícil à moradia por parte da população de mais baixa renda.</p> <p>- Também se questionam suas atividades e deficiência administrativa, levando a sua posterior liquidação</p>				
<p>Reformas neoliberais</p> <p>Políticas de subsídio à demanda</p> <p>Principais instrumentos</p> <p>Promulgação das leis constitucionais</p> <p>Crise econômica em 1998 e 1999 (crise asiática 1997 e Russa de 1998)</p>	<p>1986 a 2003</p>	<p>Sob a gerência da Caixa Econômica Federal (CEF)</p> <p>- Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS); Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS)</p> <p>Constituição de 1988: proclamação do direito à moradia</p> <p>Impacto na dívida pública, retração de créditos</p> <p>Implementação do Programa de Arrendamento Residência (PAR -1999)</p> <p>- Programa Habitar-Brasil BID (1999)</p> <p>- Programa de Subsídio Habitacional (2001)</p> <p>- Estatuto da Cidade (2001)</p>	<p>1990 ao atual</p>	<p>Sob a responsabilidade do <i>Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana</i> (INURBE)</p> <p>Lei 388 de 1997- instrumentos de ordenamento territorial</p> <p>Lei 3ª (1991) criou-se o <i>Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social</i> (SNVIS), sistema conformado por organismos governamentais (descentralização)</p> <p>Constituição de 1991: proclamação do direito à moradia</p> <p>Colapso do UPAC, substituído pela <i>Unidad de Valor Real contratado</i> (UVR), a qual ajustava o índice do preço ao consumidor (IPC).</p> <p>Ações integrais nos bairros, titulação de prédios; também se deu impulso do mercado do aluguel.</p> <p>Período em que se deu início ao atendimento prioritário à habitação a pessoas deslocadas pelo conflito armado.</p>
<p>Descentralização</p>	<p>2003 até o atual</p>	<p>Sob a gerência do Ministério das Cidades e suas Secretarias Nacionais de Habitação, de Saneamento, de Mobilidade Urbana e de Acessibilidade e Programas Urbanos. Política Nacional de Habitação (2004). Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (2005)</p>		<p>Liquidação do INURBE</p> <p>Criação do Fondo Nacional de Vivienda</p> <p><i>Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia</i> (PNAIPD)- (2005), atualmente conhecido como Acción Social.</p> <p><i>Programa de Consolidación da Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial.</i> (2006-2007)-</p>

Continúa

			Conclusão
Crise imobiliária financeira global de 2008		Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (2009) Recife: Programa de Urbanização de Assentamentos Precários; Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Programa Recife sem Palafitas; PROMETRÓPOLE e mais recentemente o PAC Beberibe e intervenções do SANEAR	<i>Programa de Vivienda de Interés Social Urbana (VISU).</i> <i>Programa de Subsidio Familiar de Vivienda (PSFV).</i> <i>Macroproyectos de Interés Social Nacional</i> <i>Vivienda de Interés Prioritario (VIP), Programa de Viviendas Gratuitas (PVG), Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA) (2012)</i>
Principais órgão municipais promotores de habitação		Secretaria de Habitação do Recife (SEHAB); Empresa de Urbanização do Recife (URB); Secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos e a Secretaria de Saneamento através da sua autarquia SANEAR; SecHab do Estado.	<i>Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Bucaramanga (INVISBU)</i>

Fonte: Organização da autora, 2019.

Faz-se relevante a reflexão e o acompanhamento do desenvolvimento das políticas públicas em outros contextos temporais e espaciais, cujas análises poderão contribuir para o debate da questão habitacional e práticas ambientais em prol da identificação de alternativas, caminhos ou novos horizontes realmente efetivos para o bem-estar das populações em condições precárias de habitabilidade, em países como Brasil e Colômbia. Neste sentido, a seção apresenta a trajetória da política habitacional no Brasil e na Colômbia por períodos e as suas principais características.

4.1 Política Habitacional no Recife

Em meados do século XVI, início da colonização, Recife se transformou num dos principais núcleos portuários do Brasil, cujas atividades de exportação de açúcar entre outros produtos, influenciaram na formação da cidade, pois os engenhos foram uns dos seus atores-chaves para a movimentação da economia. Em 1815, iniciou-se o período de maior expansão urbana da cidade recifense, pois além dos bairros Recife, Santo Antônio e São José formando

o núcleo central, a cidade também contava com outros núcleos suburbanos. Outras mudanças mais significativas da cidade aconteceram a partir da segunda metade do século XIX, com a inserção intensa no processo de expansão mundial do capitalismo, como resultado da entrada do capital estrangeiro, iniciativas privadas, entre outras transformações econômicas e sociais (LUBAMBO, 1991).

O êxodo rural, que corresponde a um processo de migração do campo para cidade, por diversos fatores como a pressão demográfica, a inserção de novas técnicas, a exploração extensiva em favor dos grandes proprietários das terras e o enfraquecimento do sistema familiar no campo pela influência do mercado, induzem ao deslocamento das famílias para as cidades (CASTELLS, 2009). No Brasil, o processo se deu pela necessidade das famílias de procurarem melhores condições de vida. Como consequência da expansão demográfica desarticulada e desequilibrada com relação as atividades produtivas, gerou-se um excedente de população, com dificuldades para serem absorvidas pelo sistema produtivo urbano, além da carência em termos de acesso a serviços públicos e à habitação com qualidade, entre outros aspectos.

O processo de migração para a cidade alterou e gerou novas tendências demográficas que transformaram radicalmente o espaço urbano que, como consequência, teve-se a deficiência e precária salubridade e a crise habitacional (IJNPS, [1979]; LUBAMBO, 1991). Todavia, não foi a expansão demográfica por si só que promoveu a questão habitacional, mas o modo capitalista perverso sob o qual as cidades evoluíram.

No final do século XIX e início do XX, na cidade de Recife, ricos e pobres viviam mundos separados, a chamada “gente de bem” indiferente ante as condições da população de baixa renda, a qual, na sua maioria, morava em áreas decadentes da cidade (exemplo bairros Recife e Santo Antônio), em moradias, em mocambos, que se localizavam em alagados, entre outras áreas em condições precárias, contradições fortemente marcadas na cidade (LUBAMBO, 1991).

No século XX, havia a produção de açúcar e algodão no Nordeste, e de café no Centro-sul do país, sendo o Brasil um bloco hegemônico encabeçado pela oligarquia agrária e comercial oriunda de tais atividades. Em meados da década de 1930, com a centralização do capital, as regiões experimentaram uma série de mudanças tais como: perda da sua autonomia, crescente processo de industrialização da economia, crise do modelo agroexportador e populismo, a conjuntura internacional com o fim da primeira guerra mundial e a falência da Bolsa de Valores de Nova Iorque (1929) (GONÇALVES, 1985).

Tais fatores contribuíram para a reorganização econômica e espacial do país, onde a força produtiva dominante já era a industrialização e com ela o processo de concentração

urbana. Em 1930, com o golpe que, posteriormente, implantou o *Estado Novo*, houve reformulações no âmbito do poder das oligarquias e a “aparição” ou/ maior visibilidade das “massas urbanas” na política (AZEVEDO, 1988).

Neste contexto, a cidade do Recife passou por diversas transformações, dentre as quais se destaca a Reforma Urbana no bairro onde se situa o porto, o Recife. Com seu viés higienista e clientelista, essa reforma promoveu diversas desapropriações e demolições a fim de abrir avenidas como a Av. Central, Av. Marquês de Olinda, Av. do Porto, entre outros projetos. Segundo Lubambo (1991, p. 109), “durante a implantação da Reforma Urbana, a influência do poder político nas decisões, quer a nível administrativo, quer a nível das transformações urbanas, tornou-se a chave-mestra do processo”. Nesse processo viabilizado pelo Estado, houve interesses que levaram ao enriquecimento privado, aos interesses do capital, à elitização e concentração de capital e, por outro lado, à expulsão expressiva de habitantes de áreas privilegiadas, agravando a “crise habitacional”, piorando condições de vida desses moradores e, conseqüentemente, segregando-os para áreas periféricas.

Frente à crise habitacional e ao processo de transformação social contraditório, faz-se pertinente trazer a abordagem das políticas sociais de habitação para o cenário brasileiro, as quais tiveram seu início na década de 1930, com a criação das Carteiras Prediais. Nesse período, as políticas citadas adquirem novas formas a partir da mudança de atividades da agroexportação para a valorização das atividades industriais, dando passo à consolidação do capital financeiro, que passa a controlar a produção habitacional, gerando como consequência o aumento da segregação socioespacial nos processos de urbanização (GONÇALVES, 1985).

A segregação no período republicano, do ponto de vista do papel do Estado referente à questão habitacional, teve um papel negativo, que segundo Vasconcelos (2004, p. 269) “seja na destruição de cortiços através das reformas urbanas do início do século XX, seja na “erradicação” de favelas e nas tentativas de impedimentos de novas invasões de terrenos [...]”, além da implantação de projetos habitacionais e de loteamentos de acordos como os padrões elitistas.

A urbanização brasileira constituiu, assim, um processo de crescimento que tem consolidado a desigualdade socioeconômica, condições materializadas em grande medida na construção de assentamentos precários onde impera a produção de moradias ilegais no âmbito do mercado formal (SOUZA, 2009).

4.1.1 *Período de 1930 a 1946*

A habitação como uma importante peça do discurso político conservador, assim como no da Igreja Católica, em 1930, para visibilizar a sua legitimidade, deu início à implementação de políticas sociais, mas com Caráter higienista e clientelista. Nesse modelo de intervenção higienista, a prioridade das autoridades era evitar ao máximo a proliferação e o crescimento de enfermidades físicas em termos de contaminação, bem como doenças sociais e morais como a prostituição, criminalidade, vícios, etc. que pudessem representar perigo para a parte “sã” da cidade (AZEVEDO, 1988).

As intervenções públicas empreendidas em Recife tiveram base em políticas com aspectos médico-higienistas, focalizadas na população de baixa renda, disfarçadas pela retórica e pelos discursos de boas intenções baseados na melhoria e no embelezamento do espaço da cidade. Dentre as políticas de habitação, destacaram-se os programas de habitação empreendidos por Agamenon Magalhães, a partir de 1939, no estado de Pernambuco, pelo processo de implantação da *Liga Social Contra o Mocambo (LSCM)*³².

Os mocambos eram considerados tipos de habitações precárias, os quais foram percebidos por intelectuais conhecidos. Josué de Castro descreve, no ‘documentário do Nordeste’: “RECIFE, CIDADE dos rios, das pontes e das antigas residências palacianas, é também a cidade dos mocambos – das choças, casebres de barro batido a sopapo, com telhados de capim, de palha e de fôlhas [sic] de flandres” (CASTRO, 1957, p. 21).

[...] Num dêles [sic], o caboclo Zé Luíz levantou o seu mocambo. As paredes de varas de mangue e lama amassada. A coberta de palha, capim sêco [sic] e outros materiais que o monturo fornece. Tudo de graça encontrado ali mesmo numa bruta camaradagem com a natureza. O mangue é um camaradão. Dá tudo, casa e comida: mocambo e caranguejo (CASTRO, 1957, p. 26).

Diante do exposto, nota-se as míseras condições de vida das pessoas, muitas das quais tiravam o sustento da lama, situação que incomodava as classes privilegiadas da cidade, revelando contradições entre ricos e pobres. Segundo Cavalcanti (2015, p. 217), nas décadas de 1930 e 1940, em Recife, os mocambos representavam a gritante desigualdade social, parte desse problema, era a “[...] defasagem habitacional, era o que envergonhava, era o “feio” e deixava a cidade ‘feia’, era o não civilizado, o atrasado, o que deveria ser retirado”.

³² A política implantada pelo interventor Agamenon Magalhães, mediante a LSCM criada em 1939 a qual foi transformada em 1945 em Serviço Social Contra o Mocambo (SSCM) (PANDOLFI, 1984) e, em 1973, em Serviço Social Agamenon Magalhães através da Lei 6.836/1975 (IJNPS, [1979]).

Neste sentido, o projeto do governo de Agamenon Magalhães, além de ações voltadas para saúde pública, investimento rodoviário e educação, também priorizou habitação popular para enfrentar a problemática da proliferação de mocambos que já tinha uma existência de longa data. Entretanto, “o mocambo era visto como causa, e não como consequência, de uma situação de desigualdade econômica. A concepção era de que extirpado o mal – o mocambo –, o homem pobre transformaria o seu padrão de vida, o seu nível de consumo” (PANDOLFI, 1984, p. 63).

Segundo Bezerra (1965), a LSCM foi o resultado das demandas das classes privilegiadas por intervenções por parte do Estado ante à proliferação dos mocambos que incomodavam pela sua própria presença na paisagem, o aspecto físico da cidade, a estética, assim “[...] sente-se que a própria expressão “Contra o Mocambo”, refletiu ainda, a ira e o desprezo [sic] que a classe privilegiada tinha pelo fenômeno no seu aspecto físico.” (BEZERRA, 1965, p. 44), um ressentimento instintivo.

Os mocambos eram percebidos assim como consequência da desigualdade econômica, fruto da grande tradição urbana, da migração campo-cidade, das possibilidades de subsistências da classe trabalhadora. Mas, neste período, sua extinção foi vista pelas autoridades como causa da desigualdade, responsáveis pela pobreza quando o controle urbano era quase inexistente.

No caso da cidade de Recife, no Censo de 1913, existia um total de 16.347 mocambos, correspondendo a 43.3% das moradias existentes (PONTUAL, 2001). A partir de 1920, de cada duas novas habitações construídas, uma era mocambo; no resultado do Censo de mocambos feito em 1938, Recife contava com uma população de aproximadamente 500.000 habitantes. Destes, 164.877 moravam em mocambos, em torno de 45.581 estabelecimentos, correspondendo a 63.7% dos imóveis da cidade (RECIFE, 1939; PANDOLFI, 1984; PONTUAL, 2001), informação também ratificada por Gonçalves (1985), de acordo com dados de 1939 quando a cidade abrigava 45.521 mocambos (dados Censo especial), representando aproximadamente 70% do total das unidades habitacionais. Tais números, politicamente, representavam possíveis ações populistas através de projetos que atendessem a dita problemática. No entanto, as ações do Governo foram desenvolvidas de forma fragmentada por meio dos Institutos e das Caixas de Aposentadoria.

A construção civil virou alvo das atividades econômicas, apoiadas por um regime repressivo que, através de políticas de extinção dos mocambos, cooptava os direitos das populações de baixa renda, da classe trabalhadora, em prol dos interesses sociais e econômicos das classes dominantes. A população de baixa renda e os proletários ao saírem de suas moradias (mocambos) eram deslocadas para as periferias ou para zonas rurais como parte do jogo político do período.

Cabe destacar que Agamenon Magalhães apoiou-se na imprensa local como parte do projeto ideológico do Estado Novo, com apoio da Igreja Católica para conseguir legitimidade. Isto a partir de uma ampla doutrinação política reforçada pelos meios de comunicação da época (PANDOLFI, 1984). Assim, através da “Folha da Manhã” se difundiu uma série de reportagens com fotografias e informações tais como: “**A campanha de melhoramento e higienização da paisagem da cidade** para acabar com o aspecto de cidade bombardeada e abandonada (...)”. [...] convocando os proprietários a “reconstruir ou alienar os prédios” [abril, 1940] (LEITÃO, 1987, p. 93, grifo do autor). “Ontem era a lama; hoje é o progresso. Ontem crianças com porcos; hoje crianças brincando em terrenos enxutos, longe da podridão. [junho, 1941]” (PANDOLFI, 1984, p. 65).

Nas campanhas, a bandeira era a higiene da cidade através da destruição dos mocambos como uma forma de mudança na “qualidade de vida” na cidade. Também, se evidencia a tentativa de melhorar a estética da cidade, na tentativa de apresentar um governo “bem-sucedido”, não sem fortes críticas por parte da oposição, principalmente pelo seu caráter desumano e explorador (PANDOLFI, 1984). Neste sentido, Agamenon Magalhães foi representado como “condutor de ovelhas ou de governados, [...] construída a partir da conjugação dos fragmentos das três funções: repressão, cooptação e doutrinação” (PONTUAL, 2001, p. 71).

Referente às unidades construídas pelo Serviço Social Contra o Mocambo, segundo dados de relatórios entre 1939 e 1945, aconteceu a demolição de 14.597 mocambos, sendo construídos pela instituição um total de 6.173 unidades habitacionais (NASCIMENTO, 2018). Enquanto isso, dados de Melo (1982, *apud* Pontual, 2001) registraram nesse mesmo período a demolição de 13.355 mocambos, denotando-se que mais da metade das famílias despejadas teve um destino incerto após a demolição das suas moradias, possivelmente obrigadas a ocupar outras áreas precárias para morar. O processo de destruição e construção na cidade tornava-a heterogênea, gerando espaços diferenciados e segregados, orientados pelos interesses das classes dominantes e da reprodução do capital.

Evidencia-se, assim, um governo de classes, opressor, cujas ações/intervenções camuflam a sua verdadeira intenção capitalista, mostrando as contradições do capital na reprodução do espaço. A lógica de investimentos urbanos em Recife, naquela época, era de investimento privado ligado ao modelo dominante de acumulação capitalista. Esta lógica foi apoiada pela campanha intensiva estimulando a construção de habitações para o setor privado (casas de operários, casas populares) e incentivo da expansão das atividades industriais.

A construção de casas populares foi impulsionada pelos institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões que trabalhavam de forma fragmentada e limitada a seus sócios. Como exemplo, o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco – I.P.S.E.P, instituição intrinsecamente relacionada ao programa do governo de extinção dos mocambos na cidade do Recife (LEITÃO, 1987; AZEVEDO, 1988).

A política habitacional no Brasil tem passado, portanto, por diversos momentos (Quadro 4). O primeiro foi a de “combate aos mocambos” caracterizado, como já foi descrito, pelos seus traços higienistas, como estratégia das classes dominantes. Traços que, a propósito, não foram de todo abandonados nas políticas habitacionais posteriores, permanecendo *mutatis mutandis* até o momento atual.

Quadro 4- Fases da política habitacional brasileira.

POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA	
Até 1946	Fase de “combate aos mocambos”
1946 a 1964	Sob a gerência da Fundação da Casa Popular (FCP)
1964 a 1986	Sob a gerência do Banco Nacional de Habitação (BNH)
1986 a 2003	Sob a gerência da Caixa Econômica Federal (CEF)
2003 até o momento atual	Sob a gerência do Ministério das Cidades e suas Secretarias Nacionais de Habitação, de Saneamento, de Mobilidade Urbana e de Acessibilidade e Programas Urbanos.

Fonte: Organização da autora, 2018.

É possível evidenciar, nesta primeira fase, o processo de produção de moradias com benefícios em favor da classe dominante apoiados por medidas governamentais de caráter higienista, pactuadas em políticas de cooptação, repressão; ações que também tiveram repercussão nos níveis de subsistência da classe trabalhadora. Também a dinâmica urbana local resultou na segregação dos espaços evidenciados nas construções na periferia da cidade devido às suas condições socioeconômicas, à incompatibilidade dos custos das moradias e a incapacidade de pagamento das famílias para acessarem a moradia no mercado formal, como alertou Souza (2009) .

4.1.2 Políticas habitacionais no período de 1946 a 1964

Em meados da década de 1940, após a chamada Era Vargas (1930-1945) e, com a intervenção estatal, foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), órgão nacional que era voltado para prover habitações às populações de baixa renda.

Entretanto, a política de caráter centralizador foi perseguida e gradativamente transferindo suas competências aos órgãos locais. Todavia, segundo Melo (1990) o que pareceu ter ocorrido foi que os interesses locais contiveram a tentativa de uma política centralizadora, com a intenção de utilizarem-se do capital clientelístico, assim, sem o devido controle do Estado. Desse modo, só restava às prefeituras autorizarem as solicitações sem a adoção de critérios rígidos e sem planejamento sistemático. Segundo Souza (2009, p. 121), inicialmente, a política tinha como princípio a redistribuição, mas “[...] transformou-se em uma política limitada pela barganha político-eleitoreira”.

O Estado, na busca da superação dos conflitos entre capital e trabalho, utilizou-se de ações intervencionistas através da FCP, instituição que permeada pelo caráter clientelista e político, principalmente influenciada pelas autoridades do governo, teve desempenho medíocre (ignorância de detalhes técnicos, etc.), sobretudo no que tange à provisão quantitativa de moradia de tipo populista; bem como por atitude paternalista autoritária sob controle das classes dominantes, instituição que foi extinta com a chegada do Governo Militar (AZEVEDO, 1988; MELO, 1990; SOUZA, 2009; AZEVEDO e ANDRADE, 2011).

Para o desenvolvimento dos projetos da FCP,

Os critérios de implantação desses conjuntos eram comuns para todos os municípios brasileiros, e as decisões de onde, como, quanto e quando construir, bem como a distribuição das casas entre os numerosos pretendentes, obedeciam sempre a critérios de conveniência político-eleitoreira e de interesse comercial das construtoras. A partir desses critérios, foram privilegiados os grandes centros urbanos, uma vez que 68% das construções se localizaram nas cidades com população superior a 50 mil habitantes (Azevedo e Andrade, 1982, Apud SOUZA, 2009, p.4).

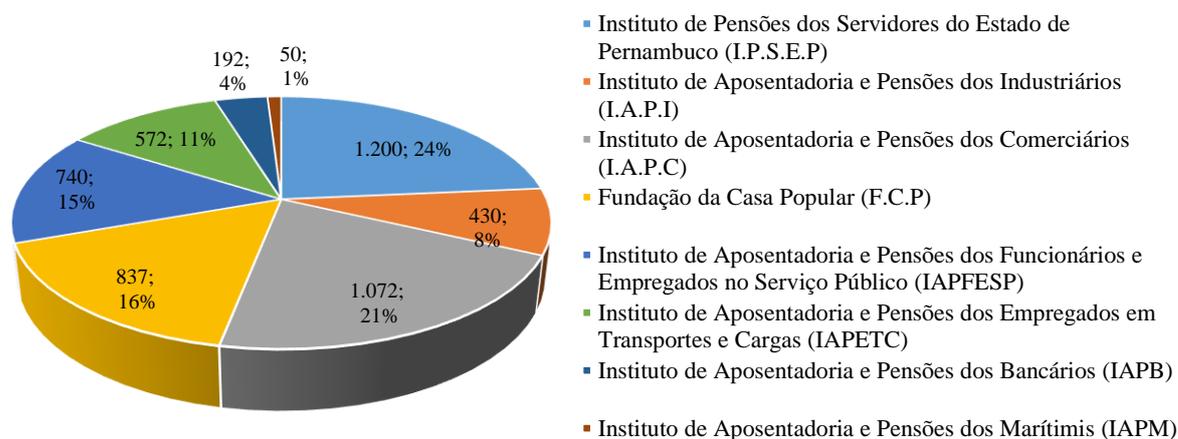
Desse modo, os projetos arquitetônicos desenvolvidos pela FCP apresentaram sempre, uma gama de tipos de casas em função das condições locais, mas a construção era feita por empreiteiras contratadas através de licitação, visando ao barateamento dos custos das moradias.

Os projetos da FCP, segundo Andrade e Azevedo (2011), privilegiavam os grandes centros urbanos onde se localizavam as áreas mais críticas referentes à questão habitacional. No Brasil, a instituição construiu no período de 1947 até o final dos anos 1960, um total de 143

conjuntos habitacionais com 16.964 casas; e, em Recife, 588 casas e um conjunto habitacional (SOUZA, 2009; AZEVEDO e ANDRADE, 2011).

Em termos quantitativos, além das casas construídas já mencionadas pela FCP, o Gráfico 1, apresenta as unidades construídas por outras instituições em Recife, até 1961, com a finalidade de atender as demandas das famílias em condições precárias de vida.

Gráfico 1- Unidades habitacionais construídas até 1961 por intermédio de órgãos oficiais no Município de Recife.



Fonte: Organização da autora, 2018. Dados: Bezerra (1965).³³

Apesar do quantitativo referente às moradias enquadradas nos financiamentos como foi representado no Gráfico 1, estas iniciativas não tiveram os resultados esperados quanto à diminuição do déficit habitacional. Ao contrário do que se esperava, o déficit quantitativo e qualitativo em termos de moradia tem aumentado com o passar do tempo, o que se deve ao desequilíbrio entre quantidades construídas e aumento da demanda por habitação, como se explicará mais adiante (AZEVEDO e ANDRADE, 2011; NASCIMENTO e BAUTISTA, 2016).

4.1.3 Políticas habitacionais no período de 1964 a 1986

Após o golpe em 1964, neste mesmo ano surgiu o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que criou o Banco Nacional de Habitação (BNH), sob o discurso de suplantando o

³³ Segundo observações do autor: 1. Não foram incluídos os empréstimos isolados, geralmente concedidos aos associados de melhores condições salariais; 2. os totais referem-se a casas construídas em vilas, mesmo que alguns tipos de casas não possam ser admitidos hoje, como genuinamente populares. É o caso do IPSEP; 3. A Vila da rua Amélia e os edifícios de apartamentos do IAPB, IAPC, IAPI localizados na cidade, não foram incluídos (BEZERRA, 1965, p. 50). Também não foram inseridas as habitações construídas pelo SSCM.

sistema clientelista e paternalista anterior para responder à crise de moradia no país. Esta política de habitação promovia o acesso à moradia às famílias de baixa renda, criando conjuntos habitacionais localizados nas periferias, ratificando mais uma vez, o caráter hegemônico e higienista das políticas da época.

Neste sentido, Melo (1978) descreve como foi ocupada a cidade de Recife, mencionando que os pobres localizavam-se em áreas de manguezais, espaços abundantes e sem preço, sendo foco de concentração de mocambos, como havia sido mencionado por Josué de Castro no *Documentário do Nordeste*. Ainda acrescenta, “Razões de natureza topográfica, contribuíram, em suma, para explicar a existência não de um, mas de dois importantes característicos de natureza ao mesmo tempo espacial e social do Recife: o sobrado da terra firme e o mocambo do manguezal” (MELO, 1978, p. 68).

Neste período, também instituiu-se o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), com a finalidade de promover a construção e aquisição de casa própria especialmente pela população de menor renda, política implantada sob a égide do capital financeiro (SOUZA, 1990).

A famosa frase – ‘a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade’ – atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, expressa a preocupação de fazer da política habitacional baseada na casa própria um instrumento de combate às idéias comunistas e progressistas no país, em tempos de guerra fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente. A necessidade do regime implantado em 1964 de atacar problemas sociais, alia-se, pois, à **concepção técnica** do problema habitacional, culminando com a sua formulação no âmbito de um sistema financeiro criado no contexto das reformas bancárias e do mercado de capitais de 1964/65 (SOUZA, 1990, p. 39).

Com o crescimento das cidades, as necessidades habitacionais aumentaram e, por conseguinte, a política implantada em 1964 com ênfase na questão financeira tentou realizar construções a fim de acompanhar o crescimento da população (SOUZA, 1990). No entanto, num contexto no qual o índice inflacionário apresentava-se bastante elevado, o PlanHab utilizava-se da correção monetária aos financiamentos, com o intuito de preservar o valor dos empréstimos. Isso era feito para assegurar o retorno do valor para a geração de outra unidade e assim por diante, como uma tentativa de acompanhamento do ritmo inflacionário do país, incentivando os financiamentos a longo prazo e os juros pagos nos financiamentos imobiliários, regidos pela tabela PRICE (IJNPS, [1979]).

A criação das COHAB sob controle dos governos estaduais e/ou municipais aconteceu em 1965: a COHAB-Recife (RE), com atuação no Grande Recife e a COHAB-Pernambuco (PE) com atuação nos municípios do interior do estado, seguindo as regras estabelecidas pelo BNH. Em 1966, foram complementados os instrumentos legais do BNH, através de dois tipos

de arrecadação: poupança popular (poupança livre) e poupança empréstimos compulsórios (FGTS).

Em 1973, o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) destinado a atender a demanda das famílias de baixa renda, estendeu sua ação às famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos. Mas, em 1974, uma série de problemas conjunturais e dos mecanismos financeiros, fez necessária a redefinição do SFH, passando por reformulações, como a ampliação do mercado das COHAB, elevando o limite de renda familiar de 3 a 5 salários mínimos. Perante as ações desta política, reforçou-se e reestruturou-se o financiamento:

A primeira linha de financiamento habitacional que o Banco chama de “interesse social” são os financiamentos concedidos com 100% de recursos do BNH – recursos através de COHABs, Cooperativas, institutos de Previdência e Caixas de Habitação dos Clubes Militares. O segundo sistema de financiamento é aquele descentralizado e que se faz através das empresas especializadas de crédito imobiliário, que captam os recursos principais pela venda de letras imobiliárias e Cadernetas de Poupança. Outra linha de financiamento é a de materiais de construção, através de 7.000 agências de Banco existente no Brasil, para os que desejam construir, ampliar ou melhorar suas habitações. Registra-se que o Banco, a partir de 1968, passou a atuar, também, no financiamento do Saneamento (IJNPS, [1979], p. 5).

Assim, observa-se que as ações da referida política afetavam de forma negativa a população de baixa renda e pobres, pois os empréstimos privilegiavam uma pequena porção da população, gerando maior marginalização dos extratos com renda inferior. Isto é, os objetivos de financiamento da política “[...] pretendidos de financiar habitações prioritariamente para população de baixa renda revelar-se-iam incompatíveis e, até certo ponto, irreconciliáveis com as perspectivas econômicas, também traçadas” (SOUZA, 1990, p. 44).

Nesse sentido, para identificar os principais objetivos e projetos desenvolvidos pelas instituições referenciadas, destaca-se nesse período a pesquisa desenvolvida pelo Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais (IJNPS), em 1979³⁴, na RMR, a qual envolveu projetos construídos pelo SFH, tais como os construídos pelas COHAB, além de outros agentes do BNH orientados também a atender a população de “baixa renda”, como as Cooperativas Habitacionais, os Institutos de Previdência (Instituto de Pensões e Aposentadorias dos Servidores do Estado -IPASE e Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco -IPSEP), Tabajara³⁵ (IJNPS, [1979]). Também apesar de não estar vinculado ao SFH, na pesquisa, foram considerados os projetos do Serviço Social Agamenon Magalhães

³⁴ Órgãos que constituíram fontes de dados para a pesquisa: BNH; Tabajara S.A; COHAB-PE; IPSEP; IPASE; Prefeitura Municipal do Recife; Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA.

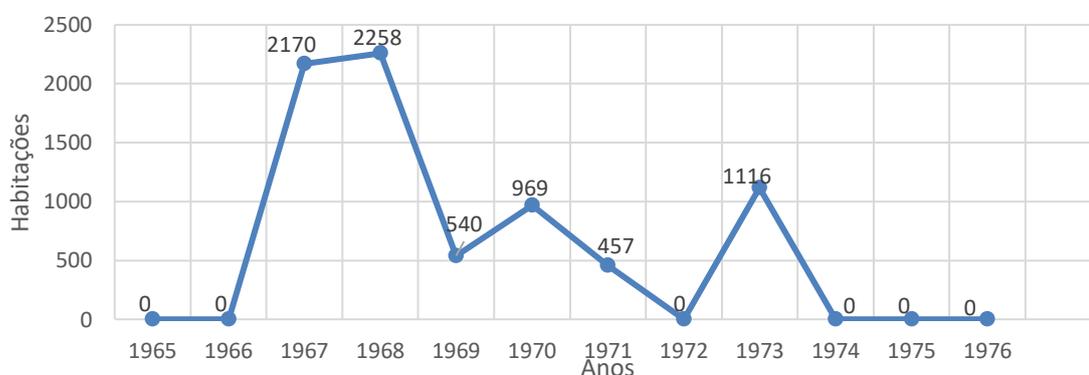
³⁵ Constituiu um caso específico, por possuir características próprias e pelo fato de estar em liquidação extrajudicial para a pesquisa do IJNPS (IJNPS, [1979])

(SSAM)³⁶, criado como se colocou antes, com o objetivo de “construir casas higiênicas e populares destinadas às classes menos favorecidas, que se faz mister proteger contra os males da habitação insalubre e da promiscuidade de vida dos mocambos” (IJNPS, [1979], p. 28).

Nos critérios da amostra da pesquisa referenciada, foram excluídos³⁷ os conjuntos habitacionais com menos de 200 unidades, e aqueles que atendiam a população com renda de 8 salários mínimos, ao excederem os limites estabelecidos para conjuntos orientados à população de baixa renda, de 2 a 5 salários mínimos e, também, foram excluídos os conjuntos com menos de 1 ano e mais de 10 anos de construídos.

Nesse sentido, os Conjuntos Habitacionais contemplados no universo da pesquisa através do SFH, no período de 1965 a 1976, na RMR, corresponderam a 36 conjuntos com um total de 24.646 unidades habitacionais construídas, e o SSAM com 7 conjuntos habitacionais e 4.686 unidades habitacionais. Na cidade de Recife, corresponderam à construção de 7.510 unidades (Gráfico 2), das quais 3.268 unidades foram construídas pelos Institutos; 2.394 pelas Cooperativas; 1.315 pela COHAB e 533 pela Tabajara.

Gráfico 2- Unidades habitacionais construídas em Recife pelo SFH entre 1965-1976



Fonte: Organização da autora, 2018. Dados: Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais. Relatório: Avaliação de programas habitacionais de baixa renda (IJNPS, [1979]).

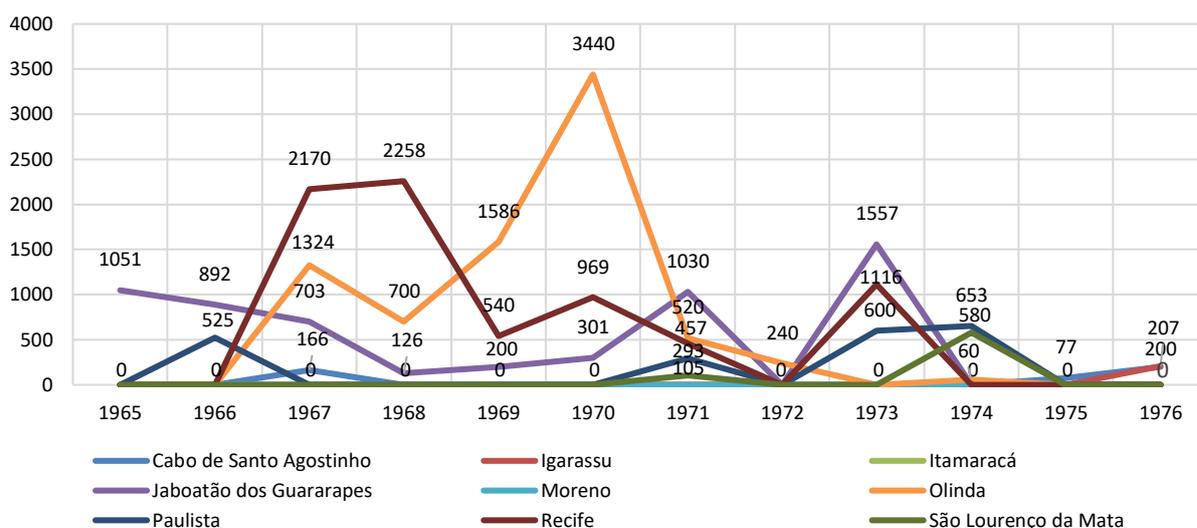
Na cidade de Recife, foram construídas pelo SFH, entre 1965 a 1976, um total de 7.510 unidades habitacionais, correspondendo ao 30% das construções da RMR. No entanto, devido ao crescimento demográfico e, conseqüentemente, à densificação do espaço e ao aumento do

³⁶ SSAM compreendia um universo de famílias de baixa renda, mas com características de loteamentos periféricos, mutirão, núcleos surgidos espontaneamente, incluindo mocambos. Além de serem orientados a populações distintas em termos de renda, condições de ocupação, pessoas economicamente ativas, etc. (IJNPS, [1979]).

³⁷ Foram excluídos da pesquisa os conjuntos construídos pela FINANCILAR-LUME, APEPE e Caixa Econômica Federal, por terem número de domicílios inferior a 200 unidades em cada conjunto. Apesar da existência de um conjunto habitacional da Caixa Econômica com 584 UH, este não foi considerado no estudo por ter só 15.9% dos domicílios ocupadas (93 domicílios), e os conjuntos BANARTE, foram excluídos pelo que seu objetivo era atender população com 8 salários mínimos (IJNPS, [1979]).

preço do solo em Recife, foram ultrapassados os limites da capital, em direção a Olinda, Jaboatão dos Guararapes e Paulista e a outros municípios da RMR, pela procura de preços de terrenos mais acessíveis para a construção de conjuntos para população de baixa renda, nos núcleos dos municípios periféricos, espaço onde foram construídas 17.137 unidades habitacionais, correspondendo a 70% das construções na RMR (Gráfico 3).

Gráfico 3- Número de unidades construídas na RMR pelo SFH, de 1965 a 1976



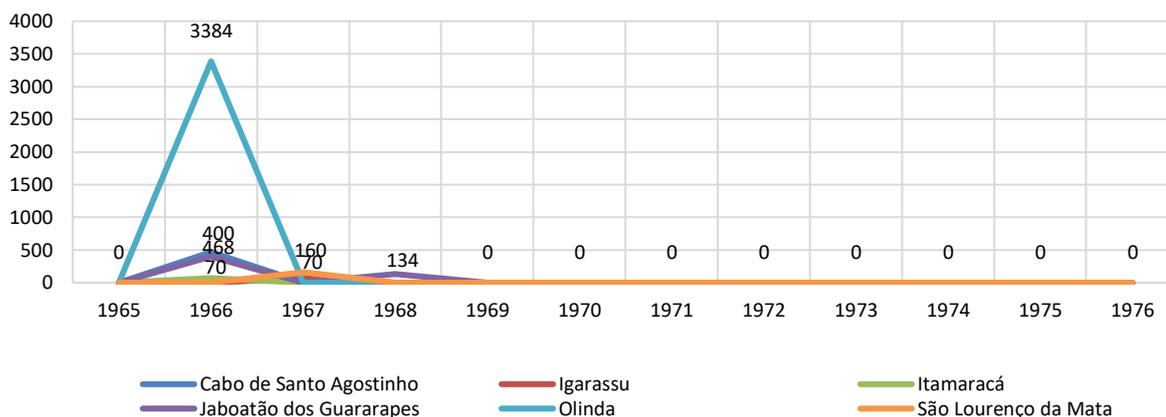
Fonte: Organização da autora, 2018. Dados: Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais. Relatório: Avaliação de programas habitacionais de baixa renda. (IJNPS, [1979]).

Nas áreas mais residenciais de Recife, os preços eram mais elevados como, por exemplo, no bairro Boa Viagem, que por sua orla marítima sul virou alvo do capital imobiliário e aumentou aceleradamente a sua densidade através da construção de edifícios mais residenciais, estendendo a faixa de residência praieira a bairros como Piedade e Candeias, do município de Jaboatão dos Guararapes. Tal ocupação do espaço implicou no aumento do preço das áreas e terrenos disponíveis. Por outro lado, apresenta-se edificações estruturais na cidade com o aumento dos aterros feitos sobre os alagados, crescentes nas áreas de mangue, sempre expulsando as populações de mocambos para áreas periféricas não valorizadas, como nos morros e córregos no interflúvio dos rios Capibaribe e Beberibe (IJNPS, [1979]).

O SSAM não construiu mais unidades a partir de 1968, pois os recursos foram canalizados para as COHAB, cujas provisões habitacionais equivaliam à mesma do SSCM, na faixa de 2 a 5 salários mínimos. Na época, o SSCM não possuía os recursos suficientes para desenvolver novos empreendimentos, ficando com a atuação limitada, sendo os recursos governamentais destinados para fins prioritários (IJNPS, [1979]). No Gráfico 4, percebe-se que,

no período de 1965 a 1968, foi construído 4.686 unidades; e entre 1968 a 1976 não foram construídas unidades, isto pela limitação de recursos financeiros da instituição, como já foi mencionado. Também foi constatado que as construções foram desenvolvidas principalmente em Olinda, entretanto, nenhum projeto foi destinado à cidade de Recife.

Gráfico 4- Número de unidades construídas na RMR, pelo SSAM, no período de 1965 a 1976



Fonte: Organização da autora, 2018. Dados: Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais. Relatório: Avaliação de programas habitacionais de baixa renda. (IJNPS, [1979]).

Dentro dos principais achados da pesquisa, encontrou-se que todos os conjuntos pesquisados apresentaram problemas com a infraestrutura, tais como problemas de abastecimento de água relacionado com a rede de distribuição; precariedade do sistema de esgoto, entre outros. Cabe ressaltar que, apesar da deficiência de dados, em 1974, Recife só dispunha de um sistema de esgoto que cobria os 20% da área urbanizada; deficiência do serviço de coleta de lixo³⁸, situação agravada pelo precário sistema de circulação de veículos no interior dos conjuntos, “o dado mais impressionante, no caso de coleta de lixo, é de que praticamente em 100% dos conjuntos [...], registra-se o costume de lançamento de lixo nos terrenos baldios, nos cursos d’água que passam próximos ou dentro dos conjuntos [...]” (IJNPS, [1979], p. 152).

A drenagem foi outro elemento de infraestrutura não comum nos CH³⁹, além de deficientes vias de acesso e a ausência de pavimentação; falta de calçadas para circulação de pedestres; transporte público deficiente como consequência da mesma condição deficitária do serviço na cidade; deficiência de galerias de águas pluviais existentes tanto das construídas (problemas construtivos e de manutenção) como ausência das mesmas. Também era deficiente

³⁸ Os 60% dos CH pesquisados apresentavam uma situação que varia de boa para regular e os 40% numa situação que varia de sofrível à crítica (IJNPS, [1979]).

³⁹ Conjuntos sem um sistema de galerias de águas pluviais: Cohab (100%); Cooperativas (34%); Institutos (IPSEP 66%; IPASE 50%); Tabajara (66%) (IJNPS, [1979])

a execução dos equipamentos comunitários, tais como centros comunitários⁴⁰, de juventude, praças de esportes, clubes, etc., que nunca eram executados, e, em vários casos, sequer previstos nos projetos. Equipamentos de saúde, em geral não foram previstos em boa parte dos projetos (IJNPS, [1979]).

Outros problemas identificados, mas não menos relevantes, eram: a ausência de áreas verdes e as previstas nos projetos de maneira geral não eram executadas; a falta de arborização; problemas nas estruturas físicas das UH, como modificações da planta original, super ocupação, rachaduras nas paredes, varandas, escadas, etc., goteiras e infiltrações no teto e vazamentos, instalações hidráulicas precárias, canos quebrados; e a divisão e estruturação das moradias (IJNPS, [1979]).

Uma das principais conclusões da pesquisa foi que “a escolha de casa é sempre mais feliz que a do apartamento, desde que se adapta melhor às reais necessidades do morador, e é mais flexível às modificações” (IJNPS, [1979], p. 279), “impõe-se como necessário um processo construtivo mais correto e mais adaptado às condições próprias de cada terreno. Isso aliado a uma melhor utilização dos materiais empregados nas construções [...] (IJNPS, [1979], p. 282)”, a necessidade de investimento em infraestrutura, além da implantação de equipamentos de apoio, como escolas, praças, comércio, etc.

Diante do exposto, pode-se dizer que, para as camadas mais pobres e para as pessoas desvinculadas das atividades produtivas, a condição habitacional foi desfavorável, o que se reflete nas baixas possibilidades de acesso na manutenção de condições razoáveis de habitação. Outros aspectos importantes a destacar foram as limitações do setor público no que tem a ver com as deficiências das condições de moradia e de equipamentos infraestruturais, sendo relegadas a soluções de oferta de moradia, além de deficientes em termos qualitativos como já foi mencionado, assim como em termos quantitativos, pois segundo dados do Censo demográfico de 1970, Recife apresentava uma deficiência habitacional de 55,2% (IJNPS, [1979]).

Na década de 1970, os grandes conjuntos habitacionais construídos caracterizaram-se por serem localizados, na sua maioria, em periferias da cidade, com precários serviços urbanos e de infraestruturas sociais nas suas proximidades, além de difícil acesso a transporte público, levando a população a se apropriar e transformar o espaço público de acordo com as suas necessidades, criando novos contornos com a posterior construção de comércios, educação,

⁴⁰ Referente a associação de moradores, algumas foram construídas (situação exclusiva dos CH da COHAB).

saúde e lazer, elementos ausentes em alguns CH (MONTEIRO, 2000). Assim como posterior surgimentos de assentamentos precários em espaços disponíveis.

Segundo Souza (2007), na década de 1970, foi adotada pelo governo uma política de arrocho salarial, o que influenciou no poder de compra da população e, como consequência, eliminou da cesta de consumo do trabalhador o acesso à habitação, “[...] conduzindo-o às estratégias que passaram a viabilizar a moradia às margens do mercado formal” (SOUZA, 2007, p. 121).

Nesse período de modificações da estrutura institucional, com a finalidade de diminuir o número de COHAB, a COHAB-PE incorporou a COHAB-RE, com atuação sobre o estado federado, mas com participação marcada na RMR; a dita junção deu-se em 1978 (SOUZA, 1990).

Referente a dados das unidades construídas pelas instituições citadas, cabe esclarecer que, durante o processo de pesquisa, identificou-se divergências de informações entre fontes de pesquisas, o que dificultou constatar a quantidade de conjuntos construídos e as diversas instituições participantes. Assim, os dados apresentados anteriormente foram resultados da pesquisa desenvolvida na RMR pelo IJNPS, em 1979⁴¹. O estudo do IJNPS contemplou o período compreendido entre 1965 e 1976 e cujo plano amostral abarcou 36 CH do SFH (COHAB, Cooperativas, Institutos e Tabajara S.A) com um total de 24.646 unidades habitacionais e 7 conjuntos do SSAM com 4.686 unidades habitacionais.

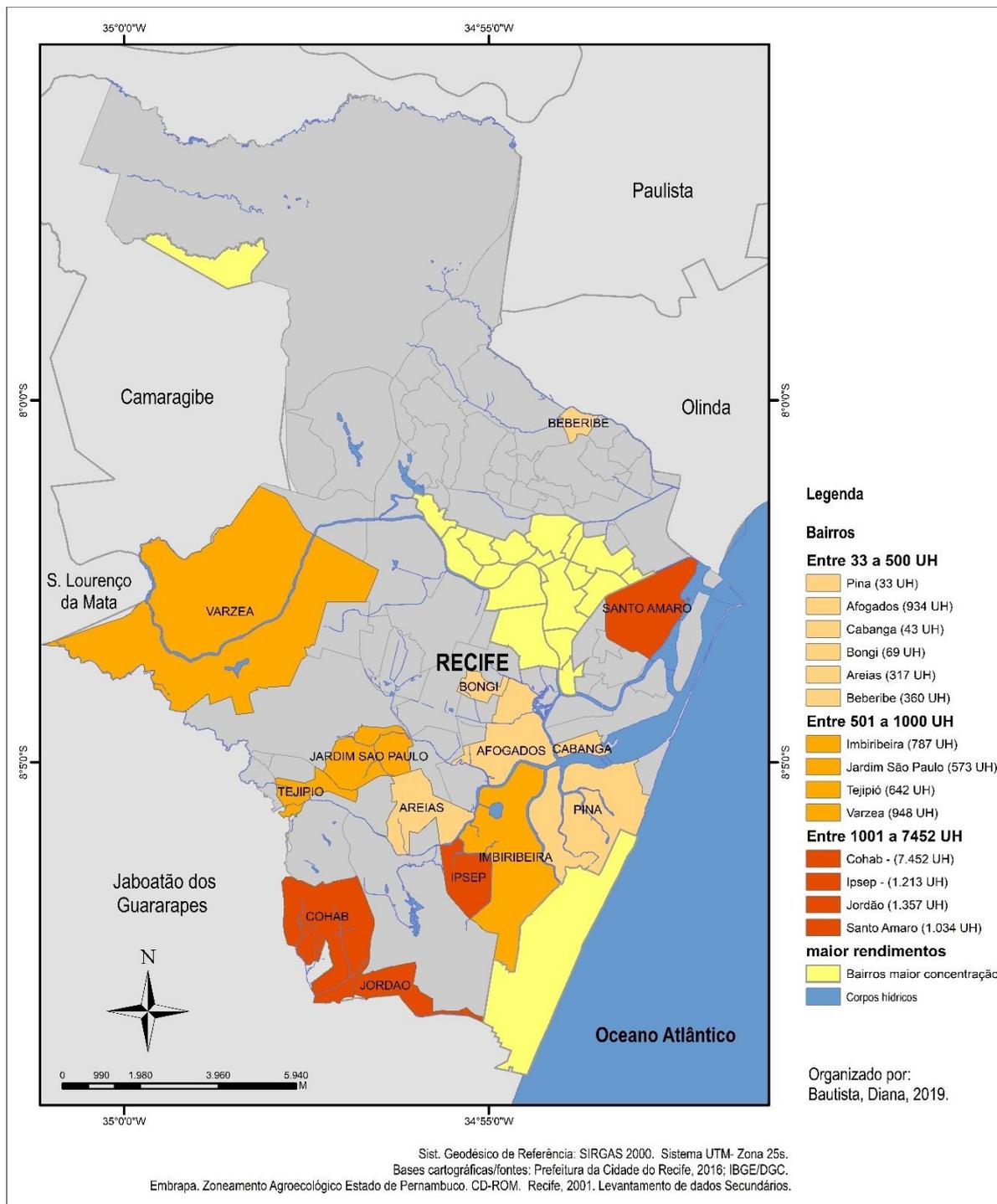
Por outro lado, dados fornecidos pela Secretaria de Habitação do Estado de Pernambuco⁴², com informações dos conjuntos construídos até 1980, em Recife, acharam-se 30 conjuntos habitacionais (17 construídos pelo SSCM e 13 pela COHAB) com um total de 14.862 unidades habitacionais localizados em 14 bairros da cidade. A divergência dos dados deve-se à ausência de uma base de dados confiável, pois durante o processo de pesquisa, percebeu-se que muitos dos arquivos das instituições oficiais foram perdidos durante as transições de governos e por isto, não existe uma base de dados confiável com os projetos e suas descrições, dificultando o processo administrativo e a avaliação das políticas públicas.

No entanto, as informações podem dar uma noção da quantidade de CH, beneficiários e localização. A Figura 7 apresenta a distribuição por bairros, dos CH construídos pelo SSCM e pelas COHAB na cidade de Recife até 1980, com os dados fornecidos pela CEHAB.

⁴¹ Segundo informações do relatório do IJNPS, houve também divergências de informações entre algumas fontes pesquisadas, o que perturbou o campo real (IJNPS, [1979]).

⁴² Pesquisa de campo feita entre novembro e dezembro de 2016.

Figura 7- Distribuição por bairros dos Conjuntos Habitacionais construídos pelo SSCM e COHAB até 1980, em Recife/Brasil.



Fonte: Organização da autora, 2019. Dados: CEHAB e pesquisa de campo 2018⁴³.

Referente às unidades habitacionais construídas pelo SSCM, foram 5.247, cuja forma de provisão correspondia mais efetivamente à satisfação das demandas de famílias com as piores condições de vida, ou classificadas como habitantes em assentamentos precários.

⁴³ Informação apresentada de forma geral por falta de dados mais detalhados por parte das instituições oficiais.

Enquanto isso, o total das moradias construídas pela COHAB, neste mesmo período, chegaram a 9.615 UH⁴⁴.

Em termos quantitativos, o mapa representa, por cores, a quantidade de CH construídos por bairro: as cores mais escuras (laranja escuro) correspondem aos bairros Cohab, IPSEP, Jordão, Santo Amaro os que apresentaram maiores quantidades de conjuntos construídos; e as cores mais claras (laranja claro e bege), os bairros Várzea, Tejipió, Jardim São Paulo e Imbiribeira (laranja claro) e Beberibe, Areias, Bongü, Cabanga, Afogados e Pina (Beige), os bairros que possuem a menor quantidade de CH.

Além de representar a questão quantitativa, a Figura 7 representa também a distribuição espacial dos bairros onde foram construídos os referidos CH. Assim, os bairros que apresentaram maior número de unidades habitacionais construídas, marcados com a cor mais escura (Cohab, Jordão, Ipsep a exceção de Santo Amaro), localizam-se na periferia das áreas centrais do Recife, no limite com o município de Jaboatão dos Guararapes. De modo geral, pode-se observar que a maior parte das habitações se localiza na parte sul-sudoeste da cidade, distantes das áreas que posteriormente configuraram os bairros de maior rendimentos destacados em cor amarelo claro.

Naquela época, os grandes CH tornaram-se o principal modelo de provisão de moradias para as famílias de baixa renda, como representados no mapa, muitos dos projetos foram localizados nas periferias do Recife⁴⁵.

Em entrevista com funcionários de instituições públicas que participaram nos processos de construção das Unidades Habitacionais, ao perguntar onde eram geralmente localizados os projetos, responderam:

Na RMR e também nos interiores. Os conjuntos eram feitos onde tinham áreas disponíveis para se construir, exemplo Paulista (**Recife – EI 03**).

[..] sempre mais afastados da cidade, nunca assim perto, sempre em áreas mais distantes, que era justamente onde tinha áreas mais disponíveis, se conseguia fazer essa produção [...] olha Paulista, Olinda, Jaboatão, [...] sempre mais distante (**Recife – EI 04**).

Não era bem no centro da cidade, era na periferia, o preço do terreno a aquisição do terreno. O UR no Ibura, Paulista, Cabo, Curado, Jaboatão, Abreu e Lima isso, na parte do Grande Recife a parte metropolitana, agora no setor pernambucano Ave Maria!! Só eu fiscalizava dezesseis nos interiores do estado de Pernambuco só eu!!! [quais?]

⁴⁴ Dos conjuntos identificados na base de dados fornecidos pela Cehab, apenas 3 conjuntos também se encontraram inseridos na pesquisa do IJNPS, o UR-7 (540 UH), UR-8 (573 UH) e UR9 (129), contabilizando 1.242 unidades.

⁴⁵ Tais ações da Cohab também concretizaram-se através da execução de grandes projetos que foram localizados nos municípios da Região Metropolitana de Recife: Jardim Paulista Baixo, Maranguape I e II em Paulista, em Olinda: Rio Doce que compreende IV etapas e Ouro Preto e no município de Jaboatão dos Guararapes, destacando-se o grande número de unidades no Curado (Conjuntos Curado I, II e III em 1979 e Curado IV em 1986).

Caetés, Capoeira, Venturosa, Pesqueira, Poção, Belo Jardim, Mirandiba, Serra Talhada, Salgueiro, São Jose de Belmonte, Custodia, Sertânia, Afogados e outras mais que eu não me lembro (**Recife -EI05**).

Região metropolitana, interior um pouco, mas geralmente era Paulista, Olinda, Jaboatão... tinha também próximo no centro da cidade, foi feito Santo Amaro, Ilha de Joaneiro, Santa Teresina, Brasília Teimosa trabalhei fazendo o cadastro do pessoal porta a porta que tinha barraco, trabalhei na área de casa amarela quase todos [...] ficaram no local, a gente dava o material e eles faziam a casinha aí mesmo (**Recife – EI 06**)

O afastamento ou empurramento da população de baixa renda, dos pobres para as periferias ou áreas desvalorizadas economicamente pelo capital, é o que Sousa (2006) identifica como processo de segregação clássica. Mas também, vale a pena destacar o caso do Condomínio Residencial Ignêz Andrezza, concluído em 1983, com 30 hectares de área e 2.464 apartamentos distribuídos em 176 prédios, na avenida Recife como um exemplo de ocupação dos arredores de eixos viários (NASCIMENTO e BAUTISTA, 2016).

Diante disso, pode-se dizer que tanto em Recife como em outras cidades, ocorreu a construção de um expressivo número de Unidades Residenciais, em comparação com a sua instituição antecessora a FCP. No entanto, apesar dos esforços a política não atendeu às camadas com piores condições de ingressos econômicos. Segundo Fagnani (1997, p. 192-193),

[...] no setor habitacional, a política constitui-se em um dos exemplos clássicos do limitado caráter redistributivo da política social durante o regime autoritário, uma vez que menos de 5% das aplicações do SFH realizadas entre 1964-84 foram destinadas a famílias com renda de até três salários mínimos mensais. [...] A regressividade dessa política também é percebida pelos recorrentes subsídios concedidos aos mutuários de média e alta renda entre 1968 e 1985.

No período de atuação do BNH, foram financiadas aproximadamente 25% das novas moradias. No entanto, como afirmou Bonduki (2008), este número de moradias foi insuficiente para atender o desafio da urbanização brasileira, pois a política simplista não logrou satisfazer as necessidades habitacionais das camadas mais pobres da população.

No período de 1979-1986, como resposta às pressões sociais, de movimentos de famílias pobres na luta pela permanência nas localidades ocupadas como opção de moradia, foram implantados os programas alternativos do SFH através da COHAB-PE, que correspondiam a programas de autoconstrução feitas através da prática do mutirão para facilitar a produção de habitação mais barata. Segundo Lima (2005), a autoconstrução, apresenta-se como alternativa possível diante da problemática de acesso à habitação por partes dos segmentos populares, “Trata-se, assim, de uma ação tática, frente às precárias condições de moradia a que são

submetidos na cidade e às suas possibilidades imediatas e mediatas de confrontá-las” (LIMA, 2005, p. 119-120).

Os programas foram ações consideradas como alternativas ao SFH, para compensar as restrições para o acesso à COHAB, sendo uma política que pela primeira vez na história do país dirige-se à urbanização de assentamentos precários da cidade (SOUZA, 1990; 2007). Nesse processo, o BNH instituiu programas orientados a famílias que não atendem às exigências da COHAB. O primeiro programa público a incluir o acesso à terra urbana foi o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), em 1975, assumindo uma postura crítica aos programas de tipo convencional das Companhias Habitacionais diante do inadequado atendimento à população de baixa renda (abaixo de três salários mínimos) (MELO, 1989; LIMA, 2005). Também foi instituído em 1977, o Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM) que complementava e articulava as ações do PROFILURB, e tinha como fim consolidar a autoconstrução. Em 1979, foi criado o Programa de Erradicação de Sub-Habitação (PROMORAR) centralizado na urbanização de áreas pobres e reassentamento de favelas⁴⁶, que absorveu o PROFILURB e o FICAM (MELO, 1989; LIMA, 2005; SOUZA, 2007).

O PROMORAR, segundo Melo (1989, p. 39) “[...] representou a versão mais acabada da nova política habitacional que acompanhou o processo de abertura política do regime militar”, isto com o objetivo de “erradicar sub-habitações” através da implementação de ações de melhorias nos núcleos das habitações das favelas, sem ter que remover os moradores ou assentamento, nos casos que não forem possíveis a urbanização (MELO, 1989; SOUZA, 2007).

Na trajetória do PROMORAR⁴⁷, Sousa (2007, p. 133) destaca:

O Promorar, implantado a partir do início dos anos 1980, através do BNH, atuou em 28 localidades, promovendo a construção e melhoria de cerca de 14.000 habitações. Após a extinção do BNH, os novos programas da Cohab-PE, implantados no período de 1987/90, urbanizaram cerca de seis áreas, beneficiando mais de 20.000 famílias; ampliaram a oferta em mais de 10.000 novos lotes urbanizados; ergueram ou efetuaram melhorias, sob o regime de autoconstrução e com o apoio do Banco de Materiais de Construção, em cerca de 12.000 habitações, em 80 áreas na RMR, e efetivaram a titulação da posse da terra de aproximadamente 30.000 famílias residentes em 24 assentamentos pobres.

Os programas “alternativos” também obedeceram aos conflitos de base popular ocorrido ainda na segunda metade dos anos 1970, devido a manifestações dos setores populares nas

⁴⁶ “procurava fixar as famílias no espaço, recusava a remoção, envolvia a construção de novas moradias e pleiteava a participação da população nas ações de execução do programa” (LIMA, 2005, p. 139)

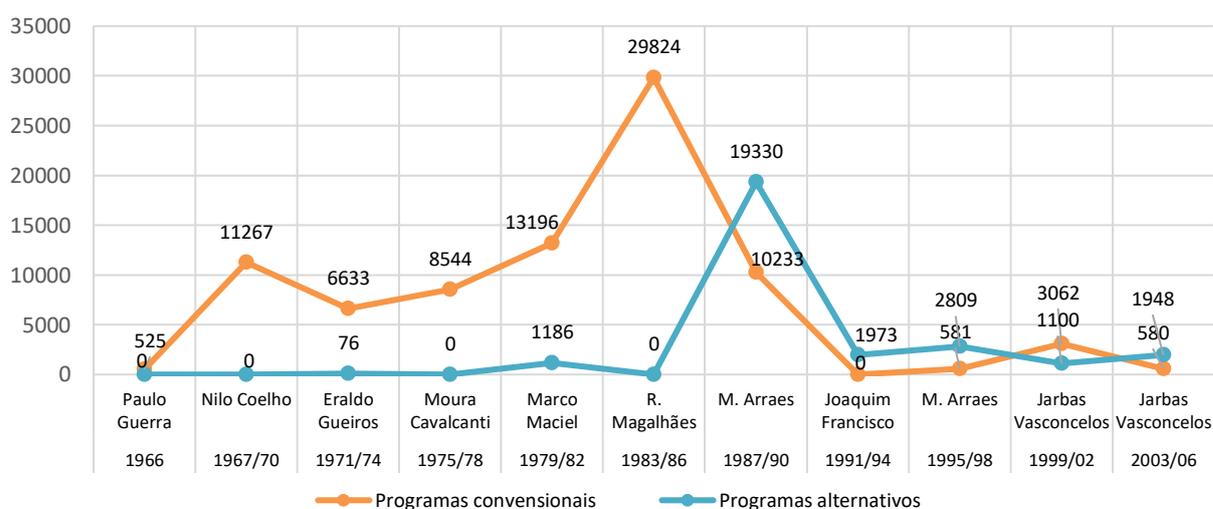
⁴⁷ Segundo Melo (1989), foi no Nordeste onde o PROMORAR concentrou a maior parte dos investimentos entre 1979 até 1985.

grandes cidades, ao fortalecimento dos movimentos de bairros, à luta pela posse de terra e ao acesso à infraestrutura básica. Foi durante este período que houve muitas ocupações de terrenos urbanos.

Apesar dos projetos alternativos não terem sido alvos da presente pesquisa, foram contextualizados devido à importância que tiveram na inserção de políticas orientadas para a população mais pobre que havia sido excluída dos projetos convencionais. Contudo, o desenvolvimento dos programas alternativos e os convencionais orientados à população de baixa renda, como foi anteriormente exposto, marcam a inserção de novas formas de fazer uma política habitacional que contempla a urbanização de aglomerados no Brasil.

Nessa perspectiva, os dados apresentados por Neves (2006), no Gráfico 5, mostram a produção de habitações construídas pelo Governo do Estado de Pernambuco⁴⁸ entre 1966 a 2006 tanto de programas convencionais como de programas alternativos.

Gráfico 5- Produção Habitacional de COHAB-PE / EMHAPE / CEHAB⁴⁹



Fonte: Organização da autora, 2018. Dados: Neves (2006)

No Gráfico 5, observa-se ainda, que o maior protagonismo em termos de provisão habitacional deu-se nos programas alternativos, nos anos de atuação do BNH e SFH. Enquanto os programas alternativos apresentam um aumento representativo entre os anos de 1987 e 1990

⁴⁸ Mais de 70% da produção habitacional foi construída na RMR (NEVES, 2006).

⁴⁹ A Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco (COHAB-PE) funcionou de 1965 até 1999, com a sua extinção em 1999 foi incorporada pela Pernambuco Participações e Investimentos s/a (PERPART), e também substituída pela Empresa de Melhoramentos Habitacionais de Pernambuco (EMHAPE) que havia sido criada em 1979, mas que se tornou em 2003 a Companhia Estadual de Habitação (CEHAB), que atualmente encontra-se vinculada à Secretaria de Habitação de Pernambuco constituída em 2015 e, desde 2007, passou a chamar-se Companhia Estadual de Habitação e Obras (NEVES, 2006; RECIFE, 2016b; NASCIMENTO, 2018).

(pós-ditadura militar), tempo marcado pela participação e reivindicação dos movimentos sociais, além do desenvolvimento de uma política voltada para a urbanização das áreas ocupadas por população pobre, sendo prioridade no governo de esquerda de Miguel Arraes. Observa-se também o declínio dramático da produção habitacional a partir de 1990, anos de crise econômica, sendo nula entre 1990 e 1995 a construção de projetos convencionais, isto se deu num período marcado por suspeitas de corrupção. Segundo Bonduki (2008, p. 76) “[...] uma liberação de contratos acima da capacidade do FGTS no governo Collor em 1990, levou a uma paralisação total dos financiamentos com recursos do FGTS entre 1991 e 1995”. Adentrando nos anos 2000, destaca-se que o governo municipal assume protagonismo na questão habitacional, iniciando um processo de descentralização.

A urbanização em Recife entre 1970 e 1990 caracterizou-se por apresentar um deslocamento da população de baixa renda do centro para as periferias. Segundo Souza (2009), entre 1964 e 1986, o SFH construiu 4,5 milhões de moradias, das quais só 1,5 milhões foram destinadas para população de baixa renda, sendo os últimos projetos localizados nas periferias urbanas, onde o preço da terra era considerado mais barato, isto pela ausência de infraestruturas e equipamentos comunitários, além da dificuldade de ofertas de empregos, perpetuando o círculo da pobreza. Ao mesmo tempo, eram ainda estratégias para limpar as áreas valorizadas pelo mercado imobiliário. Enquanto que no período de 1980 a 1991, os municípios vizinhos ao Recife, como Olinda, Paulista, Jaboatão dos Guararapes e Abreu e Lima, receberam a provisão de grandes Conjuntos Habitacionais por parte da COHAB-PE, gerando o incremento da periferização para os mencionados municípios (SOUZA, 2007).

É evidente o fato de que as políticas desenvolvidas privilegiaram os interesses do setor imobiliário privado, restringindo o acesso à moradia às camadas de baixa renda, aumentando a linha da desigualdade. Assim, ao indagar-se sobre como encontravam-se localizadas as moradias populares do período em menção, identificou-se em primeiro lugar, que privilegiavam-se os grandes centros urbanos, onde estavam as áreas mais críticas referentes à questão habitacional (SOUZA, 1990; AZEVEDO e ANDRADE, 2011). Mas, também, reforçaram a herança histórica da segregação e informalidade.

4.1.4 De 1986 até o período atual

A partir de 1980, período de consolidação do retorno à democracia, a questão da moradia passou a ser vista com outros olhos. Nesta década, foram criados instrumentos e programas voltados para beneficiar às camadas mais pobres das cidades. No governo estadual de Miguel

Arraes (iniciado em 1987), procurou-se implementar uma política de habitação com prioridade para a população de baixa renda, vislumbrando uma nova política descolada do SFH, passando a renegociar as suas ações com a Caixa Econômica Federal (CEF).

Cabe destacar que, a partir da extinção do BNH em 1986, houve um encolhimento dos recursos destinados às políticas urbanas, ao mesmo tempo em que se apresentou um alto grau de descontinuidade e fragmentação institucional. Também, identificou-se que os programas habitacionais eram de cunho governamental, mas com a participação empresarial e do setor cooperativo. Segundo Cardoso, Aragão e Araújo (2011, p. 02), entre 1986 e 2003, “[...] a política habitacional em nível federal mostrou fragilidade institucional e descontinuidade administrativa, com reduzido grau de planejamento e baixa integração às outras políticas urbanas”.

No caso das COHAB, em 1988, passaram a desempenhar funções de assessoria técnica às empresas do setor privado, papel redefinido pela Circular Normativa No 58/88 da Caixa Econômica Federal (MELO, 1989). O estado de Pernambuco passou a intermediar os dois mercados de financiamento e acesso à terra, o que foi resultado da participação da população nos projetos, suscitando um avanço das políticas alternativas (SOUZA, 1990).

Nesta perspectiva, apresentaram-se avanços na política habitacional, tais como os instrumentos e leis para o Recife, a exemplo da Lei de Uso e Ocupação do Solo, a Lei 14.511-1983. Foi esta que instituiu as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a qual proporcionou tratamento diferenciado das áreas consideradas ZEIS. Outro instrumento importante a elas associado foi o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS).

Em 1988, considerando tais experiências, a Constituição da República Federativa do Brasil proclamou o direito à moradia, que garantiu as conquistas anteriores estimulando as políticas habitacionais a iniciarem um processo de descentralização administrativa a fim de aprimorar a participação popular.

Na década de 1990, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) inseriu uma série de reformas econômicas de caráter neoliberal, dentre elas as primeiras iniciativas para diversas soluções de financiamento do mercado imobiliário no país. Após algumas reestruturações do modelo, em 1997, foi criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) como uma forma de estimular o mercado imobiliário. Também, cabe destacar que o viés neoliberal⁵⁰ do governo de FHC, foi mais enfático no período da crise econômica em 1998 e 1999 (crise asiática de 1997,

⁵⁰ Corte do gasto público e aumento de receitas.

e Russa de 1998), gerando ao mesmo tempo impactos sobre a dívida pública (CARDOSO e JAENISCH, 2017; CARDOSO, JAENISCH e ARAGÃO, 2017).

Esse processo teve influência na política habitacional, pois nesse período houve retração do crédito, juros altos que repercutiram nos empréstimos habitacionais. Nessa conjuntura foi implementado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), em 1999. Posteriormente, desenvolveram-se outros programas como o Programa Habitar-Brasil BID, também em 1999, que visava à urbanização de favelas e ao Programa de Subsídio Habitacional em 2001.

Outro elemento no governo FHC referente à questão habitacional foi a criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) em 1997, sistema que no governo de Lula da Silva foi acrescentado com outros instrumentos financeiros de base imobiliária através da promulgação da Lei 10.931/2004 (CARDOSO, JAENISCH e ARAGÃO, 2017).

No governo do presidente Lula foram implementados outros instrumentos importantes, referentes à questão habitacional; em 2001, num contexto político favorável se instituiu a Lei Federal No 10.257, o “Estatuto da Cidade”, *que* reforçou o estabelecimento de mecanismos de participação do cidadão, sendo uma ferramenta importante para a luta pelo direito à cidade.

Em 2003, observou-se uma política habitacional mais estável, nesse ano ressalta-se a criação do Ministério das Cidades, que instituiu quatro secretarias nacionais – Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos – visando articular as políticas setoriais antes dispersas. Cabe destacar que o Ministério das Cidades “[...] foi fruto de um amplo movimento social progressista e sua criação parecia confirmar, com os avanços, os novos tempos para as cidades no Brasil” (MARICATO, 2014, p. 35).

Nesse mesmo ano, foi implementado o programa de transferência de renda “Bolsa Família” (PBF) na perspectiva de combater a pobreza e a fome e houve o aumento do valor do salário-mínimo, elementos que favoreciam de alguma forma o acesso ao financiamento de habitação (CARDOSO e JAENISCH, 2017). Segundo Maricato (2014, p. 45), “em 2008, o Programa Bolsa Família retirou 5,5 milhões de pessoas da indigência. Em 2001, o programa antecessor, criado pelo Governo FHC, retirou da indigência 3.1 milhões de pessoas, o que mostra a eficiência desse programa no Governo Lula”.

Em 2004, foi instituído pelo Ministério das Cidades a Política Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS), com seus respectivos instrumentos, dentro da qual se destaca o Plano Nacional de Habitação (PlanHab). No início do século XXI, o governo municipal ganhou protagonismo, pois a partir de 2001, a descentralização promoveu uma maior parcela de recursos do governo federal aos municípios, o que se refletiu na maior atenção na provisão habitacional para setores populares.

A partir dos instrumentos de gestão desenvolvidos (2003), destacaram-se o Programa de Urbanização de Assentamentos Precários, que liberou recursos para o investimento em moradia através do FNHIS⁵¹ e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) implantado em 2007, orientado a promover, como o seu nome diz, o crescimento econômico, e no seu marco se previu investimento em infraestrutura como habitação e saneamento (PAC Urbano). No entanto, no âmbito da habitação social é pertinente destacar que se privilegiou a urbanização de favelas, isto com um forte componente político, o da “visibilidade” principalmente nos grandes centros urbanos (CARDOSO, ARAGÃO e ARAUJO, 2011; CARDOSO e JAENISCH, 2017; CARDOSO, JAENISCH e ARAGÃO, 2017).

Em 2005, foi criada a Lei 11.124, com o objetivo de viabilizar o acesso à terra urbanizada e à habitação a população de menor renda, que regulou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), centralizando todos os programas e projetos orientados à habitação de Interesse Social. Igualmente, foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) para centralizar e gerenciar os recursos orçamentários do SNHIS (BRASIL, 2005; RECIFE, 2016b).

A nível mundial houve um ‘boom imobiliário’ que teve seu ápice em meados de 2006. Posteriormente, em 2007, identificaram-se problemas de pagamentos das hipotecas *subprime* que explodiu a bolha imobiliária gerando uma crise financeira global, cujos países epicentros foram Estados Unidos, Grã-Bretanha, Irlanda e Espanha, e que posteriormente influenciou os mercados de crédito de outros países dependentes do sistema financeiro global direta e indiretamente (HARVEY, 2011; GUILLÉN, 2016). Cabe destacar que o capitalismo sendo um processo de contradições internas, irrompe frequentemente sob formas de crises. Assim, a crise imobiliária de 2008 não é considerada uma “nova crise”, mas sim, um prolongamento de grandes crises capitalistas dos anos de 1970 e inícios de 1980.

Crises associadas a problemas nos mercados imobiliários tendem a ser mais duradouras do que as crises curtas e agudas que, as vezes, abalam os mercados de ações e os bancos diretamente. Isso porque, como veremos, os investimentos no espaço construído são em geral baseados em créditos de alto risco e de retorno demorado: quando o excesso de investimento e enfim revelado (como aconteceu recentemente em Dubai), o caos financeiro que leva muitos anos a ser produzido leva muitos anos para se desfazer (HARVEY, 2011, p. 14).

⁵¹ “Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado a partir de um projeto de lei de iniciativa popular, sob a liderança do movimento de moradia, permitiria o repasse de recursos a fundo perdido para estados e municípios, sendo estes os principais executores das políticas” (CARDOSO, ARAGÃO e ARAUJO, 2011, p. 3).

Em meio à crise imobiliária financeira global, o governo brasileiro (em 2009) instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)⁵²⁻⁵³, mediado pela Casa Civil e com a participação do setor privado, conselhos e outras instituições na área de habitação para responder à crise habitacional no país. Tal iniciativa incentivou e impulsionou a economia através da construção civil e ampliação do mercado habitacional através do crédito. Nessa fase, experimentou-se um intenso crescimento, mas influenciado pela crise econômica mundial (CARDOSO, ARAGÃO e ARAUJO, 2011; CARDOSO, JAENISCH e ARAGÃO, 2017).

Cabe destacar que os mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de Lula da Silva foram marcados por diversas modificações no desenvolvimento do setor financeiro, especialmente as mudanças regulatórias os ditos direcionamentos, no governos de Lula e Dilma Rousseff foram percebidos como contraditórios, pois ao mesmo tempo que se promulgavam políticas sociais e redistributivas, por outro lado estas eram marcadas pelo favorecimento de setores do capital, principalmente o financeiro (CARDOSO e JAENISCH, 2017).

O investimento direcionado ao PMCMV, programa ancorado no setor privado, impactou nos programas desenvolvidos pelo FNHIS, isto porque os investimentos direcionados à população de baixa renda orientados mais criteriosamente nas melhores condições de habitabilidade foram mais baixos em relação aos destinados à habitação de mercado alavancada pelo PMCMV. Assim, é evidente uma divergência entre os investimentos públicos e privados da política habitacional, pois estes são tratados como lucro.

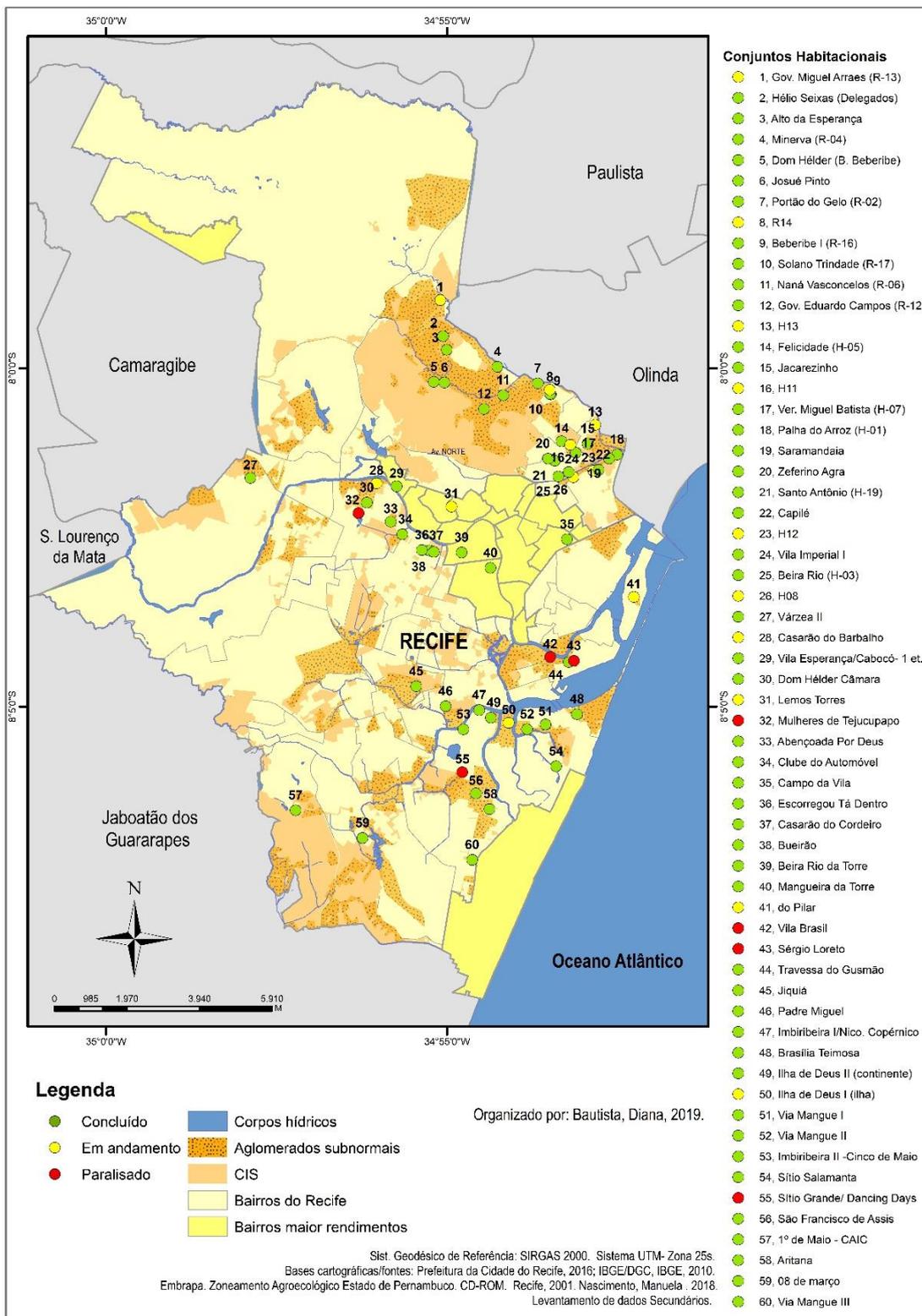
Ratifica-se com Nascimento e Bautista (2016) a divergência de investimentos, pois, segundo as pesquisadoras, o balanço realizado em 2011 do PMCMV “sobre os seus dois primeiros anos de existência, em comparação com os recursos destinados ao FNHIS tem-se: em 2009, R\$ 14,1 bilhões para o PMCMV e R\$ 47 milhões para o FNHIS; em 2010, respectivamente, R\$ 8,7 bilhões e R\$ 49 milhões” (NASCIMENTO e BAUTISTA, 2016, p. 201). Assim, identifica-se a permanência de grande disparidade entre investimentos públicos e privados na Política de Habitação, gerando grandes lucros para as empresas privadas do setor.

Partindo da construção de moradia para população de baixa renda, ou seja, Moradia de Interesse Social, a Figura 8 apresenta a distribuição espacial dos CH construídos recentemente entre 2001 e 2016 no município de Recife, correspondendo a um total de 60 CH.

⁵² Inspirado na experiência chilena, como forma para dinamizar o setor da construção civil.

⁵³ Ampliação do mercado habitacional para atender às famílias com ingressos econômicos inicialmente de até 10 salários mínimos.

Figura 8- Conjuntos habitacionais construídos no âmbito das políticas de Habitação de Interesse Social, entre 2001 e 2017, em Recife/Brasil.



Fonte: Organização da autora, 2019. Dados: Nascimento e Bautista (2016), Nascimento (2018)⁵⁴ e pesquisa de campo, 2018.

⁵⁴ O total de unidades habitacionais são o resultado do levantamento de dados realizados nas diversas instituições do Estado como foi especificado na metodologia (seção 3). No entanto, devido à dificuldade da disponibilidade da

Dos conjuntos mapeados na Figura 8, para o mês de novembro de 2016, dez ainda encontravam-se com as obras em andamento, cinco com as obras paralisadas e sem previsão para serem retomadas, situação que retarda o acesso à moradia para centenas de famílias que se encontram em situação precária de habitação. Do total de 58 conjuntos identificados, apenas 45 foram concluídos e entregues, viabilizados principalmente por meio do Programa Recife sem Palafitas, do PROMETRÓPOLE e mais recentemente pelas intervenções do PAC Beberibe. Estas obras envolvem o Governo Federal, a Prefeitura da Cidade do Recife, por meio da Secretaria de Habitação, Empresa de Urbanização do Recife (URB-Recife), a Autarquia de Saneamento do Recife (Sanear); e o Governo do Estado, por meio da CEHAB, da Secretaria das Cidades e da Agência Condepe/Fidem.

Referente às obras paralisadas, segundo entrevista a funcionário público:

[...] os novos têm também muita obra parada... ainda não chegou a ser concluída pelo menos assim por parte do Estado tem muita obra parada [por quê?] às vezes até por conta de algum trâmite legal que precisa de aprovação. Aí sempre esbarra em alguma coisa que impede que aquilo siga adiante, às vezes acontece muito isso **(Recife – EI 04)**

O Diagnóstico do Setor Habitacional do Recife (DSH), que corresponde à segunda etapa de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social do município de Recife⁵⁵ (PLHIS), foi disponibilizado pela Prefeitura da Cidade⁵⁶ em agosto de 2017 e apresenta características locais, os diversos cenários (geográfico, demográfico, econômico, social, habitacional), entre outros dados relevantes de Recife. Porém, assim como nas pesquisas apresentadas anteriormente sobre habitação, também reconhecem a dificuldade para a compilação de dados, isso pelo fato da PHIS em Recife estar sob a responsabilidade de quatro órgãos (Secretaria de Habitação; URB-Recife; Sanear; CEHAB), situação que também expõe a dificuldade de integração das ações entre as instituições, refletindo-se na convergência das informações.

Ao comparar as informações da pesquisa de campo com as do DSH, identificaram-se ausência de 9 conjuntos no DSH (6 conjuntos concluídos⁵⁷ e 3 não concluídos⁵⁸), fato também

compilação de informações nos diversos órgãos, existe a possibilidade de algum conjunto não ter sido contemplado, isso apesar dos grandes esforços para reunir as informações (NASCIMENTO, 2018).

⁵⁵ Instrumento de planejamento para responder ao déficit habitacional.

⁵⁶ Resultado do acordo firmado entre a consultoria de Lucena Topografia & Construção Ltda., e o município de Recife-PE, mediante contrato 212/2014 (licitação pública) (RECIFE, 2016a).

⁵⁷ Dos concluídos não inseridos no DSH: CH Capilé, CH Dom Hélder Câmara (Bairro Iputinga), CH Casarão do Cordeiro (uns dos maiores conjuntos habitacionais construído na época), CH Brasília Teimosa, CH Ilha de Deus (continente) e CH Sítio Salamanta.

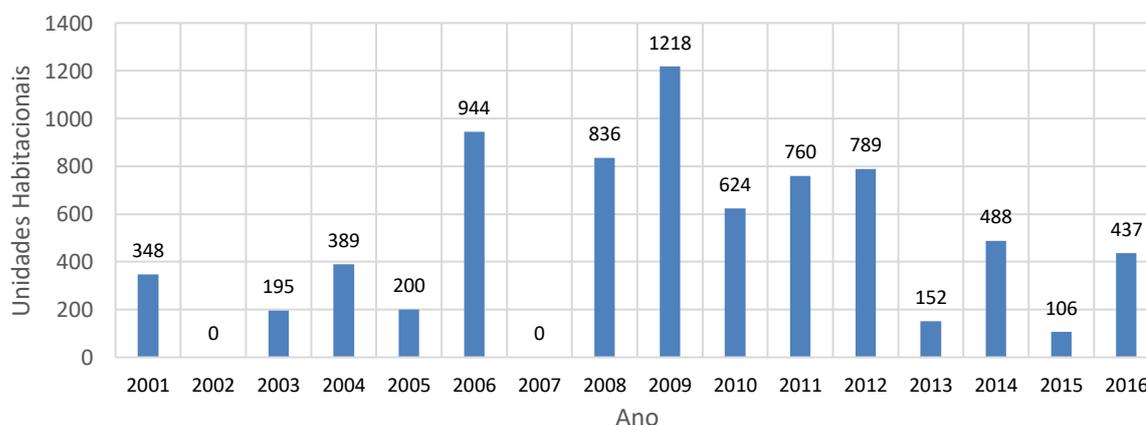
⁵⁸ Dos não concluídos faltantes no DSH: CH Mulheres de Tejucupapo e CH Escorregou tá Dentro, com obras paralisadas, e a intervenção da Ilha de Deus (em construção no 2017).

constatado na pesquisa de Nascimento (2018), chamando a atenção para as lacunas de informação nas próprias instituições que desenvolvem os projetos. Apesar das dificuldades, cabe destacar a importância e o avanço na construção do PLHIS, o qual integra estratégias para o enfrentamento do déficit habitacional, sendo uma ferramenta de gestão de projetos e licenciamento de habitação de interesse social.

No PLHIS foram identificados os conjuntos Mangueira (89 UH), Morros (12 UH), Mustardinha (26 UH), Novo Prado (16 UH) e Ponte Limoeiro (19 UH) que não constam na Figura 8. Igualmente, não foram mapeados os conjuntos habitacionais oriundos de convênios PCR e do GEP com a Caixa Econômica no Programa de Arrendamento Residencial (PAR), pois apesar de serem de provisão de HIS, fazem parte de uma modalidade diferente à moradia gratuita considerada na amostra da pesquisa em Recife.

O Gráfico 6, apresenta o total das Unidades Habitacionais construídas entre 2001 e 2016. Percebe-se que o período 2008-2009 apresentou maior número de construções, isto pode ser devido à injeção de subsídios no setor da construção civil por parte do Governo Federal, como estratégia para responder aos efeitos da crise financeira mundial de 2008. Após 2012, percebe-se uma baixa nas construções, destacando a crise no setor habitacional no governo de Dilma Rousseff, decorrente principalmente da crise financeira internacional de 2011. Nesse período, as medidas adotadas pelo governo não produziram os efeitos esperados, ao contrário, houve uma queda nos indicadores econômicos. A dita situação soma-se às primeiras denúncias contra a corrupção como por exemplo a conhecida “Operação Lava-Jato”, além da campanha negativa dos meios de comunicação que aos poucos iam corroendo a sustentação do governo (CARDOSO e JAENISCH, 2017).

Gráfico 6- Quantidade de conjuntos e unidades habitacionais (UH), construídas por ano em ações de habitação de interesse social entre 2001 e novembro de 2016.



Fonte: Organização da autora, 2019. Dados: Nascimento (2018)

Voltando à distribuição espacial das intervenções, ainda na Figura 8 é possível identificar, na zona norte da cidade, a maior aglomeração de CH, considerando a mancha urbana de aglomerados subnormais (109 aglomerados) identificados pelo IBGE (2010); além da localização das Comunidades de Interesses Social (CIS) que corresponde ao levantamento mais recente de áreas críticas da cidade, feito em 2014, espaços caracterizados por não representarem interesses para o capital imobiliário.

Nestes setores, pode-se observar uma fusão de áreas aglomeradas especialmente a norte, entre Recife e Olinda, obedecendo ao que Villaça (1998, p. 60) chamou de *área urbana em oposição a núcleo urbano* fazendo referência “a expansão urbana [...] através da formação de uma imensa periferia, em geral de baixa renda, com um núcleo local fraco que pouco apresenta além de quitandas, farmácias ou padarias”. Estas expansões onde se localizam as populações de baixa renda, alvos de projetos como o PROMETROPOLE, PAC-Beberibe e o SANEAR, estão transbordando para o município vizinho, Olinda.

Por outro lado, observa-se que na área norte, sendo este um espaço dividido pelo Rio Capibaribe. De um lado, marcada de amarelo escuro, se localizam os bairros com maiores rendimentos econômicos da cidade onde se encontram poucos CH tais como Lemos Torres, Beira Rio da Torre, Mangueira da Torre. Do outro lado, concentra-se grandes conjuntos habitacionais como Casarão do Cordeiro e Abençoada por Deus.

Outra área formada por bairros de altos rendimentos localiza-se na Orla de Boa Viagem, na parte sul da cidade (amarelo escuro). Nesta região especificamente não foi identificada a construção de nenhum conjunto. No entanto, nas proximidades de Boa Viagem, na área sul, predominam CH com menos unidades habitacionais, no caso dos projetos “Via Mangue” e “Brasília Teimosa”, estes são exemplos de retirada de diversas comunidades de área de interesse imobiliário, mas localizados próximos de seus territórios vividos como alertara Campos (2015).

Em entrevista com funcionários de instituições públicas que participaram da implementação de projetos de habitação de interesse social na cidade de Recife, em relação à questão de localização, eles manifestaram:

Geralmente se procura fazer isso [manter a população nas mesmas áreas], a não ser como eu citei agora, a gente tem um projeto de urbanização do Capibaribe melhor e tem vários canais espalhados em algumas regiões e tem que tirar a população exatamente para outra área mais distantes, como foi o caso de Brasília Teimosa, a gente teve que tirar do Brasília Teimosa que é zona sul para colocar na zona Oeste que é a Caxangá que é perimetral porque não tinha local, uma área que coubesse aquela população. (e o projeto via mangue?) não, o via mangue foi próximo. **(Recife -EI 09).**

No caso de ser áreas ZEIS nas proximidades, no caso de não ser área ZEIS ela poderia ser realocada para qualquer local da cidade, mas aí já não existia mais aquela política

de mandar para a periferia, tentavam manter na área ou nas imediações para garantir as relações de trabalho. [...]. . (Recife -EI 10).

No que se refere à distribuição espacial dos CH, os projetos procuram realocar as famílias para espaços próximos de seus locais de origem. Apresenta-se, assim, uma melhoria em comparação com os projetos anteriormente construídos pelas COHAB, SSCM, entre outros já referenciados que obrigavam as populações de baixa renda a sair das proximidades de seus locais de origem principalmente de espaços valorizados pelo capital imobiliário. Contudo, ainda persiste a configuração de aglomerados populacionais em áreas pouco valorizadas e sem provisão de infraestrutura urbana adequada, visualizando-se uma estrutura espacial de vantagens e desvantagens de acordo a classe social, o que Villaça (1998) denomina de segregação. A distribuição desigual no espaço e a separação espacial evidente por fatores de estrutura social de classe, onde os pobres conformam aglomerados desprovidos de infraestrutura urbana, serviços adequados, etc., fazem parte dessa segregação.

Desse modo, pode-se evidenciar na trajetória da política habitacional brasileira, como, através dos diversos períodos da história urbana, ocorreram diferenças significativas no tratamento da questão habitacional pelas autoridades governamentais. Assim, identificam-se períodos caracterizados pelo ativismo popular à procura de seu direito à moradia como um passo para o direito à cidade; mas também, os setores sociais aquinhoados, vinculados ao setor formal do trabalho, com renda estável que foram priorizados, gerando efeitos perversos na produção da cidade.

4.2 Política habitacional na Colômbia

A questão habitacional na Colômbia é classificada em cinco (5) fases de atuação, partindo do período higienista até a situação atual, isto em relação aos diferentes mandatos presidenciais e derivada da análise de diversos estudos sobre habitação na Colômbia (ROA e CARRASCAL, 2006; RUEDA-GÓMEZ, 2012b; COLÔMBIA, 2014; LOZANO, 2015). Nesta perspectiva, o período de 1918 a 1942 foi permeado pelo discurso higienista, ao ser caracterizado pela implementação de projetos de serviços públicos e de financiamento de habitação para o melhoramento da qualidade de vida dos camponeses.

O período de 1942 a 1965 distinguiu-se pela concepção institucional, ou seja, pela intervenção do Estado no mercado de moradia, através da maior oferta de crédito para a compra de terrenos, construção e reforma de moradia, além da preocupação do Estado em fornecer melhor infraestrutura como equipamentos, iluminação, acessibilidade, entre outros. Neste

aspecto, a implementação de diversos serviços e o aprimoramento pela qualidade mudaram o conceito de moradia social, isto é, de moradia voltada à população pobre para moradia econômica que valorizava o preço do solo e seus serviços. A transição abarca o período de 1965 a 1972. O período das corporações de poupança e moradia compreende os anos de 1972 a 1990. E o período que vai de 1990 até o presente é conhecido pela implementação de moradia de interesse social.

4.2.1 Políticas habitacionais: Período higienista entre 1918 e 1942

Após a recessão econômica em nível mundial dos anos de 1930, os países latino-americanos passaram por um significativo processo de desenvolvimento industrial, etapa de acelerada migração interna campo-cidade, gerando processo intenso de urbanização. Frente às diversas problemáticas decorrentes do intenso processo de urbanização nas grandes cidades, como já foi mencionado anteriormente (superlotação das moradias, precariedade dos serviços públicos básicos, disposição inadequada dos resíduos sólidos, entre outros elementos que dificultaram a ordem urbana), surgiu a perspectiva do higienismo nas cidades colombianas, período que se caracterizou pela participação da classe burguesa na gestão urbana, cuja mentalidade se debruça no controle social e da saúde nas cidades, como forma de evitar as epidemias e pandemias através da “limpeza” tanto física como moral do espaço⁵⁹. Trata-se, enfim, de uma forma de renovar a cidade, embelezando os espaços, segundo a visão das classes dominantes.

A nível nacional estabeleceram-se diversas leis tais como a “Lei 46 de 1918” que ditou as disposições para a construção de moradias higiênicas para o setor proletário ou as chamadas moradias para operários (ROA e CARRASCAL, 2006). A “Lei 61 de 1936”, que determinou a construção de casas coletivas em lugares centrais; o “Decreto 1579 de 1942” que estabeleceu os princípios higienistas dos projetos de moradia pública com os chamados *barrios modelos*, entre outros decretos que tinham como fim a organização e outros elementos necessários tais como serviços e acessibilidades das moradias, como formas de manter as condições de higiene (RUEDA-GÓMEZ, 2010; COLÔMBIA, 2014).

Na década de 1930, conformaram-se importantes instituições públicas na área de moradia como o *Banco Agrícola y Urbano*, o *Banco Central Hipotecário* (BCH), orientados

⁵⁹ Como foi exposto na seção 2, na subseção “A remoção dos “indesejados” na Europa: fundamentos do discurso higienista e a sua influência no planejamento do espaço urbano” e “Vestígios do higienismo na América Latina: o discurso da procura de melhores condições ambientais e de saúde?”.

para a construção de moradias para as classes obreira e camponesa, estabelecendo mecanismos de financiamento individual (COLÔMBIA, 2014). Cabe destacar que até meados de 1964 as políticas habitacionais eram voltadas para o campo, isto porque neste período a população rural colombiana era maior que a população urbana. Segundo dados do Censo, em 1938, cerca de 6.177.034 pessoas habitavam a área rural e 2.533.680 habitavam a área urbana. Em 1951, habitavam 7.079.735 e 4.488.437 na área rural e urbana, respectivamente. Em 1964, houve um aumento da população urbana em comparação à população rural sendo 9.921.918 habitantes na área urbana e 8.056.579 na rural. Nos anos subsequentes a população urbana seguiu a tendência de aumentar sua proporção (COLÔMBIA, 1996).

Entre 1936 e 1942, o governo do presidente Alfonso López Pumarejo deu continuidade à política habitacional anterior e, em 1939, foi criado o *Instituto de Crédito Territorial* (ICT) como estratégia de melhorar o acesso e as condições habitacionais da classe trabalhadora especialmente do campo (COLÔMBIA, 2014). Também, destaca-se que a gravidade dos problemas nas áreas urbanas gestou a formação de massas, organizadas em movimentos sociais, para a luta pelo direito à cidade, procurando a obtenção de melhores condições de vida. Posteriormente, tais pressões sociais materializaram-se na implementação de diversas políticas públicas, as quais mudaram de acordo com a época e necessidades da população.

4.2.2 Período institucional: 1942 a 1965

Em 1946, acentuaram-se as tensões sociais materializadas em greves por todo o país. Em 1947, houve enfrentamentos violentos na luta entre partidos tradicionais “liberal e conservador”. Em 1948, com a morte do líder liberal de esquerda Jorge Eliécer Gaitan, candidato pelo partido liberal à presidência da República para o período de 1950-1954, aconteceram diversas manifestações e confrontações entre liberais e conservadores nas principais cidades do país, com intensidade em Bogotá, evento conhecido como o “Bogotazo” (PAREDES e DÍAZ, 2007; HERNÁNDEZ-SABOGAL, 2015).

Os enfrentamentos entre os partidos tradicionais giravam em torno do poder e do controle do Estado. Uma luta de lealdades entre partidos, seja conservador ou liberal, de sangue, intensificaram a onda de violência (HURTADO, 2006; HERNÁNDEZ-SABOGAL, 2015). Este foi um fenômeno marcante para o país, cujas consequências trasladaram-se ao campo, onde os confrontos deram lugar ao surgimento dos primeiros grupos guerrilheiros, que progressivamente adquiriram um caráter permanente no país (HURTADO, 2006; PAREDES e DÍAZ, 2007).

A partir do Censo de 1951, identificaram-se as precárias condições de cobertura dos serviços públicos, tais como aqueduto e esgoto sanitário, destacando-se a participação de instituições públicas como o *Instituto de Fomento Municipal* (INSFOPAL) e do *Instituto Nacional de Salud* (INS) com competência para atender os problemas mencionados. Os programas de habitação inserem novas estratégias como por exemplo: moradias novas, possibilidades de compra de lotes, reconstrução, liberação de hipotecas, entre outras ações (COLÔMBIA, 2014).

Ante a profunda crise em que estava submerso o país pelas intensas lutas entre partidos políticos tradicionais, e na procura de “solucionar” e “pacificar” o conflito, em 1953 o partido liberal e conservador acordaram instaurar um governo militar de transição (HURTADO, 2006). Após o golpe de Estado, em 1953, estabeleceu-se o governo militar do general Gustavo Rojas Pinilla, que manteve um plano de desenvolvimento econômico sob uma política coercitiva. Neste período, em relação à questão habitacional oficializou-se o subsídio familiar de moradia, o qual consistia na doação por parte do Estado de um valor da casa, baseado no número de filhos por lar, ganhando sentido a construção de moradia social, conceito associado à moradia econômica, dando início a um processo de descentralização com a participação dos estados e municípios (COLÔMBIA, 2014; LOZANO, 2015).

Após a ditadura militar em 1958, foram estabelecidos acordos para a formalização de um governo de coalisão bipartidário, estabelecendo-se a chamada “*Frente Nacional*” (FN)⁶⁰ como medidas para sair da crise de legalidade constitucional e legitimidade política na qual estava submerso o Estado. A finalidade era amenizar e promover convivência num ambiente de instabilidade política pelo confronto entre os partidos tradicionais que estava enfraquecendo o país (ZULETA, 2005; PAREDES e DÍAZ, 2007). Sem dúvida, nos primeiros anos da FN⁶¹, abriram-se brechas entre o Estado e a sociedade civil, gerou-se desconforto, descontentamentos, fragmentação dos partidos sem identidade ideológica, frustração, profusas relações, e inevitavelmente se desenvolveram estratégias políticas clientelistas eleitoreiras, tendência à despolitização (ZULETA, 2005).

Por outra parte, a instabilidade política da década de 1970 foi cenário propício para a configuração de grupos guerrilheiros com enfoques ideológicos diversos. Se na década de 1950

⁶⁰ Durante a ‘Frente Nacional’ na Colômbia, alternava-se o poder entre liberais e conservadores, quer dizer revezavam a presidência, distribuição de ministérios, assim como cargos no Congresso, até seu desmonte em 1974. Durante a vigência da Frente Nacional, foi proibida a existência de partidos políticos distintos aos oficiais, foi um período de hegemonia bipartidária.

⁶¹ O começo da FN coincidiu com a Revolução Cubana de 1959, a qual influenciou ideologicamente grupos guerrilheiros como o ELN.

o objetivo comum de luta era “contra o governo”, na década de 1970 era “contra o sistema”. Dentro dos movimentos guerrilheiros representativos citam-se: as *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC), organizadas em 1964 sob influência do partido prosoviético tradicional; o *Ejercito de Liberación Nacional* (ELN), organizado em 1965 que tomou o modelo ideológico castrista; *Ejercito Popular de Liberación* (EPL) que se formou em 1967; e o *Movimiento 19 de Abril (M-19)* surgido em 1970, entre outros grupos armados (ZULETA, 2005; HERNÁNDEZ-SABOGAL, 2015).

A situação social do país precisava de amplas reformas para atender as precárias condições de vida da população. Em 1961, durante o período presidencial do liberal Alberto Lleras Camargo, considerado um construtor do Estado, foram elaboradas diversas reformas de cunho econômico e influenciaram a organização e o planejamento do Estado. Tentou-se afastar a política da administração para eliminar o sistema bipartidário que tinha gerado violência nos anos 1950 (CABALLERO-ARGÁEZ, 2009). Dentro das propostas no governo Lleras, apresentou-se o primeiro documento com o diagnóstico, política urbana e a elaboração de uma proposta de reforma agrária na Colômbia. Os projetos foram desenvolvidos com um viés econômico com a finalidade de frear a migração para a cidade como tentativa de manter o camponês no campo, pois, a migração era considerada como uma ameaça, ao se tratar de uma acumulação insustentável e fora de controle do desemprego, carências de habitação e serviços básicos. No entanto, foi difícil ter-se um programa efetivo de redistribuição das terras, além das restrições políticas (ZULETA, 2005).

O conflito descrito foi momento marcado pela violência e pela conformação de partidos que se foram despolitizando e assumindo uma postura clientelista, conformação de grupos guerrilheiros e o incremento contínuo da violência, levando o país a grandes retrocessos de cunho econômico, e de problemas sociais com custos catastróficos no que se refere às vidas humanas. As consequências foram devastadoras, e uma das grandes problemáticas, produtos de guerra, foram os despejos violentos e as migrações internas sem controle dos camponeses para as cidades. O que influenciou na área habitacional, pois houve a falta de alternativas econômicas (créditos) de políticas orientadas para acesso de moradia para a população de baixa renda e deslocada. Tal situação segregou a população mais pobre e vulnerável levando-as a ocuparem as periferias, terras sem valor econômico, desprovidas de infraestruturas, suscitando o crescimento da habitação informal e a favelização.

Em 1968, criou-se o *Fondo Nacional de Ahorro* (FNA) orientado a programas de habitação para empregados do setor público. Em 1969, cria-se o *Consejo Superior de Vivivenda y Desarrollo Urbano*, com a finalidade de implantar uma política habitacional e urbana com

iniciativas de orientar subsídios focalizados. Isto devido à preocupação do Estado com a alta inadimplência das famílias (LOZANO, 2015).

De modo geral, este período é chamado institucional, por fundamentar-se no Estado de Bem-Estar, “[...] la que predica que el Estado debe intervenir en todas las etapas de la generación de oferta de servicios sociales – producción, prestación, comercialización y financiación—[...]” (COLÔMBIA, 2014, p. 31), demandas de uma parte da população (de baixa renda) que não é atrativa para o setor privado.

A habitação social se desenvolveu fundamentalmente através das seguintes instituições: *Banco Central Hipotecário* (BCH -desde 1939), *Caja de Crédito Agrário, industrial y Minero* (CCAIM), *Instituto de Crédito Territorial*⁶² (ICT -desde 1939) e *Caja de Vivienda Militar* (CVM em 1947) (ROA e CARRASCAL, 2006). O período caracterizou-se principalmente pela intervenção do Estado na oferta e demanda do mercado habitacional (ROA e CARRASCAL, 2006; COLÔMBIA, 2014).

4.2.3 *Período de transição: 1965 a 1972*

O período caracterizou-se pela transição dos projetos anteriores baseados na operação das instituições para um novo esquema a atuar após 1972 com a intervenção tanto das instituições como de corporações de poupança.

No que se refere às políticas de habitação social, o ICT desempenhou um papel fundamental desde sua criação, em 1939. Inicialmente, a instituição teve como alvo a moradia rural, mas, em seguida, incursionou no âmbito da moradia urbana, cuja responsabilidade era a construção de moradias para as populações mais carentes através do subsídio de créditos (CHIAPPE-VILLA, 1999; CUERVO e JARAMILLO, 2009). Posteriormente, foi agregando outras funções como reabilitação de áreas ‘subnormais’, construção de serviços comunitários, atenção a desastres, autoconstrução, entre outras (CHIAPPE-VILLA, 1999).

Dentre os períodos com maior atividade do ICT, destaca-se a década de 1970, com o investimento de recursos do programa de cooperação norteamericana da *Alianza para el Progreso*. Ainda nessa década foi desenvolvido o *Plan de erradicación de tugúrios* e nos anos 1980 o programa intensivo de construção de *Vivienda de Interés Social* (VIS) (CHIAPPE-VILLA, 1999).

⁶² “En esta fase desaparición temporalmente el Instituto de Crédito Territorial en 1954, al fusionarse en la Corporación de Servicios Públicos y establecerse el subsidio familiar de vivienda. El ICT reapareció en 1957 después del derrocamiento del gobierno militar” (ROA e CARRASCAL, 2006, p. 29).

Os projetos do ICT, assim como os projetos construídos pelo Banco Nacional de Habitação em Recife, receberam diversas críticas, isto porque ao ofertar moradias mais baratas procuraram construir os projetos nas piores e mais longínquas terras suburbanas, nas periferias onde as áreas eram menos valorizadas economicamente. Segundo Figue-Pinto (2006), os projetos também restringiram a qualidade construtiva das moradias, o que gerou condições de habitabilidade precária, situação que se agravou nos anos 1970.⁶³

No quadriênio do governo do presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), foi inserido o conceito de habitação de interesse social (equivalendo a moradia subsidiada) orientado para um segmento da população com capacidade de pagamento, excluindo a população de baixa renda. Essa situação descrita obedece a estratégias do Estado, que através de mecanismos de subsídios procura impulsar o setor habitacional, obedecendo o modelo universal de política de gestão habitacional, delegando as funções de produção de moradia ao setor privado e por outro lado o financiamento para compradores a longo prazo (COLÔMBIA, 2014; LOZANO, 2015).

4.2.4 Corporações de poupança e moradia: 1972-1990

O período de 1971 a 1990 é considerado como das corporações de poupança e moradia e das instituições do Estado. Durante o governo do presidente Eduardo Pastrana (1970-1974) é formulada a legislação das *Corporaciones de Ahorro y Vivienda* (CAV) e, em 1972, criaram-se as corporações de poupança e moradia para facilitar o financiamento (LOZANO, 2015).

As CAV foram fundamentais no desenvolvimento urbano da Colômbia ao estimular a poupança e o financiamento para o acesso à moradia. As ditas instituições fomentaram o aumento da construção formal e assumiram aproximadamente 70% do financiamento formal de moradia no país (COLÔMBIA, 1996).

Em suma, as normas da política de habitação nesse período são caracterizadas pela sua forma de financiamento, seja por crédito ou subsídio. E que, posteriormente, na década de 1990, se reduz aos instrumentos de financiamento como a *Unidad de Poder Adquisitivo Constante*

⁶³ Para Figue-Pinto (2006, p. 88), “La noción de habitabilidad utilizada aquí se refiere a las condiciones o características objetivas de los desarrollos de vivienda social, condiciones que ofrecen satisfacción a las necesidades de protección y soporte. La noción se limita, con fines operativos, a las condiciones físico-espaciales que posee el objeto mismo y que le permiten ofrecer bienestar en las vivencias de confort y comodidad que el habitante tenga al habitarlas”

(UPAC) (*Substituído em 1999 pela Unidade de Valor Real -UVR*) e o *Subsidio Familiar de Vivienda* (SFV) (FIQUE-PINTO, 2008).

O sistema UPAC criado no final de 1972, segundo Cuervo e Jaramillo (2009, p. 04),

[...] fue una novedad con respecto al esquema anterior, fue el hecho de que se privatizó la canalización del ahorro: el sistema anterior tenía como eje un banco estatal, el Banco Central Hipotecario. En el sistema UPAC las funciones de canalizar el ahorro y de colocar los préstamos fueron encomendadas a unas entidades financieras especializadas pero de carácter privado que fueron denominadas Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV). Se trataba ya de un paso hacia una lógica más liberal y menos intervencionista.

No entanto, o UPAC gerou consequências negativas, pois seu sistema concentrou-se na construção de moradia de alto padrão, com preços elevados e a articulação de negócios e crescimento acelerado das empresas promotoras de construção, concentrando o capital com a proteção do mercado e a especulação, e por outro lado a eliminação de pequenos produtores e construtores e o abandono da produção de moradia social.

Segundo Fique-Pinto (2008), com o sistema mencionado, implantou-se na Colômbia um modelo macroeconômico cujo líder da atividade econômica é a construção, concentrando a inversão do capital financeiro. Por isto, este período caracterizou-se pela privatização da moradia, representada como mercadoria, negligenciando a população de baixa renda.

Entre 1973 e 1977, o país passou por uma série de transformações na sua estrutura financeira, pela qual o setor do capital exerce seu poder hegemônico, gerando profundas consequências no setor da construção. Foi nesse momento que a construção urbana converteu-se em estratégia líder de acumulação de capital, ou seja, o setor da construção, ao criar rentabilidade financeira, consolidou-se como a principal atividade econômica para o capital (FIQUE-PINTO, 2008). A hegemonia do mercado habitacional também permeou outros países da América Latina. Mike Davis (2006, p. 75) apresenta como exemplo o México,

[...] onde durante a década de 1980 o mercado habitacional formal atendeu a pouco mais de um terço da demanda, a moradia é fortemente subsidiada para as famílias de militares, funcionários públicos e filiados a alguns sindicatos poderosos como o dos petroleiros; no entanto, os mais pobres recebem apenas gotículas de ajuda estatal. Assim, o Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi), fundo do governo com o fim de servir ao segmento médio do mercado habitacional (até dez salários mínimos), mobiliza 50% dos recursos habitacionais federais, enquanto o Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), que atende ao segmento mais pobre, recebe meros 4%.

Situação que o autor também identificou nas cidades de Bogotá (Colômbia) e Lima (Peru), onde a classe média recebe subsídios generosos de habitação em comparação com a

ajuda miserável dada aos mais pobres (DAVIS, 2006). As insuficientes e precárias alternativas habitacionais oferecidas pelos órgãos do Estado, não deu cobertura às necessidades e capacidades das populações mais pobres e vulneráveis, como consequência, gerou-se a proliferação de moradias ilegais ou também conhecidas como “informais”.

Somente em 1980, quando o Departamento Nacional de Planejamento pela primeira vez faz a medição de déficit quantitativo e qualitativo de moradia, o governo desenhou o Plano de desenvolvimento “cambio com equidade” do presidente Belisario Betancur (1982 a 1986), com o objetivo de atender e dar prioridade ao déficit quantitativo de moradia, com foco na população mais pobre (COLÔMBIA, 2014; LOZANO, 2015). Neste quadriênio, identificaram-se diversos esforços para incrementar a oferta de moradia social e ao mesmo tempo estimular o setor da construção. Segundo Cuervo e Jaramillo (2009, p. 08), no governo de Belisario, criou-se:

[...] un plan muy ambicioso que incluía una substancial ampliación de la financiación estatal del ICT que prácticamente duplicaba su escala de operación. Se intento que, ya que la esfera alta de la demanda estaba saturada, los promotores privados experimentaran en este mercado de la vivienda popular y utilizaran los recursos del UPAC para este propósito.

Numa conjuntura complexa, apesar dos esforços para atender a população de baixa renda, eles não foram suficientes para responder às demandas dos mais pobres. A década de 1980 foi marcada pela intensificação dos problemas sociais, o fenômeno migratório interno reforçado pelo conflito armado, localização dos migrantes principalmente nas periferias das grandes cidades, onde surgiram grandes assentamentos espontâneos⁶⁴ (SÁNCHEZ-STEINER, 2008), acrescentada pela crise financeira e econômica, situação também presente nos países da América Latina.

No final da década de 1980, questionou-se o tipo de atividades financeiras do ICT e sua eficiência administrativa, e em 1990 foi liquidado junto ao BCH, pois seu foco que inicialmente era atender os mais pobres, foi se desvirtuando (CHIAPPE-VILLA, 1999; ECONOMETRIA & CONSULTORES e DINP S.A, 2012; LOZANO, 2015). Cuervo e Jaramillo (2009) apontam que as dificuldades apresentadas pelas instituições, também obedeciam à limitação financeira. No entanto, ainda suspeitava-se de que a crise poderia ser atribuída a graves ineficiências e inconsistências da sua gestão como problemas de corrupção.

⁶⁴ Debate a tese referente ao processo urbano acelerado, por um lado corresponde ao desenvolvimento do país e o êxodo rural e por outro lado, produto do conflito armado e consequentemente das migrações forçadas. (SÁNCHEZ-STEINER, 2008).

No início da década de 1990, com a proliferação de ideias neoliberais, a questão da habitação social abre-se a novas configurações.

4.2.5 Moradia de interesse social: período de 1990 até o atual

Durante a década de 1990, em Colômbia e em outros países da América Latina, vivenciaram-se mudanças estruturais no sistema de habitação, com a abertura neoliberal e as transformações na estrutura macroeconômica (TARCHÓPULOS-SIERRA, 2008). Foi o início da ruptura da política habitacional anterior baseada num sistema no qual o Estado construía a habitação e concedia créditos e subsídios a um novo sistema que concentrou os subsídios diretos à demanda como alternativa para promover a capacidade de compra de moradia por parte das famílias (ROA e CARRASCAL, 2006).

No entanto, a política representa o prolongamento do sistema capitalista, no qual a habitação e a construção são formas de incentivar a produção e alcançar maior lucratividade, ações reforçadas com a liquidação de organismos estatais como o ICT, e a promoção e construção sob a responsabilidade das empresas privadas (TARCHÓPULOS-SIERRA, 2008; CUERVO e JARAMILLO, 2009).

Neste cenário contraditório, promulga-se a Constituição Política de 1991, que no artigo 51, estabeleceu o direito de todos os colombianos à moradia digna, “[...] El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho [...]” (COLÔMBIA, 1991b). O artigo, constitui o lineamento principal sobre habitação na Colômbia, formando a partir desta Constituição um modelo de descentralização das políticas sociais com fixação de metas e programas voltados para o acesso à moradia principalmente para a população pobre e em condições de extrema pobreza. No entanto, a produção de habitação aconteceu num período dominado pelas reformas neoliberais. Segundo Cuervo e Jaramillo, (2009, p. 03, grifo nosso) seus eixos foram:

[...]. a) la introducción en el plano nacional de un sistema financiero de “multibanca”, que liquidó las bancas especializadas y que en el caso de la vivienda dislocó un muy interesante sistema que operaba de manera exclusiva para el sector; y b) la eliminación en materia de vivienda social de un promotor estatal que había operado por cincuenta años y su reemplazo por un sistema de subsidios al consumidor. Ambas medidas son de clara raigambre liberal **que juegan todas sus cartas a que el libre funcionamiento del mercado** conduzca a los objetivos buscados o declarados.

Neste aspecto, o enfoque principal do financiamento à demanda para a aquisição de VIS produzidas no mercado, implicou no fortalecimento do setor privado com a redução da

atividade estatal. As tendências neoliberais de abertura econômica aos mercados e aos poderes globais têm reduzido as possibilidades de acesso da população de baixa renda a uma política habitacional de qualidade.

Em matéria de moradia, a Lei 9 de 1989⁶⁵, posteriormente modificada pela Lei 388 de 1997, contendo as atualizações feitas na Constituição Política de 1991, no seu artigo 91, instituiu o conceito de VIS entendido como “[...] aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. [...]” (COLÔMBIA, 1997, p. n. p.). Esta Lei inseriu-se no debate do déficit habitacional e do ordenamento territorial, da criação de possibilidades de acesso ao crédito e das condições de ofertas da população mais carente. Igualmente, implantou a obrigatoriedade dos planos de desenvolvimento⁶⁶ a cargo das entidades territoriais. Esclarecendo que os municípios já desenvolviam de forma autônoma projetos e programas com o apoio do Estado.

Contudo, cabe destacar que este debate já tinha sido iniciado com a “Lei 3 de 1991” que corresponde ao marco político de mudanças do Estado, em matéria de habitação social, a qual criou o *Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social*⁶⁷ (SNVIS), estabelecendo o subsídio familiar de moradia baseado nos mecanismos do mercado. O sistema é conformado por organismos governamentais (nível nacional até o municipal), as *Organizaciones Populares de Vivienda* (OPV), as Organizações não governamentais (ONG), as empresas privadas e *Cajas de Compensación Familiar*⁶⁸ (CCF), cumprindo funções tais como construção, melhoramento, legalização de moradias, entre outras disposições (COLÔMBIA, 1991a; CHIAPPE-VILLA, 1999; FIQUE-PINTO, 2006). O *Fondo Nacional del Ahorro* (FNA) e a *Caja Promotora de Vivienda Militar* (CPVM) e outras instituições responsáveis pela oferta de moradia aos empregados públicos e militares sofrem transformações em função da gestão de subsídios, e a *Caja de Crédito Agrário, Industrial y Minero*, canaliza a gestão do subsídio voltado para a área rural, a qual se dissolveu em 1999 (TARCHÓPULOS-SIERRA, 2008).

Mas como alertou Fique-Pinto (2008), as OPV e as ONG tiveram uma oferta muito baixa, pois contaram somente com o apoio nominal e não real do Estado, isto porque os recursos

⁶⁵ Teve como objetivo: “[...] lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo, los municipios [...] deberán formular su respectivo plan de desarrollo de conformidad con la Política Nacional y Departamental, las técnicas modernas de planeación urbana y con base en la coordinación del desarrollo urbano-regional” (COLÔMBIA, 1989, p. n. p.).

⁶⁶ Os planos de desenvolvimento exigem a definição de áreas destinadas para a construção de VIS, assim como a provisão de programas de serviços públicos básicos (COLÔMBIA, 1997).

⁶⁷ Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

⁶⁸ Caixas de Compensação Familiar: tem um papel importante na promoção de serviços de recreação, subsídio familiar, cultura, turismo, etc. a seus afiliados, e referente a habitação, promovem a aquisição, construção e melhoramento das moradias e seu financiamento (RODRÍGUEZ-PERDOMO, 2015).

do SFV orientados ao melhoramento à reabilitação de moradia e/ou de seu entorno, foram menores em volume e quantia comparados com os recursos atribuídos a moradia nova.

Com a Lei 3ª, também reorientou-se a política de habitação, passando a responsabilidade total ao Estado como intermediário de subsídios e substituiu-se o ICT pelo *Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana* (INURBE)⁶⁹, entidade encarregada de administrar e dar assistência técnica em termos de moradia, baseada em mecanismos de demanda do mercado (COLÔMBIA, 1991a; CHIAPPE-VILLA, 1999; CUERVO e JARAMILLO, 2009; COLÔMBIA, 2014).

Cuervo e Jaramillo (2009, p. 10) fazem uma crítica à extinção do ICT e à posterior mercantilização da moradia, segundo os autores,

La liquidación del ICT implicó prácticamente la eliminación abrupta de la promoción estatal, incluso para las viviendas de los más pobres. El sistema espera que virtualmente la totalidad de esta producción sea desarrollada por promotores privados. Más tarde se va a vincular al sistema unos agentes de naturaleza peculiar, privados pero no propiamente empresariales, las Cajas de Compensación Familiar, [...].

A política de habitação de Interesse Social concentrou os subsídios à demanda. No entanto, não gerou os mecanismos financeiros para que tanto as comunidades como os entes territoriais (municípios e estados) participassem de forma efetiva para acessar à habitação. Neste sentido, os subsídios e créditos beneficiaram os níveis superiores dos estratos mais pobres (ingressos inferiores a 2 salários mínimos) e a população em condições econômicas mais precárias não foram acobertados ao não ter capacidade de gerar poupança nem de responder economicamente aos empréstimos financeiros (COLÔMBIA, 1996; ROA e CARRASCAL, 2006; LOZANO, 2015).

O governo de Ernesto Samper Pizano, no quadriênio de 1994 a 1998, teve como novidade a articulação com a *Red de Solidaridad Social* e a integração com: a comunidade, o INURBE, os municípios e os fundos de co-financiamento. No entanto, deu-se também continuidade à política do subsídio familiar de habitação (TARCHÓPULOS-SIERRA, 2008).

A dificuldade da população de baixa renda de acessar o mercado de VIS deve-se aos baixos ingressos, vinculados à economia de subsistência, empregos transitórios denominados “falsos empregos” e/ou “faz de tudo”, à margem do mercado formal com baixíssimos níveis de remuneração, dificultando o acesso ao crédito e aos subsídios.

⁶⁹ “Integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza” (COLÔMBIA, 1991a, p. n. p.).

Essas informações são corroboradas por Chiappe-Villa (1999), que apresenta dados interessantes sobre habitação. Segundo a autora (1999, p. 39), durante o período de 1991 a 1997, “Mientras el 93% del déficit cuantitativo de vivienda se concentra en los tres estratos más bajos de ingresos, apenas el 30% de los créditos se dirige a financiar vivienda de interés social”, ou seja, as instituições estatais, assim como os responsáveis formais pela construção não responderam à demanda da população de mais baixa renda do país. Pelo contrário, os esforços foram orientados em prol do mercado. Concomitantemente, o Estado desviou a produção de VIS do setor público e fomentou a participação do setor privado, o que promove a especulação, situação que está conectada com o excessivo valor da terra e pela escassez do solo urbano, principalmente nas metrópoles.

Alfonso-Roa (2012) também faz críticas à produção de moradias, pois para se ajustar ao mercado, tal como acontece também em Recife, se diminui a qualidade construtiva e as áreas privadas (tamanho), levando a posteriores modificações para sua aplicação por parte dos proprietários, o que é também corroborado por Escallon, que afirma que na década de 1990, “[...] se ha descuidado de forma grave la atención al mejoramiento de la calidad de las viviendas construidas, lo que constituye parte importante del problema de vivienda” (2012, p. 56).

Do mesmo modo, as características das moradias afetam outros aspectos importantes como a intimidade das famílias, luminosidade, entre outras variáveis que condicionam a sua qualidade. Outra dificuldade apontada por Figue-Pinto (2008) refere-se à descontinuidade da atividade de produção do setor, impactando no desenvolvimento tecnológico, pois nesse período identificou-se o desinteresse pelo desenvolvimento de produtos, pela pesquisa no setor, permeada por critérios de uma política imediatista que, por sua vez, prejudica as condições de qualidade e habitabilidade dos produtos entregues.

A política pública de habitação reduziu a sua funcionalidade pública e apoiou-se no mercado favorecendo ao setor privado através de instrumentos de financiamento e subsídio. Segundo Figue-Pinto (2008, p. 80).

[...] abogar por el aumento de los recursos de subsidio para vivienda y por facilidades de acceso al crédito formal hace parte de una estrategia que persigue mejorar la capacidad de pago de las familias más pobres, lo que redundará en el encarecimiento de la vivienda y, sobre todo, del suelo. [...] Por eso, la insistencia en mejorar la capacidad de pago de la población a través de subsidios directos a la demanda no hace otra cosa que mantener las condiciones de transferencia de recursos a los propietarios de la tierra.

De forma geral, a política habitacional na Colômbia apresentou diversas dificuldades, desde a orientação de créditos e subsídios, recursos, cobertura, ao aumento do solo e a

especulação imobiliária, afetando a qualidade construtiva dos empreendimentos como foi anteriormente mencionado. No governo de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), reconheceu-se que nos últimos 8 anos da chamada “nova política habitacional” concentrou-se na administração e distribuição dos subsídios, deixando em segundo plano a produção de moradia de baixo custo, sendo um dos aspectos importantes para permitir o acesso das famílias de mais baixa renda (TARCHÓPULOS-SIERRA, 2008). Foi neste governo que se deu início ao atendimento prioritário à habitação para as Pessoas Deslocadas (PD) pelo conflito armado.

Num período de crise mundial (Crise asiática 1997 e Russa de 1998), o governo colombiano tentou manobrar o processo de outorga de créditos hipotecários com o intuito de resgatar o sistema. No entanto, dada a crise, no ano 2000, o UPAC colapsa e é liquidado, muitos promotores faliram, afetando milhares de lares que perderam as suas moradias pela impossibilidade de pagamento das suas dívidas e experimentou-se a baixa na construção de moradias (VILLAVECES-NIÑO, 2007; CUERVO e JARAMILLO, 2009; PECHA-GARZON, 2011).

Com a liquidação do UPAC, o governo mudou o rumo da política. A Lei nº 546 de 1999 definiu normas e critérios gerais pelos quais o governo nacional regularia um sistema especializado para financiar habitação a longo prazo. Assim, o governo substituiu o UPAC pela *Unidad de Valor Real Contratado* (UVR), a qual ajustava o índice do preço ao consumidor (IPC) (COLÔMBIA, 1999).

No período presidencial de Álvaro Uribe (2002-2006), cuja política nacional de habitação orientou-se “*Hacia un país de propietarios*”⁷⁰, dá continuidade à proposta de promoção do setor habitacional e da construção, através do financiamento, implementaram-se diversas estratégias como o microcrédito imobiliário para os estratos baixos. Consolida-se, assim, um novo sistema de financiamento para Habitação Social Urbana e se ordena e fortalece o marco institucional e intergovernamental do setor (CRECE, 2007). Da mesma maneira, promoveu-se, nesse período, a implementação de um seguro de inflação de créditos hipotecários em UVR orientados aos estratos médios e altos (TARCHÓPULOS-SIERRA, 2008), e se promulgou a Lei nº 820 de 2003 com a finalidade de incentivar e regular a oferta de aluguel de moradia urbana e outras disposições (COLÔMBIA, 2003; COLÔMBIA, 2014).

Em 2003, com a ideia de renovação do governo liquida-se o INURBE⁷¹ e cria-se o *Fondo Nacional de Vivienda* (FONVIVIENDA) vinculado ao *Viceministerio de Vivienda y*

⁷⁰ Rumo a um país de proprietários (tradução nossa)

⁷¹ Decreto nº 554 de 2002, pelo qual se suprime o INURBE e ordenou-se a sua liquidação, e o Decreto 555 de 2003, pelo qual se criou o *Fondo Nacional de Vivienda* (FONVIVIENDA).

Desarrollo Territorial. O INURBE transferiu para a FONVIVIENDA as informações de acordo com o Decreto nº 2480 de 2002 e encarrega a gestão (administração dos recursos) à União temporal das CCF para *Subsídio Familiar de Vivienda de Interés Social* (ESPRIELLA, GORDILLO, *et al.*, 2010; PECHA-GARZON, 2011; COLÔMBIA, 2014).

Em matéria de política habitacional, implementou-se o Programa de *Vivienda de Interés Social Urbana* (VISU) do FONVIVIENDA, com diversos tipos de solução: aquisição de habitação nova; construção em terreno próprio e melhoramento de moradia, com uma meta para financiar 400.000 soluções de moradia (CRECE, 2007; SISDEVAL e SINERGIA, 2008). Também desenvolveram-se estratégias de “desmarginalização” de assentamentos humanos através de programas de redução da vulnerabilidade da população diante de desastres naturais, recuperação e melhoramento do espaço público e diminuição da poluição; política de melhoramento das condições dos assentamentos precários, através de ações integrais nos bairros, titulação de prédios; também se deu impulso ao mercado do aluguel⁷² como alternativa habitacional; programas de melhoramento do espaço público em sintonia com uma política de “qualidade urbana” articulada aos serviços públicos domiciliários, equipamentos, transporte e investimento em moradia social, etc. (TARCHÓPULOS-SIERRA, 2008).

Em pesquisa desenvolvida pelo *Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales* (CRECE) sob a auditoria técnica da *Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación*, referente ao impacto do Programa VISU no período entre 2004 e 2007, apresenta-se que:

[...] el 77% de los hogares beneficiarios de Fonvivienda tenía, en el momento de la postulación, un ingreso mensual de hasta 1 SMLV, y el 19.9% percibía un ingreso entre 1 y hasta 2 SMLV. Sólo el 3% recibía entre 2 y 4 SMLV, mientras que ninguno reportó un nivel mayor de 4 SMLV. Eso significa que la meta de medio término del Programa (BID, 2003), según la cual más del 80% de los hogares beneficiarios debía percibir ingresos por debajo de 2 SMLV se cumplió para el total de beneficiarios (el 97% está en ese rango) (CRECE, 2007, p. 56).

Diante do exposto, percebe-se que grande parte dos projetos do FONVIVIENDA, foram orientados para atender à população com ingressos inferiores a 2 salários mínimos, considerando-se uma forma de inclusão, mas ainda insuficientes. Entre 2006 e 2007 formulou-se o *Programa de Consolidação da Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial*, para dar continuidade aos esforços anteriores em reduzir o déficit qualitativo e quantitativo de habitação no país.

⁷² Mecanismos de aluguel a longo prazo com opção de compra.

Mas vale destacar que para a problemática de provisão de moradia principalmente para a população de baixa renda ou em condições econômicas desfavoráveis na Colômbia, o principal instrumento consolidado da política de habitação têm sido os subsídios, através dos quais as famílias acessam o mercado de habitação. Seja adquirindo habitação nova, construção da habitação em terrenos próprios ou o melhoramento da moradia atual.

Contudo, a forma como vem se desenvolvendo a política habitacional para responder ao fenômeno da pobreza, tem-se limitado à questão meramente econômica e quantitativa. O que na prática corresponde a políticas inclinadas ao crescimento econômico através do fortalecimento do sistema financeiro e da indústria da construção e do capital, por meio das entidades financeiras, CCF e instituições privadas, as quais são as mais privilegiadas do processo (CAMARGO-SIERRA e HURTADO-TARAZONA, 2011).

Desta forma, continua a concentração e valorização do solo urbano, relegando à população de baixa renda, estratos socioeconômicos 1 e 2, as quais terminam optando pela autoconstrução, como diz Kowarick (1979), a autoconstrução não é uma estratégia de poupança, mas sim, uma opção de subsistência para as camadas mais pobres para acessar moradias a baixo custo.

Apesar do arsenal de instrumentos desenvolvidos em prol do setor habitacional, a VIS continuou apresentando restrições tais como: baixa oferta formal em relação ao incremento do déficit habitacional, limitada por fatores tais como escassez de solo urbanizável rigidez de algumas normas urbanísticas, e outras dificuldades técnicas e operativas; o desafio para melhorar as condições dos assentamentos precários; baixa intermediação do sistema financeiro de habitação, destacando que não existe financiamento orientado para famílias que fazem parte da “economia informal” (70% da demanda VIS), entre outras dificuldades; Estrutura institucional que tem a ver com o avanço no desenvolvimentos de sistemas de informação, para facilitar os diversos procedimentos em benefício e proteção dos consumidores; desequilíbrios regionais na provisão do SFV e recursos de financiamento de habitação, concentrada principalmente nas grandes capitais do país como Bogotá, Cali e Medellín (TARCHÓPULOS-SIERRA, 2008).

Em 1991, com a dinâmica urbana do país, formularam-se diversas modalidades de habitação como já foram citadas: construção e aquisição de habitação; construção em propriedades ou lote próprio; aquisição de materiais para melhoramento da moradia, legalização de títulos, moradia usada. Mas evidenciou-se, décadas depois, que, com a pressão do mercado imobiliário e suas estratégias capitalistas, tais modalidades foram se reduzindo cada vez mais

para a modalidade de aquisição de moradia nova, cujo agente para o financiamento e construção era o setor privado (ECONOMETRIA & CONSULTORES e DINP S.A, 2012).

As ditas estratégias foram muito criticadas especialmente pelo fato de restringirem o acesso a soluções concretas para as famílias de mais baixa renda, os pobres, à população deslocada (PD) pela violência e a escassa oferta de moradia de baixo custo, deixando na realidade de concentrar as ações para atender o setor onde se concentra o déficit habitacional.

4.2.6 Moradia de Interesse Social Gratuita: o reconhecimento do deslocamento forçado e sua influência na política de habitação

Um ponto importante a abordar dentro da política habitacional na Colômbia tem a ver com população deslocada (PD) pelo conflito armado, já que este país ostenta, tristemente, a nível mundial, a posição de ser o terceiro país com maior número de vítimas do crime de deslocamento forçado interno, após a Síria e Iraque (ACNUR-BRASIL, 2016; ONUBR, 2017). Dadas as dimensões da problemática, é importante entender a situação da população e sua demanda pela política habitacional.

Na última década do século XX e início do XXI, pelo conflito de atores armados e grupos às margens da lei, a economia do narcotráfico pela luta do controle dos territórios obrigou milhares de pessoas vítimas do flagelo da violência a deslocarem-se, abandonando suas terras, suas atividades, romperam seus laços históricos, sociais, culturais, etc., sendo isto uma total vulneração dos direitos constitucionais (PNUD e ECONOMETRIA S.A, 2008; ESPRIELLA, GORDILLO, *et al.*, 2010).

Somente em 1995, é que o Estado reconheceu o fenômeno do deslocamento através do documento CONPES⁷³ 2804, dando as linhas da política para o atendimento deste grupo populacional e embasando a formulação da Lei nº 387 de 1997, que tem a ver com a prevenção do deslocamento forçado. Além disso, obrigou o Estado a atender a demanda desta população através da promoção do acesso aos programas sociais dentre deles da moradia rural e urbana e a programas de estabilização socioeconômica (PNUD e ECONOMETRIA S.A, 2008).

A Lei nº 387 também tem sido marco geral da política pública de atenção à população deslocada, pois esta materializa legalmente o reconhecimento desta população e os programas desdobrados com esta Lei tiveram o espírito de resposta humanitária. Posteriormente, em 2001,

⁷³ *Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)*, criado em 1958, corresponde à máxima autoridade nacional de planejamento e desempenha-se como organismo assessor do Governo nos aspectos relacionados com o desenvolvimento econômico e social do país (COLÔMBIA, 2016).

foi aprovado o Decreto 951 que especifica a natureza do subsídio familiar de habitação para PD (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2014).

Em 2004, a Corte Constitucional, devido à grande quantidade de ações de tutela relacionadas com a atenção das diversas autoridades à situação dos deslocados pelo baixo acesso e exercício dos direitos das comunidades em vulnerabilidade, emitiu a sentença T-025 e converteu numa decisão jurisprudencial de maior importância em matéria de deslocamento, dado que declarou “Estado de Cosas Inconstitucional”, isto porque a Corte identificou que no ano da emissão da sentença T-025, 92% da população deslocada apresentava necessidades básicas insatisfeitas⁷⁴ (NBI) e 80% encontravam-se em situação de indigência, 63,5% tinha moradia inadequada e 49% estavam sem serviços eficientes, entre outras situações precárias (ESPRIELLA, GORDILLO, *et al.*, 2010). Sendo a negação dos direitos dos deslocados um problema estrutural, demandava-se ações urgentes de compromisso por parte do Estado Social de Direito para o usufruto efetivo dos direitos pelos deslocados.

A população deslocada pela violência deve ter atendimento especial por parte do Estado para o reestabelecimento de seus direitos, questão referenciada em diversas leis, decretos, documentos CONPES, tutelas e autos. Nesta linha, com o Decreto 250 de 2005, foi expedido o *Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia* (PNAIPD) que sinalizou a consolidação dos processos do *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial* (MAVDT) e o *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural* (MADR), com o apoio das instituições do *Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada* (SNAIPD), hoje sob a coordenação da *Acción Social*, com foco na satisfação das necessidades habitacionais desta população. E com o documento CONPES 3436 de 2006, identificou-se a necessidade de destinar um terço dos recursos dos programas de subsídios de VISU à atenção deste grupo populacional (PNUD e ECONOMETRIA S.A, 2008).

Posteriormente, surgiram outras sentenças e autos de reformulação da política com a finalidade de melhorar o atendimento. Pois, os seus resultados eram pouco satisfatórios, podendo continuar perpetuando o *Estado de Cosas Inconstitucional* pela ineficiência do Estado e suas instituições (ESPRIELLA, GORDILLO, *et al.*, 2010).

⁷⁴ A não resposta do Estado é contrastada com a política de modernização que o Estado impôs ao Governo Nacional desde 2002 com a Lei 790 do mesmo ano, cujo objetivo era “renovar e modernizar a estrutura da instancia executiva de ordem nacional. Neste sentido, muitas das instituições que trabalhavam na temática de deslocamento sofreram reformas, dentro delas a fusão de várias entidades, o que gerou ineficiência no atendimento da população deslocada. Assim, a reforma de modernização do Estado aprofundou o problema de coordenação e articulação das instituições, entre outras dificuldades como quantidade de funcionários e orçamento (ESPRIELLA, GORDILLO, *et al.*, 2010).

No contexto complexo de violência generalizada no qual o Estado deve atender a demanda de apoio da população, principalmente para suprir a suas necessidades básicas (tais como acesso à moradia), têm-se desenvolvido diversos programas de atenção, dentre os quais o da bolsa especial para a PD, para acesso à moradia digna, dentre outros programas como o de restituição de terras. Ao final, tem-se identificado problemas estruturais nos diversos níveis da política pública voltada para a atenção da PD, relacionadas com a capacidade institucional para a proteção de seus direitos (ESPRIELLA, GORDILLO, *et al.*, 2010).

O atendimento à PD esta composto por diversos programas, dentre eles, o *de Subsidio Familiar de Vivienda* (PSFV), que, através de projetos habitacionais, concedeu “bolsas especiais” orientadas à população deslocada por violência, atentados terroristas e desastres naturais. Este programa se complementa com o de melhoramento das condições de habitabilidade executado por *Acción Social* (ECONOMETRIA E CONSULTORES, 2010). Especificando as modalidades para atender as necessidades de moradia, encontram-se: compra ou construção de moradia nova; construção em terreno próprio; compra de moradia usada; melhoramento de moradia e subsídio de aluguel. Posteriormente, com o Decreto nº 4911 de 2009, se adicionaram novas modalidades: melhoramento para moradia rural; melhoramento para moradias saudáveis; melhoramento de bairros e titulação. Além de outros programas do componente Atenção Humanitária de Emergência.

Como foi dito anteriormente, para a provisão de moradia, principalmente para a população de baixa renda, o principal instrumento consolidado da política de habitação tem sido o dos subsídios, através dos quais as famílias acessam o mercado de habitação. Assim, 2009 foi o ano em que se apresentou o maior número de alocação de subsídios, no qual 62% correspondiam a bolsas para PD, isso pela expedição da Resolução 600 de 2008, que estabeleceu 23.094 subsídios à dita população (CRECE, 2014).

No relatório feito pelo *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) e *Econometría S.A.* foi avaliado o impacto da Política de Habitação de Interesse Social rural e urbana para a população em situação de deslocamento pelos conflitos na Colômbia, no período 2001 a 2006 (PNUD e ECONOMETRIA S.A, 2008), segundo o Relatório:

Dentro de los avances más recientes, el Plan de Desarrollo 2006-2010 establece como prioritaria la implementación y financiamiento de soluciones de vivienda de acuerdo a las condiciones de la población desplazada, como “arrendamiento, vivienda usada y mejoramiento” y el Gobierno Nacional con aprobación de la Corte Constitucional por medio del Auto 109 de mayo de 2007, ha adoptado una serie de indicadores para medir el goce efectivo de derechos de la población desplazada (PNUD e ECONOMETRIA S.A, 2008, p. 5).

Na auditoria solicitada pelo *Departamento Nacional de Planeación*, no Relatório “*Evaluación institucional y de resultados del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial*” entregue em 2012, cuja análise compreendeu o período entre 2006 e 2011, destaca-se: “Fonvivienda considera que la disponibilidad de recursos para subsidios es escasa y se agrava aún más con las situaciones de emergencia y de **desplazados que han adquirido mayor prioridad**” (ECONOMETRIA & CONSULTORES e DINP S.A, 2012, p. 20, grifo nosso).

O *Auto* 219 de 2011 declarou a persistência do Estado de Cosas Inconstitucional (sentença T-025 DE 2004). Assim, em 2011, expedem-se a Lei nº 1448 orientada à construção de políticas públicas dirigidas à população deslocada para sua atenção e reparação integral, no que se refere aos direitos pela habitação. Não obstante, tem sido necessário realizar ajustes aos instrumentos normativos como exposto anteriormente, com a finalidade de facilitar e agilizar o acesso dos processos de atribuição e execução (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2014).

Em relação à violência na Colômbia, os dados do estudo do *Centro Nacional de Memória Histórica* (CMH) mostram que, entre 1958 e 2012, morreram 220.000 pessoas como consequência do conflito armado. Desta cifra, uma de cada três mortes violentas foi produto da guerra, e nos últimos 50 anos, todos os dias, morreram 11 pessoas por esta causa. Outro dado impactante é que 180.000 dos mortos, ou seja, 81%, eram civis deixando à vista que é uma guerra que aponta fuzis contra desarmados (COLÔMBIA, 2013). Além de diversos crimes, como a violência sexual, sequestro, extorsão, desaparecimento forçada, torturas, narcotráfico, recrutamento, atentados, massacres, morte de lideranças, deslocamento forçado, entre outras atrocidades.

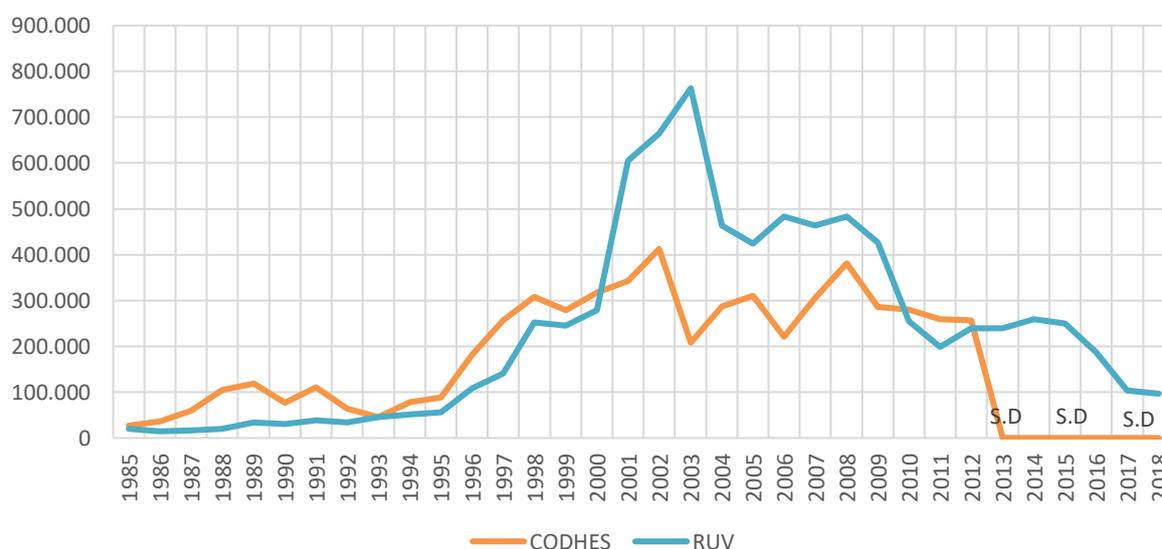
O conflito armado leva muitos anos deslocando inocentes camponeses, indígenas e afrodescendentes que, mediante o terror, utilizaram-se das suas terras para se mobilizar, a fim de consolidar rotas para o narcotráfico, controlar riquezas dos territórios (mineral ou natural), cultivar coca e executar projetos de investimentos. Isso no âmbito de interesses empresariais pela procura de recursos para garantir o domínio, o controle político e econômico do território com a extração de lucros. O conflito tem mudado a dinâmica territorial do país, já que as pessoas deslocadas chegam às cidades para ocupar espaços marginais e viver em condições precárias na luta para sobreviver, além dos danos pessoais imensuráveis (social, cultural, econômico, psicológicos, políticos), sendo o deslocamento interno na Colômbia uma catástrofe de ordem humanitária ao ser trágico e cruel (COLÔMBIA, 2013).

Segundo dados mais antigos da *Consultoria para los Derechos Humanos y el Desplazamiento* (CODHES), entre 1985 a 1994, estimou-se um total 700.000 deslocados, e

entre 1995 e 1999 a cifra ascendeu a mais de 1.000.000, e estimando-se entre 1985 a 1999 um total aproximado de 1.700.000 pessoas deslocadas. Cifra que registra a intensificação do conflito entre 1995 a 1999, desvelando a incapacidade do Estado para garantir os direitos fundamentais e de proteção (OEA, 1999; CODHES, 2003a; CODHES, 2003b; COLÔMBIA, 2013). Outras fontes registram que de 1996 a 2002 foram deslocadas em média 300 mil pessoas por ano, considerando este período como o mais crítico no país⁷⁵ pela quantidade de população deslocada e eventos de violência (IBÁÑEZ e MOYA, 2007; COLÔMBIA, 2013).

O Gráfico 7 apresenta a tendência do deslocamento forçado entre 1985 ao 2018, segundo dados do CODHES (2013) e do *Registro Único de Víctimas* (RUV), identificando-se o período entre 1996 a 2002 uma ascensão da população deslocada e um declínio em 2003. Nota-se ainda aumento entre 2004 e 2005 e no ano de 2008. Os períodos de declínio devem-se hipoteticamente à organização da população na interlocução com os atores armados para a prevenção do deslocamento ou pela ameaça de alguns grupos armados para que a população deslocada não denuncie e não reclame os seus direitos pelo medo e, nos últimos anos, pelas expectativas e atenção do processo de negociação do governo com as FARC.

Gráfico 7- Registro da tendência do deslocamento forçado na Colômbia entre 1985 a 2012 do RUV e CODHES.



Fonte: Organização da autora. Dados: CODHES (2013) e RUV (COLÔMBIA, 2019)

Nota: Os dados do CODHES foram apresentados com corte 2012 e os do RUV com corte no 2018.

⁷⁵ O registro oficial da população deslocada começa em 1997, querendo isto dizer que o número de PD seria maior se se levar em consideração que o deslocamento é uma modalidade de violência antiga e complexa na Colômbia.

As projeções da RUV e do CODHES parecem corresponder entre si. No entanto, esclarece-se que não existe um registro que retrate com exatidão a quantidade de população vítima do conflito armado. A fonte oficial RUV é considerada a principal fonte de informação consolidada sobre o deslocamento forçado no país. No que se refere as fontes não oficiais, o CODHES, também, constitui uma referência para a compreensão histórica do conflito armado, principalmente nos primeiros anos do conflito, quando ainda não existia uma fonte oficial de divulgação dos dados, até ser criado o RUV.

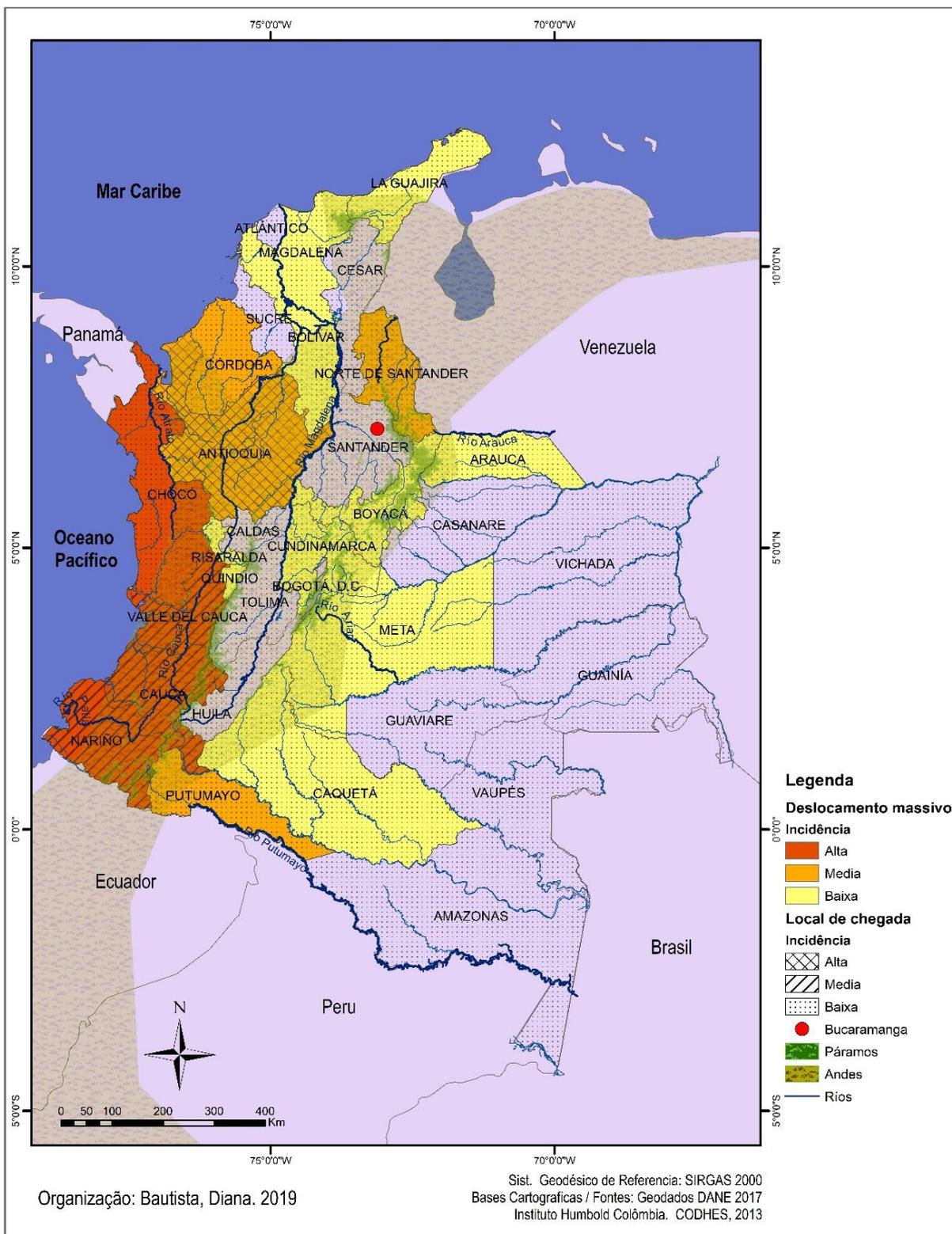
A Figura 9 apresenta a tendência do deslocamento massivo e múltiplo⁷⁶ na Colômbia no ano de 2012, o qual se estende com maior intensidade na região Pacífica⁷⁷, e pelos departamentos de Antioquia, Córdoba, Putumayo e Norte de Santander. Essa tendência de deslocamento continuou a acontecer de forma acentuada na região do Pacífico nos últimos anos (de 2010 a 2017) pelo conflito armado interno representando 55% da população deslocada no país. Dados que também coincidem com o RUV (COLÔMBIA, 2019).

Os interesses dos atores armados na região Pacífica versam pela sua localização estratégica com saída pelo Oceano Pacífico, assim como pelas suas riquezas minerais e naturais, sendo a mineração de ouro, carvão e extração de matérias primas para a elaboração de combustíveis umas das atividades econômicas. Daí o interesse pelo controle do território, do cultivo de plantações de coca (domínio de substâncias psicoativas) e do tráfico de armas (CODHES, 2013; CODHES, 2017). Destaca-se que o modelo econômico extrativista foi se consolidando como estilo de vinculação da economia colombiana aos mercados internacionais (vigência do *Tratado de Libre Comercio* -TLC com Estados Unidos e Canadá), gerando, assim, conflitos econômicos, sociais e ambientais.

⁷⁶ Entende-se por deslocamento massivo, o deslocamento conjunto de 10 ou mais lares, ou de 50 ou mais pessoas (Decreto 2569 de 2000) (COLÔMBIA, 2000). São deslocamentos múltiplos ou multifamiliar aqueles que não conseguem cumprir a condição do Decreto 2569, mas que constituem conjuntos significativos de população (CODHES, 2013).

⁷⁷ Compreende o litoral do Oceano Pacífico.

Figura 9- Deslocamento massivo e múltiplo e locais de chegada por departamentos na Colômbia em 2012.



Fonte: Organização da autora, 2019. Dados: CODHES (2013).

Nota: Escolheu-se como data o 2012, por ser o ano em que se deu início ao programa de moradias de interesse social gratuitas, que priorizou a população deslocada.

*Paramo: Ecossistema neotropical encontrado na Cordilheira dos Andes

Outras áreas estratégicas dos atores armados são os rios e portos, utilizados como meio para transportar drogas, armas e insumos. Áreas como as ribeiras do rio Magdalena, Putumayo, Arauca, Cauca, Atrato e Catatumbo são as mais visíveis e inseridas dentro daquelas com maior incidência de deslocamento, representadas na Figura 9 (HERNÁNDEZ-SABOGAL, 2015).

Em relação aos locais de destino dos deslocados, em 2012, as vítimas concentravam-se no departamento de Antioquia, no Valle del Cauca, Cauca e Nariño e, em menor proporção, se distribuem por todo o país. A PD que chegam a outras cidades concentra-se geralmente nas periferias, no aguardo de atenção institucional que responde com muita dificuldade às demandas.

No atual contexto colombiano de violência, mais de seis milhões de pessoas têm sido deslocadas pelo conflito armado dentro e fora do território nacional, migrando para países vizinhos como Venezuela, Panamá e Equador. Nos últimos anos, principalmente o Equador tem se convertido num ponto de tensões e conflitos entre as fronteiras não só pela migração de deslocados pela violência da Colômbia, mas também, pelo êxodo de venezuelanos que passam pelo país como ponto de trânsito para outros países da América do Sul, além de outros problemas geopolíticos entre estes países (CODHES, 2003a; CODHES, 2017).

Tais informações representam a crua realidade do conflito armado no país, uma guerra que empobrece e deteriora as condições de vida de seus habitantes, a destruição da biodiversidade, assim como o genocídio paulatino das comunidades étnicas e raciais como indígenas, afros, *raizales*, *rom*, *palenqueros*, os quais representavam, em 2005, o 14% dos deslocados do país (HERNÁNDEZ-SABOGAL, 2015).

As lutas das comunidades pela defesa dos territórios, pela biodiversidade, pela restituição de terras e medidas de reparação frente à desapropriação, nos últimos anos, têm sido cenário de tensão pela perseguição, ameaças, atentados e mortes de lideranças sociais, gerando desconfiança e instabilidade no processo de paz iniciado em 2012 (CODHES, 2017).

As condições e a dinâmica do deslocamento na Colômbia têm, assim, gerado fortes impactos e grandes desafios para o país, pois é uma problemática que continua vigente. Neste sentido, referente à questão habitacional, em 2012, criou-se a Lei 1537, procurando enfatizar as condições de vulnerabilidade da população. Seu objetivo é:

[...] señalar las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y proyectos de Vivienda de Interés Prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda (COLÔMBIA, 2012, p. n. p.).

A Lei nº1537 de 2012, que estabelece as Moradias de Interesse Prioritário (VIP), correspondendo à faixa de até 70 salários mínimos e moradias gratuitas como estratégia do Estado para responder à impossibilidade e/ou a dificuldade das famílias de baixa renda para acessar as VIS por não terem acesso a crédito (mecanismos tradicionais), até a implantação da Lei, as VIS tinham financiamento de até 135 salários mínimos. A referida Lei priorizou também a população deslocada pela violência em resposta à Corte Constitucional em relação a este grupo populacional, além da construção de instrumentos para promover a oferta de solo para garantir a construção de VIS (COLÔMBIA, 2014; CRECE, 2014).

Entre los instrumentos para la promoción de la oferta de suelo se destacan las denominadas Operaciones Urbanas Integrales, de las que hacen parte los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), el programa de mejoramiento Integral de Barrios y el programa de Titulación (COLÔMBIA, 2014, p. 66).

Os *Macroproyectos de Interés Social Nacional*⁷⁸ (MISN) são configurados para a diminuição do déficit habitacional no país, habilitando o solo com os planos de ordenamento territorial, e contribuindo à geração de solo para VIP e VIS. O *Programa de Mejoramiento Integral de Barrios* tem como objetivo melhorar as condições de vida da população pobre e em situação de extrema pobreza localizadas em áreas ocupadas informalmente através de intervenção no entorno com ações físicas (serviços públicos, infraestrutura viária, equipamentos básicos, etc.), sociais (acompanhamento social, organização social, etc.), ambientais (obras de proteção ambiental como arborização, controle e erosão, recuperação de canais e drenagem, etc.), econômicas e legais (legalização, regularização, etc.). Programa de Titulação orientado para as famílias de baixa renda que têm ocupado áreas informais com moradias sociais, seguindo as normas vigentes (COLÔMBIA, 2014).

As grandes brechas em termos de acesso à moradia, principalmente para a população de baixa renda pela sua dificuldade de ter acesso a créditos, foi um dos motivos da mudança da política de habitação na Colômbia. Neste sentido, implementou-se uma série de instrumentos orientados para diversos grupos populacionais, valendo-se como referência dos ingressos econômicos. Dentro desses instrumentos, encontram-se: *Programa de Vivienda Gratuita* (PVG) voltado para famílias pobres, em extrema pobreza e vulnerabilidade priorizada (população deslocada pelo conflito armado e afetados por tragédias ambientais; *Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores* (VIPA) para famílias com renda menor que 2 salários mínimos e com dificuldade de acesso a crédito pela sua condição de trabalhador

⁷⁸ Até 2012, foram implementados um total de doze (12) Macroprojetos na Colômbia nos Estados de Antioquia (1), Atlântico (1), Bolívar (1), Caldas (1), Huila (1), Valle del Cauca (5), Risaralda (1), Cundinamarca (1).

informal; *Programa de Cobertura Condicionada de Tasa de Interés* para a aquisição de moradias novas tipo VIP e VIS para famílias de baixa renda com acesso a crédito (reduz a taxa de juros efetivamente) e são recursos provenientes do *Fondo de Reservas para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria* (FRECH); e programa de Cobertura Condicionada de Tasa de Interés para a aquisição de moradias tipo não VIP com valor maior a 135 SMLMV até 335 SMLMV, para famílias de classe média com acesso a créditos (PIPE) (COLÔMBIA, 2014).

O Quadro 5 apresenta os instrumentos vigentes da Política Habitacional na Colômbia.

Quadro 5- Instrumentos atuais das políticas habitacionais na Colômbia.

INSTRUMENTOS ATUAIS DAS POLITICAS HABITACIONAIS NA COLÔMBIA	
População vulnerável	• Programa de moradia gratuita
Famílias com renda até 8 Salários Mínimos	• Subsídio à taxa de interesse para VIP e VIS
Famílias de classe media	• Subsídio à taxa de interesse para não VIS entre 135 e 335 Salários Mínimos
Famílias com renda entre 1 e 2 Salários Mínimos	• Programa de moradia para poupadores

Fonte: Organização da autora. Dados: *Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio* (MVCT) (COLÔMBIA, 2014).

Assim, no governo de Juan Manuel Santos (2010-2018), desenvolveu-se o programa *100 mil viviendas gratis*⁷⁹, destinadas à população em extrema pobreza, PD pela violência e afetados por desastres naturais (COLÔMBIA, 2018). No entanto, o programa foi muito criticado, isso porquanto a prioridade do governo não tem sido a de prover moradia de qualidade, mas sim um instrumento de propaganda política, como afirma Figue-Pinto (2008, p. 81): “[...] la consolidación del discurso implícito o explícito sobre el valor social de la tenencia

⁷⁹ O governo nacional convoca em nível nacional a participação dos municípios através de editais, cujos requerimentos aos municípios consistem principalmente na propriedade e disponibilidade de solo urbano, sob os princípios postos nos Planos de Ordenamento Territoriais vigentes.

en propiedad de la vivienda en la formulación e implementación de esta política continuó siendo instrumento de legitimación del Estado”.

Cabe destacar que os programas de VIS foram inspirados em programas brasileiros, ou seja, Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (COLÔMBIA, 2014), ainda que o PMCMV corresponda a um programa de financiamento inspirado nas políticas de habitação chilena. Cabe destacar que a experiência habitacional chilena implementada na década de 1970, no ápice do neoliberalismo, acabou se transformando em referência aplicável em países onde os assentamentos eram regra, cuja provisão habitacional passou a responsabilidade do governo para o setor privado considerado ‘mais eficiente’ e ‘eficaz’. O que aconteceu com programas que tinham como objetivo aumentar o acesso à moradia através da oferta de subsídios em dinheiro para cobrir o preço de uma casa posta no mercado formal, sendo este um modelo reproduzido na América Latina em países como Brasil, Colômbia, Panamá, Venezuela, Peru, entre outros (ROLNIK, 2015).

É claro que os programas desenvolvidos tanto na Colômbia como no Brasil guardam certas diferenças em função das particularidades territoriais de casa país, os seus fins foram criar programas para fortalecimento dos processos de acesso à moradia, aperfeiçoando a implementação das políticas de habitação nos municípios em epígrafe, procurando o desenvolvimento de suas populações de forma integral, ainda que os resultados não tenham sido os esperados.

4.2.7 Questão habitacional em Bucaramanga

A explosão demográfica e seu nascente desenvolvimento industrial, geraram diversas transformações e expansão da cidade de Bucaramanga. Um dos primeiros projetos que inauguraram a referida expansão e foi eixo fundamental do desenvolvimento urbanístico da cidade foi o projeto *Mutualidad*, desenhado em 1916⁸⁰ a cargo da *Compañia Colombiana de Mutualidad*⁸¹ (CCM), e sob a gerência de Víctor Manuel Ogliastrí. Contudo, seu processo de construção não foi culminado em sua totalidade, em 1931 começou a liquidação da Companhia, a qual perdeu totalmente seu princípio de mutualidade e foi finalmente liquidada em 1938

⁸⁰ Propôs uma estrutura urbana baseada numa quadrícula cruzada por duas diagonais. Que procurava simetria e equidistâncias com respeito ao parque central, a rotunda e zonas verdes (SEVILLA-TORRES, 2014a).

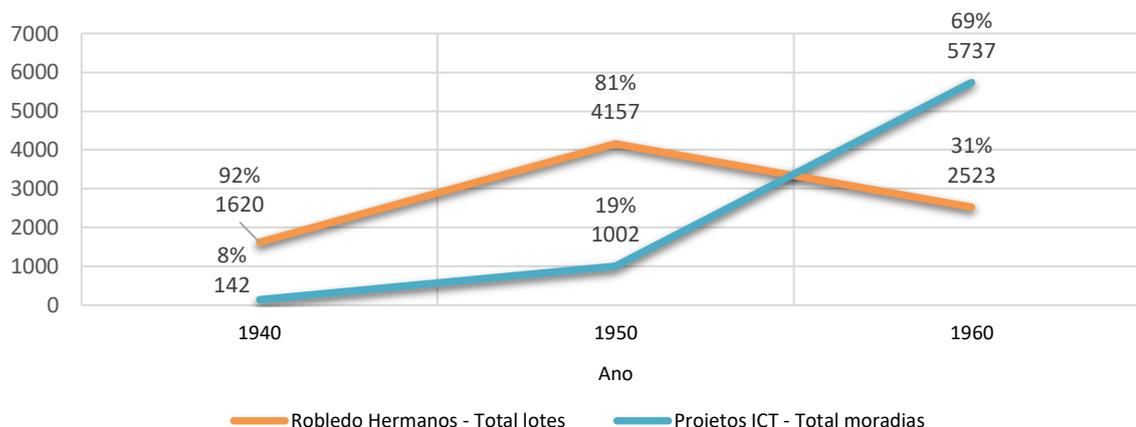
⁸¹ Desenvolveu projetos urbanos para fomentar o crescimento da cidade sob princípios mutualista. O processo é o resultado da integração da comunidade, educação e capacitação social mutual (SEVILLA-TORRES, 2014a).

(SEVILLA-TORRES, 2014a; 2014b). Apesar das dificuldades, o projeto deixou marcas físicas que continuam presentes na cidade.

O projeto *Mutualidad* visava ao desenvolvimento da cidade implicando em extensão de zonas verdes e parques, embelezamento, progresso, aproximação da ideia de cidade futura através do melhoramento urbano e a compra de terras para urbanizar, liderado pelos maiores industriais e comerciantes da época (SEVILLA-TORRES, 2014a; 2014b). As características do projeto mutualidade aproximava-se ao discurso higienista que imperava na época, principalmente quando o projeto perde o seu princípio de mutualidade. Neste processo de urbanização, entre 1908 e 1938, Bucaramanga converteu-se numa cidade centralizada que começou a expandir suas principais vias de comércio em direção ao norte e sul, definindo estas zonas como futuras áreas (municípios de Piedecuesta e Floridablanca) de expansão da cidade.

Após a liquidação CCM, em 1938, a empresa *Robledo Hermanos* (RH) e o Instituto de Credito Territorial (ICT) tiveram um papel fundamental no processo de urbanização da cidade, através da venda de lotes edificáveis, num período favorável ao setor imobiliário e de circulação de capital, em que através da especulação do mercado imobiliário favorecia-se as classes dominantes e os setores mais abastados da sociedade, em detrimento das camadas mais pobres, as quais eram segregadas espacialmente (RUEDA-GÓMEZ, 2012a).

O Gráfico 8, apresenta os projetos desenvolvidos pela empresa *Robledo Hermanos* e pelo ICT entre 1940 a 1960, revelando que apesar da presença do ICT como promotor imobiliário, este teve participação mínima na urbanização e geração do solo urbano em Bucaramanga, relegando este papel ao setor privado, que teve um expressivo número de construção habitacional (1940: RH 92%, ITC 8%; 1950: RH 81%, ITC 19%). No entanto, entre 1960 e 1970, o ICT teve um aumento importante de 39% (ICT 69%, RH 31%). Segundo Rueda-Gomez (2012a), a diminuição de lotes por parte de RH pode ser consequência de seu declive, relacionado com a competência no mesmo mercado imobiliário com o ICT, que a diferença das primeiras décadas (1940-1950) o RH trabalhava com o segmento do mercado orientado às classes média e alta sem muita competição. Posteriormente, ao se inserir no mercado para o segmento popular, não teve como competir com o ICT, que contava com subsídios e toda uma organização técnica, financeira e política para atender ao setor popular.

Gráfico 8- Lotes projetados pela empresa Robledo Hermanos (RH) e o ICT entre 1940 e 1960

Fonte: Organização da autora. Dados: Rueda-Gómez (2012a)⁸².

Identificam-se três períodos de urbanização na empresa RH: o primeiro na década de 1940, em que a empresa teve vínculo com as classes dominantes; a década de 1950, período no qual suas atuações desenvolveram-se na borda e interstícios; e a década de 1960 com o desenvolvimento de projetos na periferia, sendo a zona sul onde se encontravam os solos mais baratos tanto para promotores privados como públicos (RUEDA-GÓMEZ, 2012a).

Cabe destacar que, na década de 1940, aconteceu os V jogos Atléticos Nacionais na cidade, evento que representou uma oportunidade de alavancar obras de infraestruturas básicas, vias de acesso, etc. No entanto, por problemas administrativos, principalmente pela insuficiência de recursos provenientes da nação, do estado e do município, não foi possível a tão pensada modernização, pois somente houve resultados parciais com obras atrasadas e/ou parcialmente acabadas, algumas vias pavimentadas, alguns setores dotados de serviços públicos e as pessoas cobrando soluções mínimas como aquedutos, vias de acesso, esgoto sanitário, etc. (RUEDA-GÓMEZ, 2012b; ACOSTA-LOZANO, 2019).

Entre 1950 e 1960, diante da profunda crise do país, pela instabilidade política e pelo surgimento de grupos guerrilheiros, apresentaram-se profundos retrocessos e uma das grandes consequências foram despejos violentos e migrações internas sem controle dos camponeses para as cidades. Neste sentido, Bucaramanga como cidade receptora de população migrante de diversas partes do estado e estados vizinhos, deu origem a um processo de urbanização informal, incremento da miséria, ocupações precárias de espaços principalmente nas periferias

⁸² Resultado do trabalho de pesquisa “Los actores de la vivienda privada en el Área Metropolitana de Bucaramanga: el caso Robledo Hermanos Ltda.” Aprovado na V Convocatória Interna de pesquisas da Universidade Santo Tomás de Bucaramanga, Colômbia (RUEDA-GÓMEZ, 2012a).

e escarpas, e segregação por estratos socioeconômicos. Situação que o Estado tentou atender através de políticas de habitação com o ICT, não obstante o fato de que a institucionalidade era débil e clientelista, numa sociedade que privilegiava o mercado.

Em 1965, foi criada a *Corporación de la Defensa de Bucaramanga*⁸³, que teve um papel importante na planificação urbana, a partir de seus estudos e planos para resolver os problemas de deterioração urbana e ambiental tais como deslizamentos, erosão acelerada do planalto, além de projetos de esgotamento sanitário. Em 1966, foi aprovado o contrato entre o ICT e o município de Bucaramanga com a finalidade de “eliminar” e de enfrentar a “proliferação” de assentamentos informais (*tugúrios*), além dos projetos de construção de unidades habitacionais mediada pelo ICT (RUEDA-GOMEZ, 2007).

Entre 1970 e 1982, a cidade expandiu sua malha viária e de infraestrutura especialmente para o sul (entre Bucaramanga e o município de Floridablanca)⁸⁴, com o objetivo de impulsar o setor da construção e a incorporação de solos rurais ao solo urbano. Cabe destacar que, entre 1966 e 1978, produziu-se o maior número de habitações públicas massivas desenvolvida pelo ICT e entidades privadas em estratos socioeconômicos de baixa renda, localizados principalmente na periferia suburbana no Sul, com projetos em sua maioria de boa qualidade (RUEDA-GÓMEZ, 2012b).

Na década de 1980 e início de 1990, a dinâmica habitacional na cidade caracterizou-se pela participação do Estado através da provisão de habitação pública dirigida aos setores populares como estratégia também de “erradicação de tugúrios”, projetos localizados cada vez mais nas periferias da área norte da cidade como cenário de moradias baratas e de assentamentos precários. Isto pelo aumento dos custos do solo na periferia Sul. Destaca-se que, tanto o Norte como o Sul configuraram elementos chaves na consolidação da Área Metropolitana de Bucaramanga (RUEDA-GÓMEZ, 2012b). No final da década de 1980, a imagem do ICT encontrava-se debilitada e foi questionada pela sua eficiência financeira e administrativa, sendo liquidada em 1991 (CHIAPPE-VILLA, 1999; LOZANO, 2015).

O excessivo aumento dos preços do solo na Colômbia, situação identificada em Bucaramanga, possibilitou a especulação a favor do mercado, e excluiu a população de mais baixa renda da possibilidade de acessar a moradia, gerando ocupação desigual do espaço e conseqüentemente, o crescimento de espaços precários e aglomerados desprovidos de infraestrutura e serviços de qualidade, empurrados para as periferias.

⁸³ Instituição de gestão ambiental e urbana de ordem nacional.

⁸⁴ Dinâmica que posteriormente terminou em conurbação.

Antes de 1991, as políticas de habitação na cidade eram lideradas por instituições em nível nacional através do ICT, posteriormente substituído pelo INURBE, como foi mencionado anteriormente. No início da década de 1990, e com a promulgação da Constituição de 1991, instituiu-se um modelo de descentralização das políticas sociais. Em 1992, foi instituído o *Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga* (FVISRUB), com o objetivo de promover organizações populares de habitação e desenvolver programas de habitação por autogestão e participação comunitária. Não obstante, ao ser um fundo sem autonomia administrativa, pessoa jurídica, orçamento próprio e patrimônio independente, foi extinto em 1995 (BUCARAMANGA, 2014b).

Com o redirecionamento da política habitacional na cidade de Bucaramanga, através do Acordo 048 de 1994, o Conselho da Cidade criou o *Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Bucaramanga* (INVISBU), instituição que substituiu o FVISRUB e assumiu a responsabilidade do desenvolvimento da política de VIS e da reformas de bairros (BUCARAMANGA, 2014c). Em 1997, entraram em funcionamento os Planos de Ordenamento Territorial (POT), como um instrumento de organização das cidades definido na Lei 388 de 1997 (COLÔMBIA, 1997), cujo objetivo corresponde à complementação da planificação econômica e social com a dimensão territorial.

O *Plan de Ordenamiento Territorial* (POT) e o trabalho do INVISBU desenvolveram dinâmicas interessantes no que tem a ver com o desenvolvimento urbano e políticas de habitação através dos programas de VIS para atender à população de mais baixa renda, PD e em situação de risco que havia sido negligenciada há décadas (RUEDA-GÓMEZ, 2012b).

No ano de 2014, foi desenhada a *Política Pública de Vivienda y hábitat de Bucaramanga* (PPVHB), com a participação dos atores públicos da *Área Metropolitana de Bucaramanga* (AMB) e do município, assim como de representantes da sociedade civil organizada e acadêmicos, sob o acompanhamento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Com o objetivo de reduzir o déficit habitacional foram formuladas ações com soluções viáveis para o período entre 2015 e 2031.

O plano definiu três linhas estratégicas: construção da governança participativa, urbanística e institucional; apoio e acesso à habitação decente com foco no desenvolvimento urbano e rural; e prevenção, mitigação e gestão de riscos. Cada linha com seus respectivos componentes. Também foram desenhados seis instrumentos de intervenção: geração de solo urbanizável; subsídio suplementar familiar de moradia; rede de alianças; fortalecimento dos processos de controle social para o seguimento da política pública; o *Observatorio Municipal de Hábitat y Vivienda de Bucaramanga* (OMHVB); e o *Laboratorio de Gestión Urbana* (LGU).

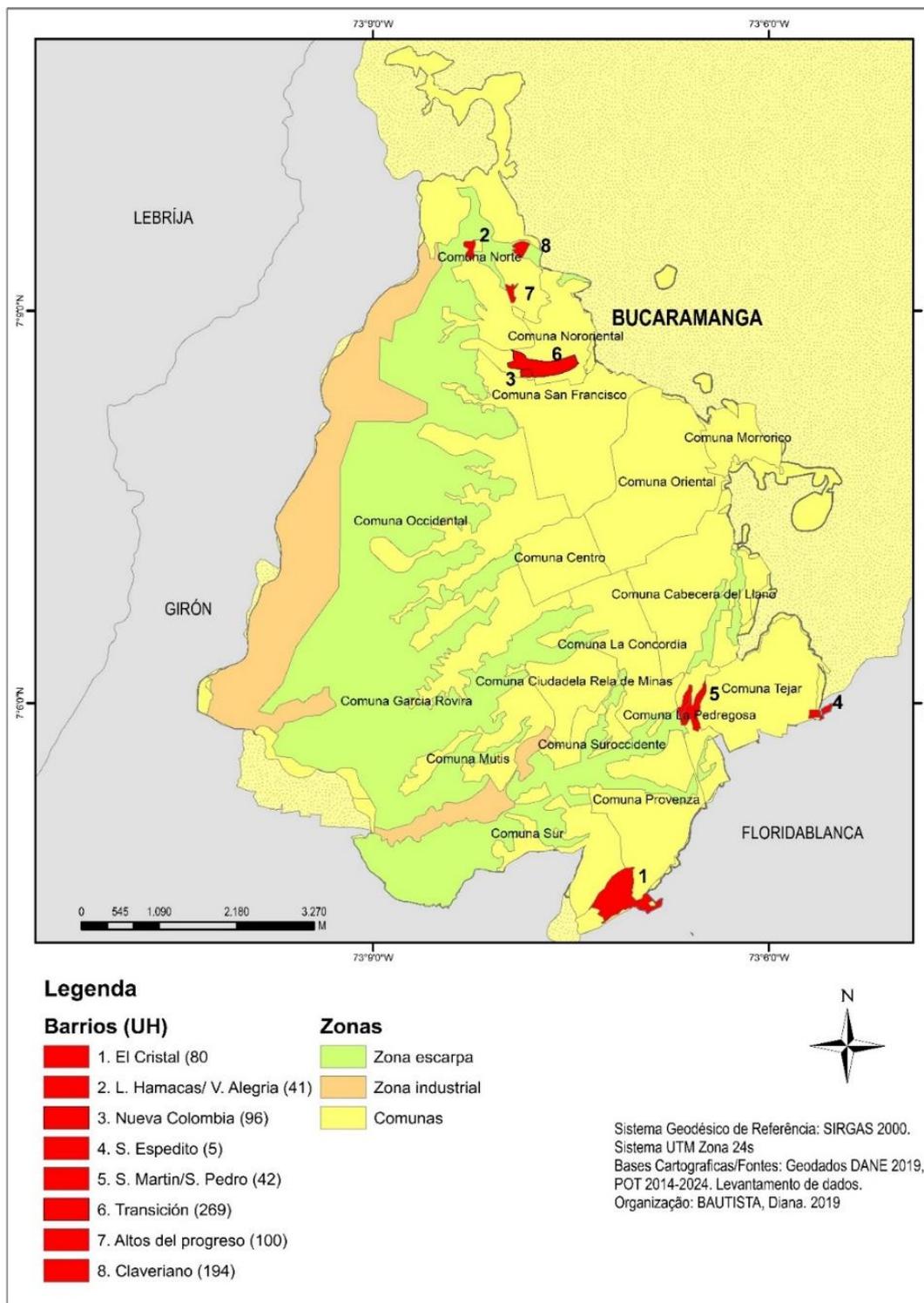
O plano, de forma geral, procura garantir a promoção de programas de compra e melhoramento de habitação, realocação de assentamentos humanos e melhoramento de bairros, gestão e acesso a financiamento de habitação, entre outras estratégias, sob o enfoque de direitos humanos, qualidade de vida e desenvolvimento ambientalmente sustentável do território (BUCARAMANGA, 2014b).

A PPVHB foi adotada em 2014 no conselho de Política Social Municipal e aprovada pelo Conselho de Bucaramanga através do Acordo Municipal No 005 de abril de 2015 (INVISBU, documento 04), sendo parte das estratégias de ação adotadas pelo INVISBU.

Historicamente, Bucaramanga, assim como outras cidades da Colômbia, enfrentam a problemática da migração massiva, reflexo da violência em que vivem muitas famílias por causa do conflito protagonizado por diferentes grupos armados à margem da lei. Famílias que abandonam o campo, as suas terras, sua cultura e chegam às cidades para fazer parte da estatística de população deslocada (PD) pela violência. Ocupam as zonas periféricas da cidade de forma ‘desordenada’ e, em muitos casos, em terrenos não aptos para construir devido a riscos ambientais, em condições precárias na espera da restituição de seus direitos. Desse modo, os programas de VIS fazem parte das estratégias nacionais de atendimento à população em risco, de baixa renda e PD. Neste sentido, na cidade de Bucaramanga, desenvolveram-se nos últimos anos, programas de habitação de Interesse Social e Prioritários para atender à população de baixa renda.

Referente à distribuição espacial das intervenções da política habitacional em Bucaramanga a Figura 10 e Gráfico 9 apresentam os conjuntos construídos entre 1996 a 2000 e a Figura 11, os construídos entre o 2001 até o 2016.

Figura 10- Distribuição de Moradia de Interesse Social Prioritário (VIP) por bairros, entre 1996 a 2000, em Bucaramanga/Colômbia.

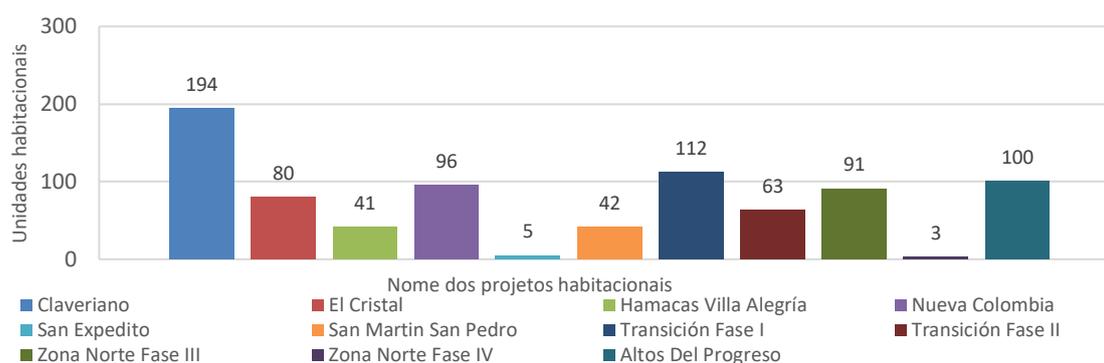


Fonte: Organização da autora, 2019. Dados: *Observatorio Municipal del Hábitat y la Vivienda de Bucaramanga* (OMHVB) 2014 in: Bucaramanga (2014c), e dados do INVISBU. (pesquisa de campo).

Observa-se que, na Figura 10, as Moradias de Interesse Social Prioritário em sua maioria se localizam nas periferias da cidade nas comunas *Norte* e *Nororiental*, sendo esta comuna formada por bairros de estrato socioeconômico 1 e 2.

O Gráfico 9 apresenta os projetos habitacionais e as suas unidades construídas na cidade entre 1996 e 2000, correspondendo a 11 projetos com um total de 827 Unidades Habitacionais. Os dados confrontados entre as fontes do OMHVB⁸⁵ e INVISBU⁸⁶ apresentaram inconsistências entre anos de construção e o quantitativo de Unidade Habitacionais construídas. Optou-se por utilizar os dados do OMHVB, porque incluía informações de dois Conjuntos Habitacionais faltantes⁸⁷ na base de dados fornecida pelo INVISBU.

Gráfico 9- Conjuntos habitacionais de interesse social prioritário construídos em Bucaramanga entre 1996 a 2000



Fonte: Organização da autora, 2019. Dados: OMHVB, 2014, in: Bucaramanga (2014c), e dados do INVISBU (pesquisa de campo, 2018)

Além de diferenças de quantidade de Unidades Habitacionais construídas nos conjuntos: Claveriano, o INVISBU mostra 278 UH; e o OMHVB: 218UH (134 entre 1996-2000; 69 em 2004; 9 em 2005 e 6 em 2006), com uma diferença de 60 UH; El Cristal o INVISBU apresentou 41 UH e o OMHVB 80 UH, com uma diferença de 39 UH. Tais diferenças podem ter sido causadas pelos seguintes motivos que não foram empiricamente comprovadas porque fugiam do escopo de pesquisa: falta de bases de dados confiáveis devido às mudanças entre os governos; rotatividade de funcionários (*turnover*) influenciado pela ausência de um quadro técnico fixo em vista do fato de que muitos funcionários são contratados por prestação de serviços⁸⁸, o que pode ser indícios de problemas na execução dos orçamentos e nos prazos da elaboração dos projetos.

A Figura 11, apresenta os projetos habitacionais e as suas unidades construídas na cidade de Bucaramanga entre 2001 a 2016, correspondendo a 11 projetos com um total de 5.771 UH.

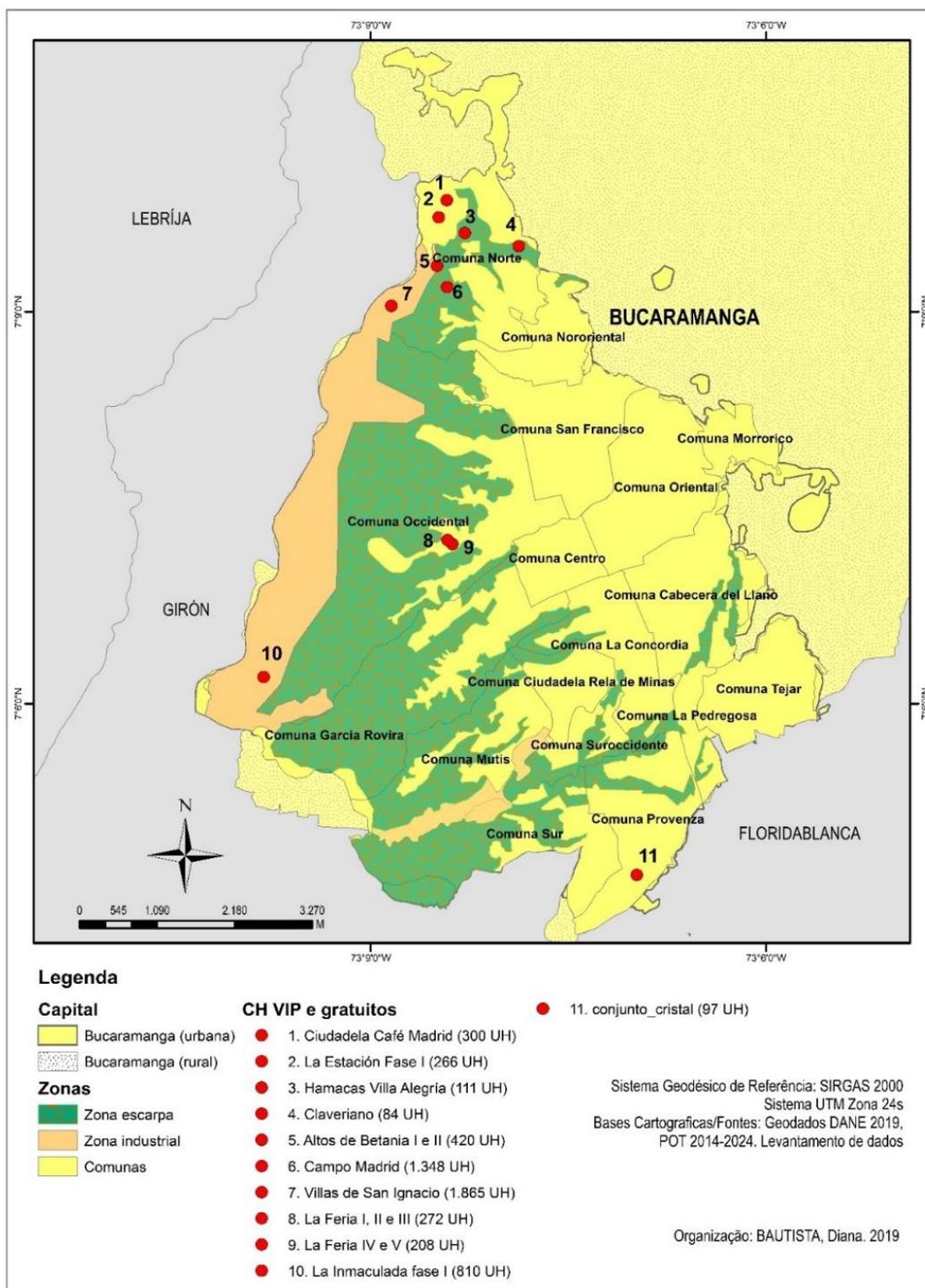
⁸⁵ Os dados pesquisados da OMHVB correspondem ao mês de novembro de 2016, entretanto, atualmente o site foi descontinuado, impossibilitando a obtenção de informações mais atuais.

⁸⁶ Os dados do INVISBU foram fornecidos pela instituição em fevereiro de 2018.

⁸⁷ Conjuntos faltantes: San expedito (5 UH); San Martin (42 UH)

⁸⁸ No Brasil corresponde a prestação de serviços de profissionais liberais ou autônomos.

Figura 11- Distribuição de Moradia de Interesse Social Prioritário (VIP) e gratuitos por projetos habitacionais, entre 2001 a 2016, em Bucaramanga/Colômbia.



Fonte: Organização da autora, 2019. Dados: OMHVB, 2014. In: Bucaramanga (2014c), e dados do INVISBU⁸⁹(pesquisa de campo, 2018)

Nota: Observa-se uma forte concentração dos conjuntos habitacionais em periferias mais distantes da área central mais abastada.

⁸⁹ Após de 2016 (corte da pesquisa) foram construídas em 2017 o Conjunto Habitacional “Reserva la Inmaculada” com 810 UH e o projeto Norte Club com 240 UH, os dois conjuntos localizados na Comuna Norte.

Da mesma forma, foram encontrados dados contraditórios entre as fontes do OMHVB e INVISBU para o período de 2001 a 2017, mas optou-se por utilizar os dados do OMHVB por estarem mais detalhados. Identificaram-se 2 Conjuntos Habitacionais que continuaram as suas obras neste período, mas que na base de dados do INVISBU constam como finalizadas no período de 1996 a 2000. Tais conjuntos foram: Hamacas Villa Alegria (2001, 84 UH; 2004, 27 UH); Claveriano (2004, 69 UH; 2005, 9 UH), e o Conjunto Cristal Alto (2002, 20 UH; 2004, 77 UH), não constantes na base do INVISBU. Ao todo, foram construídos, nesse período, 5.771 UH segundo dados do OMHVB.

Das moradias construídas em Bucaramanga entre 2001 e 2016, destacam-se somente 3 projetos de moradias gratuitas, a Inmaculada fase I, que corresponde a 810 apartamentos para população vítimas de risco ambiental e PD; o projeto Alto de Betania fase I, com 120 apartamentos para vítima de risco ambiental pelo fenômeno *de la niña* de 2010 e o projeto Campo Madrid fase I, com 1.348 unidades orientadas a pessoas vítimas de risco ambiental e PD.

No que se refere à distribuição espacial dos Conjuntos Habitacionais, assim como os construídos entre 1996 e 2000, sua localização corresponde às áreas suburbanas da cidade principalmente na Comuna Norte (7 projetos), na Comuna Occidental (3 projetos) e na Comuna Provenza. Segundo o POT *Segunda Generación*, devido à escassez do solo aptos para a construção de habitação na cidade, tem sido necessário a ampliação do perímetro urbano para a construção de VIS em direção ao setor Norte e Oeste como forma de geração de novas áreas de expansão sobre as áreas rurais da cidade, além de ser um setor com disposição de água potável (BUCARAMANGA, 2014a).

Em depoimentos dos representantes de instituições que desenvolvem os projetos de VIS em Bucaramanga, também afirma-se a escassez de terrenos urbanizáveis, justificando a construção dos projetos VIS na comuna Norte e oeste:

No hay tierra, Bucaramanga no tiene terreno en el AMB para construir, Bucaramanga es una meseta y la meseta está totalmente saturada, entonces no hay área de expansión, la única manera es hacia la zona norte, incluso hay un proyecto muy grande que se construyó en la zona norte limitando con Girón un área de expansión que se sacó un plan parcial especial para sacar VIS, fueron 3 etapas, de esas se está entregando la última etapa que es San Ignacio Real [...] Villas de San Ignacio es el nombre del barrio [...] (**Bucaramanga – EI 14**).

Pode-se dizer que cada cidade possui suas especificidades, mas o fenômeno da segregação que acontece de forma geral ao longo do processo histórico da urbanização, encontra-se presente tanto em Recife como em Bucaramanga, sendo a população pobre e/ou

vulnerável os “excluídos” e segregados nas periferias, nas áreas periurbanas no caso de Bucaramanga longe de certos espaços privilegiados de infraestrutura e em áreas não valorizadas pelos capital imobiliário principalmente em Recife, mas em ambas o usufruto de áreas amenas e melhor dotadas são para um fragmento da sociedade de elites.

5 OS AVANÇOS E DESAFIOS DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS NOS TERRITÓRIOS NO BRASIL E NA COLÔMBIA

Como foi enunciado a presente pesquisa é de natureza comparativa. Com a aplicação do método comparativo, tendo as cidades de Recife e Bucaramanga como espaços de referência, considera-se as semelhanças e diferenças em termos da política habitacional em função das suas formações territoriais específicas. Considera-se também, no âmbito do método comparativo, a dialética na medida em que nos auxilia a refletir criticamente sobre o processo de produção do espaço, as suas diversas formações espaciais - principalmente da segregação - e sua influência nas políticas de habitação nas suas colocações mais gerais até chegar às realidades particulares de Recife e Bucaramanga como forma de compreender a sua totalidade.

Nesta seção, apresenta-se a maior parte dos resultados obtidos a partir aplicação dos procedimentos metodológicos utilizados, tais como: observação sistemática e entrevistas semiestruturadas orientadas a beneficiários e representantes de instituições públicas que desenvolveram os projetos habitacionais, salientando que os trechos de entrevistas citados correspondem a pensamentos representativos/ilustrativos dos entrevistados com o intuito de reforçar as análises.

5.1 Política habitacional: contextualização das áreas estudadas

Na pesquisa foram entrevistadas dezesseis (16) pessoas cuja escolaridade, na sua maioria, corresponde ao ensino fundamental incompleto. Quanto à faixa etária, corresponde, na sua maioria, a pessoas entre 51 e 60 anos (7 pessoas); de 41 a 50 anos (4 pessoas), de 31 a 40 anos (4 pessoas) e em menor proporção de 18-30 anos (1 pessoa). Referente ao tempo de permanência, 3 pessoas manifestaram ter morado entre 1 e 5 anos no antigo local de moradia, 7 pessoas entre 6 e 11 anos, 2 responderam entre 12 a 17 anos e 4 mais de 17 anos, percebendo-se que 82% dos entrevistados moraram há mais de 6 anos nos seus antigos locais.

Um dos maiores obstáculos da pesquisadora no desenvolvimento da pesquisa teve a ver com a dificuldade de acesso aos bairros por questões de segurança. A fama “de perigoso”, traz a experiência das favelas do Rio de Janeiro “[...] embalado ao som das balas perdidas zunindo, aumentou o sentimento de que o favelado é o Outro, um habitante de outro planeta, embora viva na mesma cidade – é um Outro potencialmente perigoso, bárbaro” (SOUZA, 2006, p. 473), no mesmo sentido, mas com menor intensidade. Os próprios entrevistados e funcionários das instituições públicas manifestaram medo e criminalização das pessoas que moram nos

Conjuntos, por serem áreas ocupadas por assentamentos informais de famílias pobres. Locais com fama de pontos violentos que aumentam a distância entre “favelas” e “cidade formal”. O muro entre ricos ou classe abastada e os mais pobres, o confinamento dos pobres é uma situação, um sentimento latente.

O Quadro 6 apresenta a lista da localização antiga e atual dos CH pesquisados nas proximidades do rio Beberibe (Recife-PE).

Quadro 6- Conjuntos Habitacionais pesquisados Área Beberibe (Recife-PE)

Conjunto Habitacional	Antigo lugar de residência	Situação atual dos antigos lugares de residência	Distância entre as antigas residências e o atual CH
Saramandaia Ano de entrega: 2010	Canal do Arruda	Avenida Professor José dos Anjos	Nas proximidades*
Palha do Arroz Ano de entrega: 2011 e 2012 <i>Avenida professor José dos Anjos, bairro Campo Grande</i>	Comunidade Saramandaia e Comunidade Arruda		
Zeferino Agra Ano de entrega: 2010 <i>Rua Zeferino Agra, 300, bairro de Água Fria</i>	Bairro Água fria	Policlínica Salomão Kelner	Nas proximidades
	Comunidade de Água Fria.		
Vila Imperial I – II Ano de entrega: 2010 <i>Rua Pedro Rodrigues de Barros, bairro Arruda</i>	No bairro Espinheiro, entre as avenidas Agamenon Magalhães e Norte.	Terreno desocupado às margens da av. Agamenon Magalhães, no cruzamento com a av. Norte.	3km aproximadamente
	Comunidade Campo da Vila ou também conhecida como a rata.		

Fonte: organização da autora 2018. Dados: Prefeitura do Recife – Documento 01, 02 e 03, Pesquisa de campo, Nascimento (2018).

* Proximidades: Menos de 2 quilômetros

As localidades Saramandaia e Palha do Arroz situavam-se no baixo curso do rio Beberibe, no bairro Campo Grande, zona norte do Recife. Segundo dados do PROMETRÓPOLE, a zona corresponde à área com maior concentração de assentamentos de baixa renda, com aproximadamente 7.300 habitantes/Km² e caracterizada por ter áreas de risco, construções precárias em morros e alagados (PERNAMBUCO, 2010). Devido ao expressivo número de assentamentos precários na zona norte do Recife, as comunidades foram alvo de

projetos habitacionais e de requalificação ambiental construídos em seus territórios e/ou suas proximidades, com o intuito de melhorar suas condições de vida.

Saramandaia e Palha do Arroz, inseridas na ZEIS Campo Grande, foram contempladas com projetos habitacionais do PROMETRÓPOLE e PAC-Beberibe, entregues a meados do ano 2012. No entanto, os conjuntos Saramandaia com 160 UH, e o Palha do Arroz, com 227 UH, apresentaram melhorias incipientes quanto à habitabilidade (BAUTISTA e CASTILHO, 2014; BAUTISTA, 2015; NASCIMENTO, BAUTISTA e CAVALCANTI, 2017).

A ocupação Água Fria, coordenada pelo do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), teve maior visibilidade política em Pernambuco a partir de 2001⁹⁰, participando na formulação dos planos urbanísticos, através de instrumentos participativos, graças ao Estatuto da Cidade (SANTOS, 2012; 2014). Neste contexto, a localidade Água Fria, conformada por famílias economicamente muito pobres teve a conquista pela luta por moradia materializada na construção do Conjunto Habitacional Zeferino Agra entregue em 2010, localizado em Água Fria, com 128 unidades habitacionais (Prefeitura do Recife, Documento 01).

Referente à comunidade Vila Imperial, localizada no bairro Espinheiro, numa área de assentamentos subnormais de alta densidade e em precárias condições, posteriormente realocada em 2010 no bairro Arruda, num Conjunto Habitacional com 144 Unidades Habitacionais, com a previsão de construção de creche, segundo documentos da Prefeitura do Recife - Secretaria de Habitação (Documento 02 e 03). Tanto o CH Zeferino Agra como o CH Vila Imperial foram propostos pela Secretaria de Habitação e desenvolvidos com recursos do PAC.

O Quadro 7 representa a relação dos CH pesquisados na área próxima do rio Capibaribe, correspondendo aos Conjuntos intitulados Casarão do Cordeiro e Abençoada por Deus, considerados como uns dos maiores conjuntos construídos nesse período (2006-2008) através de investimentos do Programa Habitar Brasil/Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Governo Federal.

O conjunto Casarão do Cordeiro foi construído entre 2004 e 2007 e entregue em 2008, através do Projeto Recife Sem Palafitas (PRsP). Este projeto teve o intuito de realocar quatro comunidades localizadas em assentamentos precários: Comunidade do Bueirão, Vila Vintém

⁹⁰ O MTST surgiu no município de Recife, a partir de disputas entre lideranças pertencentes a diversos partidos e movimentos sociais que atuavam na ocupação do prédio do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), no bairro Santo Antônio, centro do Recife em 1999. Também teve importância nesta conquista o Fórum da Luta por Terra, Trabalho e Cidadania, com a participação de uma marcha liderada pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) e pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), assim como a participação de inúmeros movimentos sociais urbanos, estudantis, sindicais, etc. (SANTOS, 2012; SANTOS, 2014).

II, Casarão da Iputinga e de Brasília Teimosa (BRAGA, 2014). O projeto fez a remoção de 450 palafitas e requalificação da beira mar e a construção de 704 Unidades Habitacionais (CASTILHO e LEANDRO, 2012).

Quadro 7- Conjuntos pesquisados Área Capibaribe.

Conjunto Habitacional	Antigo lugar de residência	Situação atual dos antigos lugares de residência	Distância entre as antigas residências e o atual CH
Abençoada por Deus Ano de entrega: 2008 <i>Bairro Iputinga.</i>	Margens do rio Capibaribe (trecho norte) no bairro Torre, entre a igreja Católica da Torre (Sul), o Supermercado Carrefour (Leste) e o CAIC da Vila Santa Luzia/Torre.	Margem do rio Capibaribe com ocupações residenciais realizadas após remoção	3,5 km aproximadamente
	Assentamento Abençoada por Deus.		
Casarão do Cordeiro Ano de entrega: 2006 <i>Bairro da Iputinga, Recife-PE, próximo a Av. Caxangá.</i>	Bairro Brasília teimosa. Assentamento Brasília Teimosa	Orla de Brasília Teimosa	8,3 km aproximadamente
	Margens do Rio Capibaribe. Vila Vintém II	Margens do Rio Capibaribe, atualmente com trecho de manguezal recomposto, próximas à Rua Praça Barão de Caiara.	

Fonte: organização da autora. 2018. Dados: Prefeitura do Recife – Documento 04 e 05, Pesquisa de campo, Nascimento (2018).

Outra comunidade realocada foi Abençoada por Deus, que era um assentamento subnormal com uma população de 832 famílias localizadas às margens do rio Capibaribe (trecho norte), desprovidas de serviços e equipamentos sociais, localizada na Vila Santa Luzia, no bairro Torre numa superfície de aproximadamente 2,50 ha. Em 2008, foram realocados num conjunto habitacional com 428 UH⁹¹ no bairro Iputinga (Prefeitura do Recife – Documento 04).

E, finalmente, o Quadro 8 traz a relação do CH pesquisado na área próxima da Bacia do Pina, correspondendo ao Conjunto Via Mangue III com 352 Unidades Habitacionais, executadas sob gestão da Urb-Recife com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), por meio do PAC, foi entregue em 2012, abrigando população das comunidades Paraíso e parte de Deus nos Acuda (MORAES, MIRANDA e SOUZA, 2018). As comunidades eram formadas

⁹¹ O projeto na sua etapa I reassentou 428 famílias no bairro Iputinga, e na fase II tinha a previsão de atender as 404 famílias restantes (Prefeitura do Recife, documento 05).

por famílias de baixa renda, assentadas em palafitas nas proximidades das margens dos mangues, em espaços precários e alagados no bairro Boa Viagem. Posteriormente, foram realocadas no bairro Imbiribeira (CAMPOS, 2013; 2015) (Urb-Recife, documento 06).

Quadro 8- Conjuntos pesquisados Área do Pina

Conjunto Habitacional	Antigo lugar de residência	Situação atual dos antigos lugares de residência	Distância entre as antigas residências e o atual CH
<p>Via Mangue III</p> <p>Ano de entrega: 2010</p> <p><i>Rua Prof. Pedro Augusto, próximo ao residencial Boa Viagem, às margens do rio Jordão. Bairro Imbiribeira</i></p>	<p>Via Mangue</p> <p>Bairro Boa Viagem</p> <p>Comunidade Paraíso e Deus nos Acuda.</p>	Via Mangue	Nas proximidades

Fonte: organização da autora 2018. Dados: Urb- Recife – Documento 06, Pesquisa de campo.

Na cidade de Bucaramanga, a pesquisa foi feita em dois (2) Conjuntos Habitacionais, um localizado na *Comuna Norte* e outro na *Comuna Occidental*. Foram entrevistadas sete pessoas, entre as quais duas (2) lideranças. A escolaridade dos entrevistados corresponde, na sua maioria, ao ensino fundamental incompleto, e duas pessoas autodeclararam-se analfabetas. Quanto à faixa etária dos entrevistados, na sua maioria, corresponde a pessoas maiores de 51 anos.

No que tem a ver com o tempo de permanência nos seus antigos locais de moradias, duas pessoas manifestaram terem morado entre 1 a 5 anos, três (3) entre 6 a 11 anos e duas (2) mais de 12 anos, percebendo-se que aproximadamente 72% moraram há mais de 6 anos nos seus antigos locais de moradia. A este respeito, apesar dos entrevistados informarem quanto tempo moraram nas suas antigas moradias, a pesquisadora percebeu que esta é uma temática sensível para a maioria dos entrevistados, principalmente para os deslocados pela violência, pois envolve medo e insegurança, sentimento de tristeza por perdas de entes queridos, entre outras situações. Motivos pelos quais a pesquisadora não os indagou em profundidade, a fim de evitar desconforto e constrangimento, atendendo assim ao protocolo ético da pesquisa. No entanto, identificou-se que a população deslocada, mais especificamente dos entrevistados que foram beneficiados pela política habitacional em Bucaramanga, anteriormente ocupava áreas precárias tais como: assentamento *La Cuyanita*, legalizado em 2013, assentamento *17 de enero* em Bucaramanga, e assentamento *Convivir* no município de Girón.

[...] *Hay dolor por lo que no pudo conseguir mi esposo [muerto por grupos armados]*
 [...] *Fuimos víctimas, pero no pudimos identificar si eran guerrilleros o paramilitares*
pues ambos grupos operaban en la zona [...] (Bucaramanga – E 03).

Referente à questão de segurança na cidade de Bucaramanga, também percebeu-se a dificuldade de acesso aos bairros de mais baixa renda (estrato socioeconômico 1 e 2), principalmente os localizados na Comuna Norte. Estas localidades são áreas marcadas por representações estereotipadas pela violência e rotuladas como bairros “perigosos”, ao ponto de dificultar a mobilidade, uma vez que os serviços de transporte particular tais como taxis ou por aplicativos põem entraves ou se negam a locomover-se para as proximidades destas comunidades⁹². Assim, a recomendação de lideranças, moradores e representantes de instituições foi de não realizar as entrevistas sem a companhia de algum representante ou conhecido do Conjunto nem de fazer as visitas durante a noite ou fins de semana. O estigma de perigoso é uma situação que aumenta a distância entre “cidade informal” e “cidade formal”. Segundo Rueda-Gómez (2007, p. 51, grifo nosso), ao se referir à comuna Norte,

[...] **hoy conocemos el norte como “Ciudad Norte”, es decir, la otra ciudad, subvalorada, marginal y nada apetecible.** Del mismo modo, el resto de espacios que hemos asumido con el mismo valor social [...]. Los unos sobre las laderas sosteniéndose milagrosamente, los otros asentados sobre lo que fue una quebrada e los demás sobre las cotas de inundación de los ríos.

Assim, o muro entre “ricos” e os mais “pobres”, gera processos de segregação, ao separar, ao confinar aos mais pobres em áreas subvalorizadas, sendo esta situação um sentimento latente na cidade de Bucaramanga, principalmente na zona onde se concentra o maior número de conjuntos de habitação popular, como se verá mais adiante.

O Quadro 9 exhibe os Conjuntos Habitacionais pesquisados em Bucaramanga. Na comuna Norte o conjunto pesquisado enquadra-se no programa *100 mil viviendas gratis*, que correspondem ao Conjunto Habitacional Campo Madrid o qual possui 1.348 UH (BUCARAMANGA, 2014c; COLÔMBIA, 2015) e está inscrito sob a modalidade de postulação de prédios de propriedade pública para desenvolvimento de *Vivienda de Interés Prioritário* (VIP), em convocatória nacional do *Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio* (MVCT) sob a execução do INVISBU. Por sua vez, na comuna *Occidental*, o Conjunto Habitacional Inmaculada fase I conta com 810 Unidades Habitacionais sob a modalidade de convênios subscritos pelo *Fondo Nacional de Vivienda* (FONVIVIENDA), através de

⁹² Situação que dificultou o acesso da pesquisadora aos conjuntos habitacionais (observações, diários de campo).

convênios inter-administrativos entre entidades territoriais, neste caso entre o MVCT, o município e o INVISBU.

Sob a Lei nº 1.537 de 2012, de autoria do governo nacional, foram delineados para projetos de habitação os aspectos de acesso à habitação, em relação a VIS gratuita. A VIS é orientada aos segmentos de população deslocada com *Registro Único de Población Desplazada* (RUPD), população afetada por diversos eventos naturais em áreas de alto risco não mitigáveis (afetados pela temporada de fortes chuvas 2010-2011) e famílias em pobreza extrema pertencentes à estratégia *Red Unidos* e população potencial beneficiária de programas sociais do Estado através do *Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales* (SISBEN) (INVISBU, documento 01, 02, 03). Destacando que os projetos orientados à população deslocada fazem parte das ações de reparação integral às vítimas previstas na Lei 1.448 de 2011.

Quadro 9- Conjuntos pesquisados na Comuna Norte de Bucaramanga

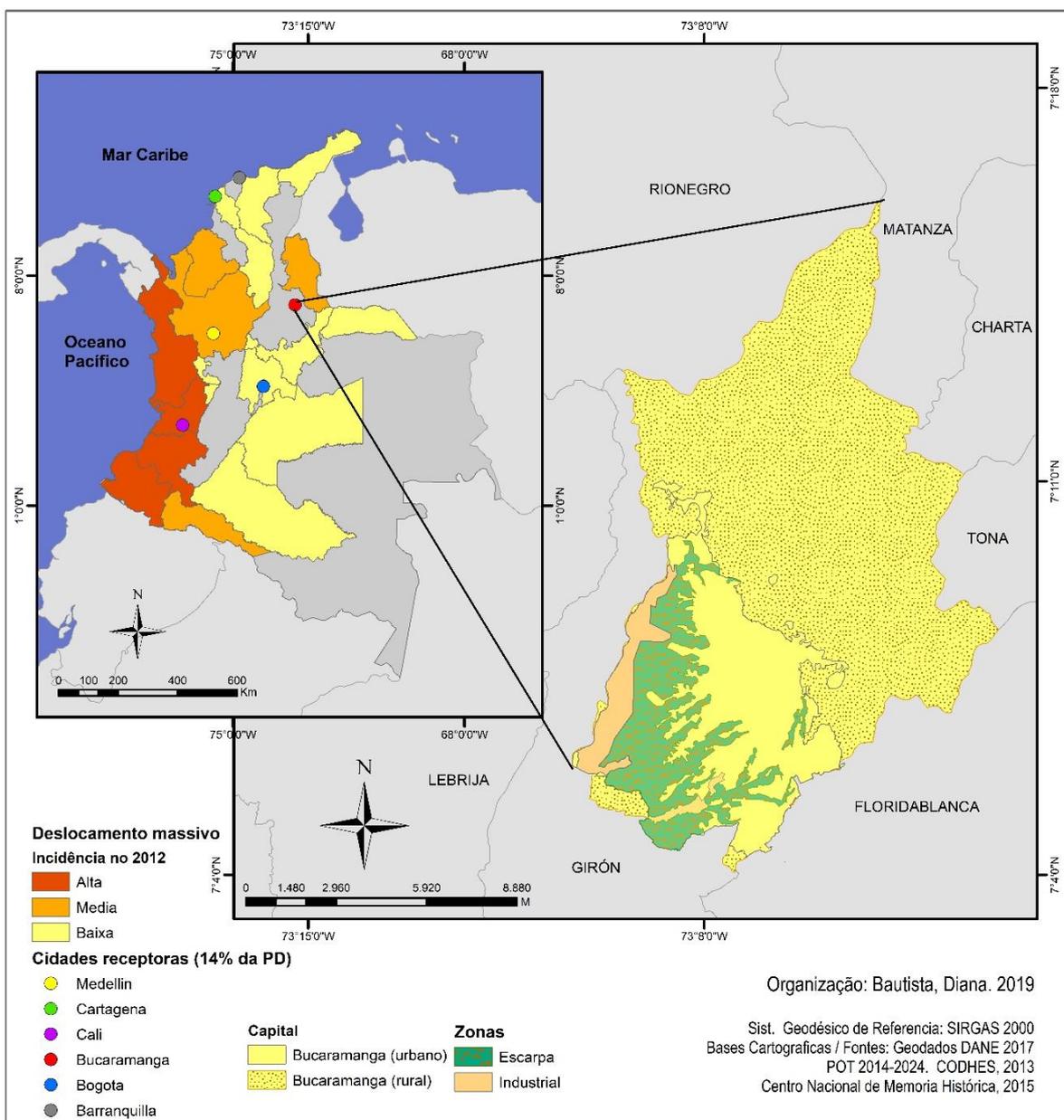
Conjunto Habitacional	Antigo lugar de residência	Situação atual dos antigos lugares de residência	Distância entre as antigas residências e o atual CH
Inmaculada fase I Ano de entrega: 2015 <i>Sector Chimita Frente a Bodega Centro Abastos</i>	População deslocada pela violência Pessoas danificadas por áreas de risco ambiental	Sem dados exatos.	Sem dados
Campo Madrid Ano de entrega: 2015 <i>Via Palenque – Café Madrid, setor Betania ao Occidente do Bairro Hamancas-Villa Alegria.</i>	População deslocada pela violência Pessoas danificadas por áreas de risco ambiental	Sem dados exatos.	Sem dados

Fonte: organização da autora. Dados: INVISBU – Documento 01, 02 e 03.

O deslocamento forçado na Colômbia não somente é considerado um fenômeno, como também constitui um elemento transversal na história do país, como já foi mencionado na seção quatro. Neste sentido, a Figura 12 representa os locais de saída da PD pela violência no ano de 2012, que provém de diversas partes do país, principalmente da região Pacífica e dos departamentos de Antioquia, Putumayo e Norte de Santander. Referente às cidades receptoras, segundo informações do RUV, a grande maioria da PD encontra-se assentada nas áreas mais pobres do país, e somente 14% chega às grandes capitais departamentais, tais como Bogotá (4,9%); Medellín (4,6%); Cali (1,8%); Cartagena (1,2%); Barranquilla (1%) e **Bucaramanga** (0,7%). Informações com corte em março de 2013 (HERNÁNDEZ-SABOGAL, 2015).

As capitais departamentais mencionadas correspondem a categorias especiais, que dizer, são locais com maior e melhor estrutura, locais onde a PD chega em menor proporção, pois o incremento de PD se dá em cidades com menor estrutura como já foi mencionado. Como consequência, gera problemas no que tange ao fornecimento de elementos básicos como água, luz e saneamento, serviços de saúde e educação, relegando os moradores a continuarem no círculo da pobreza, na precariedade e, conseqüentemente, o aumento da segregação socioespacial, o incremento do mercado ilegal de habitação, etc.

Figura 12- Locais de saída da população deslocada pela violência, e áreas de recepção no município de Bucaramanga.



Fonte: Organização da autora. 2019. Dados: COCHES (2013), Hernandez-Sabogal (2015).

Da população deslocada pelo conflito armado que chega ao departamento de Santander, identifica-se aproximadamente 55.000 pessoas, das quais 49.235 vítimas (11.371 famílias) tem-se localizado na cidade de Bucaramanga (dados com corte no mês de março de 2011) (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2014).

Referente à Área Metropolitana de Bucaramanga, esta recebe migrantes vítimas do conflito armado tanto do departamento de Santander como de outros departamentos da Colômbia como Arauca, Norte de Santander, Bolívar e Cesar há várias décadas. Segundo dados do *Registro Nacional de Información da Unidad de Atención y Reparación para Víctimas* (UARIV) com data de março de 2015, o departamento de Santander tinha aproximadamente 256.601 vítimas do conflito (corresponde a 3,3% dos colombianos), desse total 143.039 residem na Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) (70% em Bucaramanga) (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2016)⁹³.

Neste sentido, os Conjuntos Habitacionais gratuitos⁹⁴ construídos em Bucaramanga foram orientados para atender a este grupo populacional, mas também para a população localizada em áreas de risco ambiental.

As informações anteriores apresentaram um contexto geral dos locais de saídas e as condições das populações beneficiárias dos projetos habitacionais de interesse social gratuitos nas duas cidades de estudo, as quais se caracterizavam principalmente por ocupações informais e precárias. Nas seguintes seções, iremos analisar com maior atenção as condições dos locais de saída o processo de realocação e as condições dos atuais locais de moradia.

5.2 O lugar dos pobres: conhecendo as condições do entorno e do cotidiano dos assentamentos precários

No livro “a questão da habitação” de Friederich Engels (1887), é problematizado a questão habitacional e as políticas adotadas na Europa, durante o crescente processo de industrialização, fica evidente a questão da precariedade vivida pelos trabalhadores sobretudo. Situação esta que nos faz refletir sobre as condições habitacionais atuais no Brasil e Colômbia. No texto, o autor destaca que:

A falta de habitação, que hoje em dia desempenha na imprensa um papel tão destacado, não consiste no facto universal de a classe operária em geral viver em

⁹³ *Defensoría del Pueblo*: Instituição da Colômbia responsável por impulsionar a efetividade dos direitos humanos dos habitantes do território nacional e dos colombianos no exterior (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2019).

⁹⁴ Falta de dados específicos da procedência da população deslocada pela violência beneficiárias das políticas habitacionais.

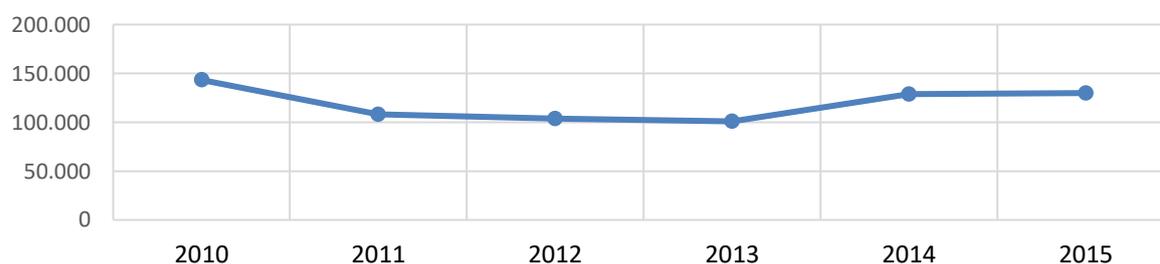
péssimas habitações, apinhadas e insalubres. Esta falta de habitação **não é algo próprio do presente**; ela não é sequer um destes sofrimentos próprios do moderno proletariado, distinguindo-o de todas as anteriores classes oprimidas; pelo contrário, ela atingiu de uma forma bastante parecida todas as classes oprimidas de todos os tempos. Para pôr fim a esta falta de habitação, há apenas um meio: eliminar pura e simplesmente a exploração e opressão da classe trabalhadora pela classe dominante. — Aquilo que hoje se entende por falta de habitação é o agravamento particular das más condições de habitação dos trabalhadores resultaram da repentina afluência da população às grandes cidades; é o enorme aumento dos alugueres, uma concentração ainda maior dos inquilinos em cada casa e, para alguns, a impossibilidade de até encontrar um alojamento. E esta falta de habitação só dá tanto que falar porque não se limita à classe operária mas também atingiu a pequena burguesia (ENGELS, 1887, p. 16, grifo nosso).

Nas sociedades profundamente desiguais, atreladas ao neoliberalismo como projeto centralizador de riqueza e poder e que tem influenciado na transformação das cidades e na qualidade de vida dos seus habitantes, se faz necessária a intervenção do governo para “reduzir ou mediar” a complexidade social e econômica do dito distanciamento social, como é o caso no Brasil e na Colômbia. Um dos desafios tem a ver com a questão habitacional, pois esta desempenha um papel fundamental na qualidade de vida das pessoas por ser considerada um serviço essencial. No entanto, apesar de ser um elemento essencial, identifica-se um considerável déficit habitacional, sendo necessário trazer cifras, para compreender as dificuldades habitacionais das famílias brasileiras e colombianas.

O déficit habitacional nos remete à questão quantitativa e qualitativa referente às deficiências de moradias, suas condições, precariedade das suas estruturas físicas e de ocupação. O conceito indica a necessidade de construção de novas moradias para atender a demanda por habitação. Referente ao déficit habitacional no Brasil, este é calculado pela soma de quatro componentes: domicílios precários (soma dos domicílios improvisados e dos rústicos), coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes secundárias com intenção de constituir um domicílio exclusivo), ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados (FJP, 2015).

O Gráfico 10 apresenta os dados estimativos do déficit habitacional absoluto na RMR, porquanto os dados relativos ao município de Recife não se encontravam disponíveis para todos os anos, optando-se por considerar de forma correlacional os dados da RMR, sendo o município de Recife como capital a que mais concentra o déficit da RM. Contudo, o gráfico mostra que, apesar da queda entre o ano 2010 a 2013, o déficit tem aumentado no período de 2014 e 2015.

Gráfico 10- Déficit habitacional total absoluto na Região Metropolitana de Recife (2010 – 2015)

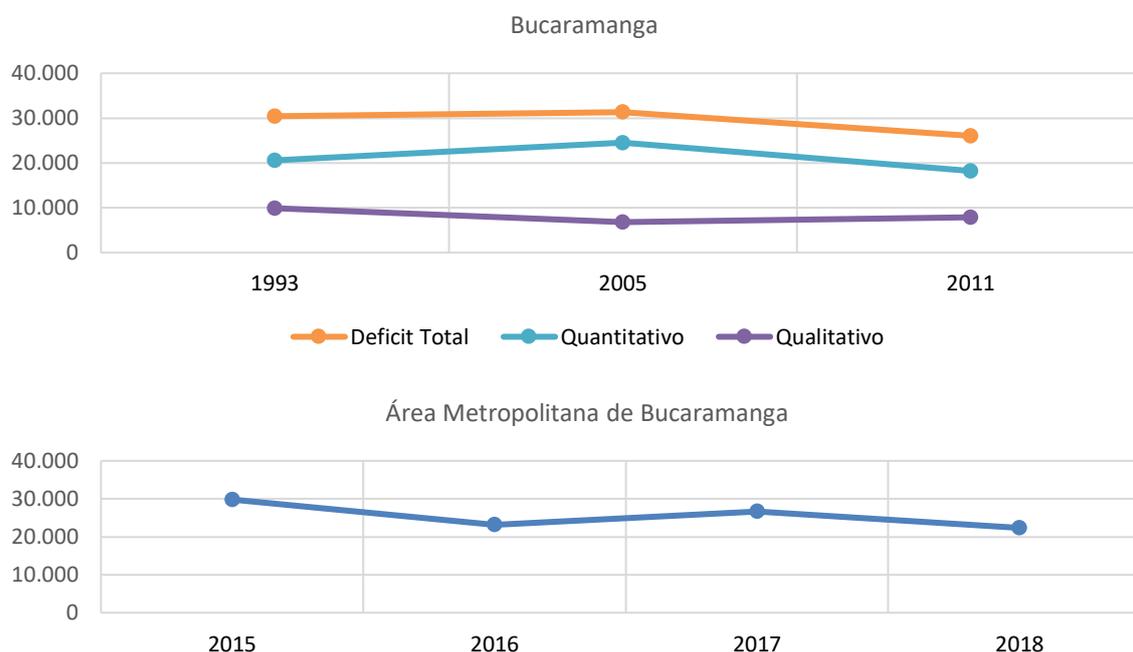


Fonte: Organização da autora. Dados: FJP (2013; 2015; 2016) (2018)

O déficit habitacional quantitativo na Colômbia tem a ver com a quantidade de moradias necessárias para atender à população. O primeiro é calculado considerando moradias precárias (mobiles, localizadas em refúgios naturais, baixo de pontes, materiais precários e transitórios), lares secundários (compartilhamento moradia com outros lares) e a superlotação não mitigável. Referente Ao déficit qualitativo, que corresponde os padrões mínimos de qualidade, faz-se referência às moradias com deficiências na estrutura do piso, espaço (superlotação mitigável e cozinha), disponibilidade de serviços públicos, por exemplo (DANE, 2009).

O Gráfico 11 apresenta o déficit habitacional em Bucaramanga, em 1993, 2005 e 2011, e o déficit da Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB), de 2015 a 2018. Observa-se que, em Bucaramanga, houve uma diminuição em 2011. No entanto, a dita diminuição foi mais representativa no déficit qualitativo que no quantitativo. Neste aspecto, segundo informações do POT, a dinâmica deve-se à escassez de solo para a construção de habitação na cidade (BUCARAMANGA, 2014a).

Referente à AMB, em 2015, houve aumento e posterior diminuição até o 2018. Isso pode ser relacionado com o ano de 2015, pois este foi o ano em que, segundo dados do Observatório da AMB, foi aprovado o maior número de unidades para a construção de habitação “Não VIS” (mais de 135 salários mínimos) e em menor proporção de VIS (entre 70 e 135 salários mínimos) e VIP (Menos de 70 salários mínimos) (BUCARAMANGA, 2019b).

Gráfico 11- Déficit habitacional total absoluto em Bucaramanga (1993, 2005 e 2011)

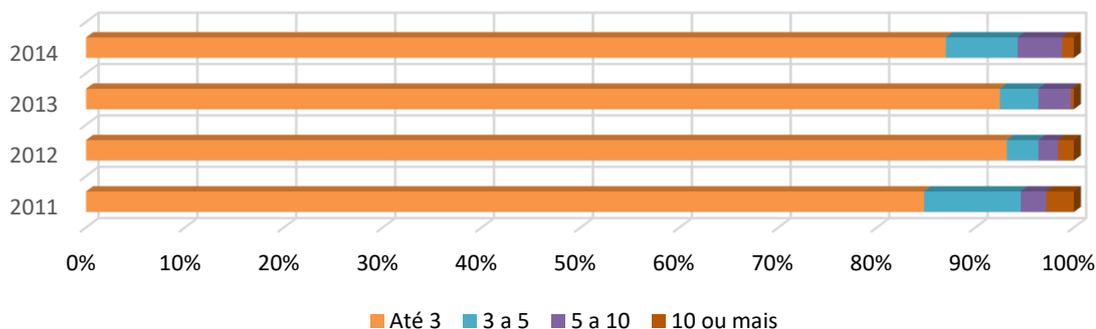
Fonte: Organização da autora, 2019. Dados: Bucaramanga: DANE (2005b), INVISBU in: Bucaramanga (2014c). Área Metropolitana de Bucaramanga a partir de microdados do DANE (BUCARAMANGA, 2019a).

Nota: O último Censo populacional feito pelo DANE corresponde a 2018, no entanto, até a data a redação desta tese só foram publicadas informações preliminares, motivo pelo qual foram utilizadas as informações publicadas e consolidadas do censo do 2005.

Segundo dados do Censo demográfico do DANE (2005b) em 2005, 31.316 lares apresentavam algum tipo de déficit, seja ele qualitativo (6.795 lares) ou quantitativo (24.521 lares). Segundo dados do INVISBU, um em cada cinco lares não conseguia cobrir as suas necessidades básicas. As projeções da instituição ao déficit habitacional em Bucaramanga foram de 31.316 lares em 2005, para 26.043 lares em 2011 (BUCARAMANGA, 2014b). Estas foram as bases para projetar a quantidade de moradias necessárias para garantir condições de habitabilidade através de políticas sociais voltadas a estes grupos populacionais. Segundo dados do INVISBU, estima-se que, em Bucaramanga, requeria-se a construção de aproximadamente 1.100 moradias anuais para lares de estrato 1 e 2, por 20 anos para poder satisfazer o déficit habitacional na cidade (BUCARAMANGA, 2014c).

O Gráfico 12 mostra o déficit habitacional na RMR por classe de rendimento domiciliar, permitindo identificar as necessidades habitacionais, principalmente da população de baixa renda, percebendo-se que as famílias na faixa salarial de até três salários mínimos têm maior dificuldade de acesso à moradia, tendência que se repete em todos os anos referenciados.

Gráfico 12- Composição do déficit habitacional urbano por classe de rendimento domiciliar segundo Região Metropolitana de Recife de 2011 a 2014

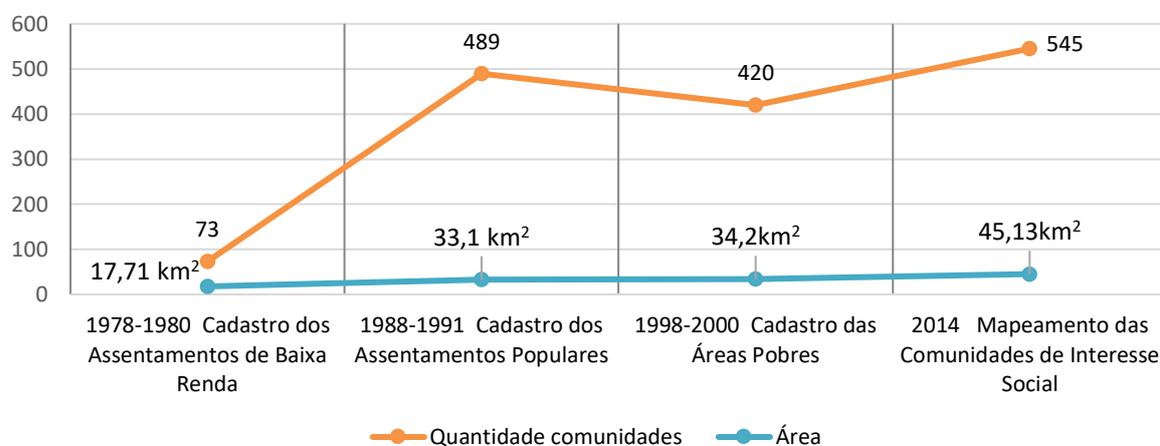


Fonte: Organização da autora, 2019. Dados: FJP (2013; 2015; 2016) (2018)

O déficit habitacional é uma informação que permite ter uma visão geral da falta de habitação e as suas condições precárias. Nas cidades em estudo, o referido déficit concentra-se principalmente na parcela da população de mais baixa renda como apresentado no Gráfico 12, sendo informações que permitem um melhor direcionamento das ações das políticas públicas. No entanto, apesar dos avanços das políticas de habitação no que tem a ver com a atenção à população de baixa renda e na redução do déficit habitacional, estas não têm conseguido acompanhar o surgimento e crescimento de assentamentos precários que servem como opções de moradias para os mais pobres que não têm outras formas de acesso a não ser a informalidade, situação que vem contribuindo ao processo e reprodução da segregação socioespacial e precariedade urbana.

O anterior também se identifica em Colômbia, segundo Chiappe-Villa (1999), no período de 1991 a 1997, o déficit quantitativo no país, se concentrava nos três estratos econômicos mais baixos, enquanto que somente 30% dos créditos eram orientados a financiar habitação de interesse social.

As intervenções do Estado, no caso de Recife, têm aumentado cada vez mais as desigualdades sociais e a segregação, pois as políticas habitacionais historicamente não eram acessíveis a uma porção da população principalmente à população de mais baixa renda, sem capacidade de fazer financiamento para adquirir moradia, situação que foi afiançando a criação dos assentamentos precários, os quais vão ocupando áreas importantes do território urbano, como alternativa de procura de condições de habitabilidade. O Gráfico 13 apresenta a evolução dos assentamentos precários na cidade de Recife.

Gráfico 13- Evolução da área e quantidade de assentamentos precários na cidade do Recife.

Fonte: Organização da autora, 2018. Dados: Recife (2016a).

Diversos levantamentos e estudos sobre a consolidação de assentamentos precários, sob diversas metodologias, têm-se desenvolvido nas últimas décadas em Recife. O último cadastro de áreas precárias em Recife corresponde ao mapeamento das Comunidades de Interesse Social (CIS). Este cadastro faz parte do recente levantamento e classificação das áreas críticas da cidade apresentado pela Prefeitura do Recife e executado pela Autarquia de Saneamento do Recife – SANEAR. O trabalho apresenta-se como inovador em comparação aos cadastros anteriores por causa da sua abordagem quanto às condições das infraestruturas públicas existentes. Nos resultados, as áreas precárias identificadas representam mais de 30%, ou seja, quase 1/3 do espaço construído do território recifense e ocupam 20,25% da área total do município, além de que as CIS cerca de 60% unidades ocupam a paisagem de Colinas (RECIFE, 2016a). Cabe destacar que, apesar das diversas metodologias empregadas nos cadastros e do mapeamento de assentamentos precários na cidade, a Tabela 1 apresenta os percentuais estimados de população nas áreas precárias, demonstrando percentuais próximos de 43,1% entre 1978-1980 para 53,2% em 2014 com o último mapeamento das CIS.

Tabela 1- Dados cadastros/mapeamento de assentamentos precários na cidade do Recife

Itens	Cadastro dos Assentamentos de Baixa Renda	Cadastro dos assentamentos Populares	Cadastro das Áreas Pobres	Mapeamento das CIS
	1978-1980	1988-1991	1998-2000	2014
População estimada	518.600	630.850	727.510	817.538
% população estimada em relação a do Recife*	43,1	48,3	51,1	53,2

Fonte: Organização da autora, 2019. Adaptado de: Recife (2016a)

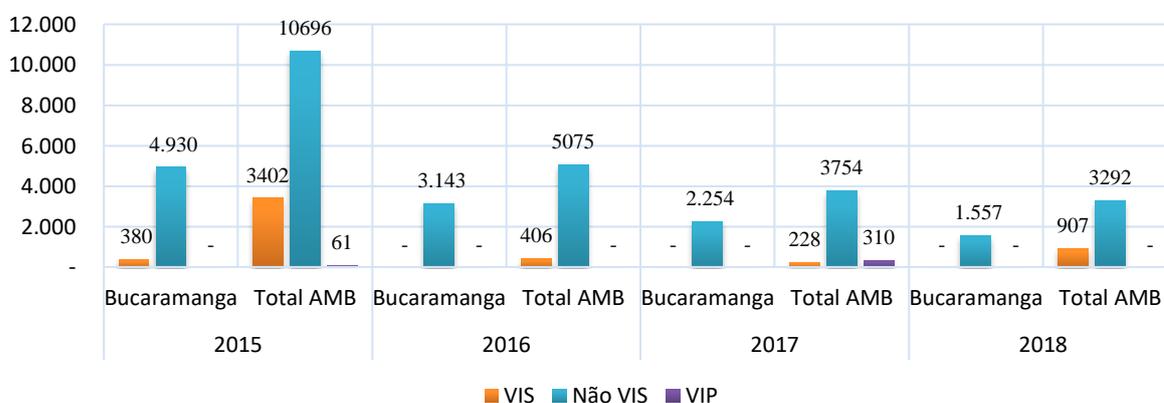
*Percentual em relação à população total do Recife de acordo aos anos do cadastro.

É possível constatar, através do Gráfico 13 e da Tabela 1, que os assentamentos precários cada vez mais são adensados e abrigam cerca da metade da população da cidade. Apesar das diversas intervenções, evidencia-se a insuficiente efetividade na promoção de políticas sociais devido a diversos fatores tanto financeiros, de planejamento entre outros difíceis de mensurar, pois não conseguem atender o grande e complexo universo dos assentamentos precários, o qual tem aumentado e/ou expandido o mercado informal de habitação.

Dentro dos processos de intervenção da urbanização em assentamento precários em Recife, destacam-se intervenções mais amplas como: Programa Habitar Brasil-BID; PROMETRÓPOLE; Programa Capibaribe Melhor. Referente ao PAC, seus recursos foram viabilizados para dar continuidade ou complementar ações de programas locais. O PAC, até 2018, abrangeu 91 dos 545 assentamentos precários (16,69%) denominados pelo último mapeamento como CIS (MORAES, MIRANDA e SOUZA, 2018).

Referente à Bucaramanga, a situação não varia muito no que se refere ao atendimento da população de baixa renda, pois a oferta de habitação de interesse social orientada a este grupo populacional é menor em comparação à oferta de habitação privada, situação que contribui ao aumento da desigualdade e à segregação socioespacial já que as famílias de mais baixa renda são as que fazem parte, em maior proporção, do déficit habitacional (BUCARAMANGA, 2014b). Isto pode ser constatado no Gráfico 14 o qual apresenta as unidades aprovadas para a construção de habitação de VIS, VIS prioritária e Não VIS, tanto em Bucaramanga como na Área Metropolitana. Destacando que Floridablanca, Girón e Piedecuesta são áreas de expansão, motivo pelo qual mantêm um número expressivo de construções de habitação.

Gráfico 14- Unidades Aprovadas para Construção de habitação VIS e Não VIS - 2018



Fonte: Organização da autora, 2019. Dados: Área Metropolitana de Bucaramanga: OAMB a partir de dados do DANE (BUCARAMANGA, 2019b).

Nota: VIP: até 70 salários mínimos; VIS: até 135 salários mínimos; Não VIS: mais de 135 salários mínimos.

A tendência de aprovação para construção de habitação apresentada, evidencia que a construção na AMB tem sido orientada ao mercado de Não VIS, apesar desta ter diminuído significativamente nos últimos anos. Em uma proporção muito baixa, identifica-se a aprovação de unidades para VIS e a VIP numa proporção quase nula, sendo pouco significativa a participação dos programas públicos de habitação.

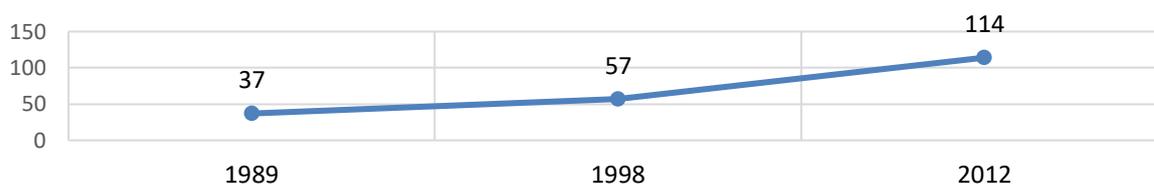
A falta de políticas públicas integrais de habitação e de soluções efetivas orientadas para a população carente e de baixa renda na cidade ao longo da história, num contexto neoliberal perverso, tem gerado neste grupo populacional a necessidade de procurar e construir as suas moradias de modo “informal”, ou na linguagem comum de modo “pirata”, aumentando o crescimento de assentamentos precários e em áreas de risco. Pode-se dizer que a proliferação de assentamentos precários e a superlotação das moradias são o reflexo de um sistema capitalista perverso onde a habitação é vista como um produto uma mercadoria e não como um elemento necessário à vida humana.

A periferia de Bucaramanga encontra-se nos lugares ocultos, predominantemente na escarpa do planalto, espaço onde historicamente têm-se localizado os assentamentos informais e bairros precários, sendo áreas de alto risco de remoção e deslizamentos.

Os assentamentos precários correspondem a concentrações de pessoas que ocupam o espaço urbano, suburbano ou rural, sem condições de habitabilidade, moradias à margem de procedimentos legais de urbanização, enquanto os bairros precários são unidades legais que conformam uma comuna, que por sua vez, faz parte da cidade; no entanto, apesar de estar sob as normas de legalidade, os bairros precários alcançam os componentes integrantes de habitabilidade tais como qualidade da habitação dos solos, equipamentos, entre outros (OPUAMB, 2013). O Gráfico 15 apresenta a evolução dos assentamentos e bairros precários da cidade no ano 1989, 1998 e 2012⁹⁵.

⁹⁵ Esclarece-se que não se teve informação acerca da metodologia utilizada na identificação dos assentamentos ao longo dos anos apresentados.

Gráfico 15- Evolução dos assentamentos e bairros precários em Bucaramanga (1989, 1998 e 2012)



Precariedade 2012	Número de assentamentos	Número de habitantes	População total do município	% de habitantes em precariedade
Assentamentos precários	114	76.953	518.471	13%
Bairros precários	77	114.040		22%
Total de assentamentos e bairros precários	191	181.993		35%

Fonte: Organização da autora, 2018. Dados: Bucaramanga (2014c), Apud CDMB, CITU experiencia local, 2012.

Segundo as informações do Gráfico 15, em 2012, Bucaramanga tinha um número aproximado de 114 assentamentos precários, que correspondem ao 13,11% do total da população (71.925 pessoas). Enquanto dados dos bairros precários, segundo estudos da CDMB citados pelo INVISBU, existem 77 bairros precários, nos quais habitam 114.040 pessoas, quer dizer, que 35% da população da cidade moram em assentamentos precários ou bairros precários, destacando que alguns dos assentamentos têm uma antiguidade de até 75 anos (BUCARAMANGA, 2014b, p. 37).

O fenômeno da formação e aumento dos assentamentos precários tanto em Recife como em Bucaramanga tem aumentado nas últimas décadas, e com eles também as diversas problemáticas sociais, econômicas e ambientais, frutos das inadequadas condições de habitabilidade. Sendo tal fenômeno o reflexo das políticas econômicas, de trabalho, de educação que direta ou indiretamente influencia nas condições financeiras que impossibilitam as famílias de baixa renda de aceder à moradia de qualidade, assim como a dificuldade de investimentos em nível governamental para atender a problemática de forma integral. Pode-se dizer que o fenômeno de “favelização” ou “moradias piratas” supera a capacidade dos governos para atender à demanda habitacional e de infraestrutura, seja pelo alto valor da terra (especulação imobiliária), escassez de terrenos urbanizáveis, entre outros aspectos que dificultam a oferta de habitação popular.

Indo além de indicadores de habitação, pretende-se ainda, nesta seção, identificar as representações e percepções dos beneficiários das políticas habitacionais sobre as suas

anteriores condições de vida, comunidades que estavam localizadas principalmente em assentamentos precários das cidades investigadas.

Referente à qualidade da estrutura física de como era o local da moradia onde viviam as populações pesquisadas antes serem realocadas, a Figura 13 apresenta imagens das condições precárias de moradia da localidade “Vila Imperial”, antes de serem realocadas aos novos CH.

Figura 13- Recife - Localidade Vila Imperial antes de ser realocada.

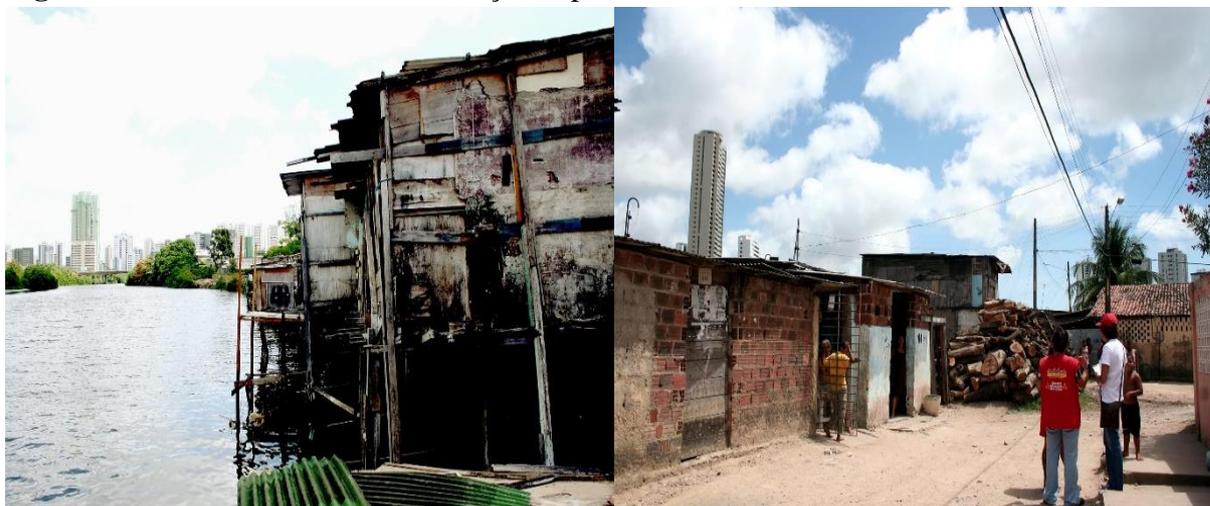


Fonte: Prefeitura de Recife – Secretaria de Habitação [2008] (Documento 03).

Estruturas estreitas, ruas tortuosas, becos sem saída, corredores paralelos, problemas de saneamento, são algumas formas espaciais dos assentamentos precários. A

Figura 14 exibe as condições precárias de moradia da localidade “Abençoada por Deus”, antes de serem realocadas aos CH.

Figura 14- Recife - Localidade Abençoada por Deus antes de ser realocada



Fonte: Prefeitura de Recife – Secretaria de Habitação [2008]. (Documento 05).

Os pobres das cidades exercem ações contínuas para viverem “bem”, tomam a iniciativa de ocupar terrenos nos mais diversos pontos das cidades em condições precárias e insalubres independentemente da área ser valorizada ou não. Eles procuram “suprir” suas necessidades de habitação, não porque eles escolhem esses locais para morar, mas porque foram os espaços que tiveram a possibilidade de ocupar e construir seu lugar para morar; ou, na pior situação, o local onde conseguiram alugar como parte também do comércio clandestino de venda e aluguel de moradias informais. Isto é consequência da falta de oportunidades e possibilidades econômicas para aceder a uma oferta de moradia acessível no mercado “formal”, devido à ausência de uma renda que possa suprir as ditas necessidades sendo fatores que segregam, que excluem.

Historicamente, como foi apresentado na seção 2, nos países tidos como “dependentes” nos moldes capitalista, tais como Brasil e Colômbia, houve um acelerado crescimento urbano, que não foi acompanhado simultaneamente com o crescimento econômico, assim as populações que se deslocaram para as cidades não foram integradas à economia de mercado (CASTELLS, 1973; SINGER, 1981; DAVIS, 2006; CASTELLS, 2009). O aparato produtivo não acompanhou assim, o crescimento populacional, dadas as dificuldades de inserir aquelas populações às atividades produtivas, portanto houve apenas uma precária inserção da força do trabalho na dinâmica econômica da cidade; o que se agravou pela ausência de políticas públicas sociais, consolidando a desigualdade e deixando os trabalhadores à deriva, sobrevivendo de atividades de subsistências, “falso emprego” ou “emprego informal”. O Gráfico 16 apresenta as principais ocupações dos entrevistados e a frequência das ocupações mais comuns percebidas pelos entrevistados antes da realocação.

Gráfico 16- Nuvens de palavras: Percepção dos moradores acerca do perfil das ocupações no antigo local der moradia



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

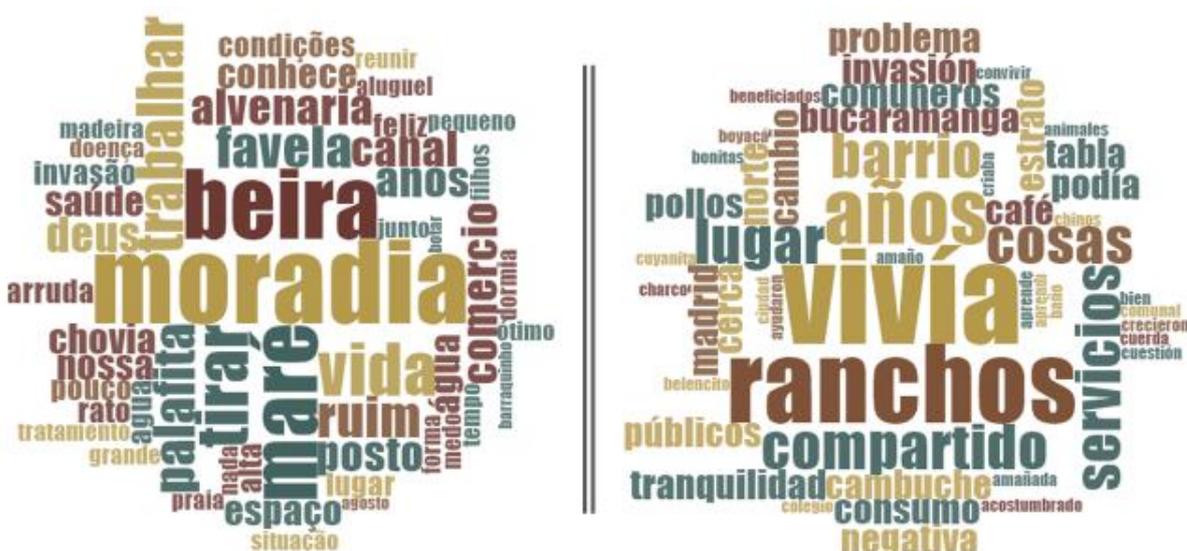
Nota: Recife à esquerda e Bucaramanga à direita.

Nota:* Bico: Trabalhos informais temporários.

Percebe-se, neste Gráfico 16 a quantidade de pessoas que sobrevivem da “informalidade”. Observa-se que vivem de fazer “bico” e outras atividades que não requerem qualificação tais como “reciclador”, “casa de família/faxina”, “vendas”, “comércios”, entre outras atividades associadas aos baixos níveis de escolaridade, além da baixa remuneração. A “pesca” era considerada uma das principais atividades de subsistência principalmente de daqueles que moravam perto do mar.

Referente às condições habitacionais, a fim de sistematizar e validar as informações coletadas, o Gráfico 17 apresenta a frequência de palavras nas falas dos entrevistados sobre as suas condições de vida nas antigas moradias. Pode-se ainda, identificar, no caso de Recife, que as palavras mais frequentes correspondem a “moradia”, “beira”, “maré”, “favela”, “tirar”, “palafita”, “trabalhar”, palavras que têm relação ao sítio geográfico dos assentamentos onde moravam, ou seja, localizados nas margens de cursos de água como rios, canais e mar, e ao tipo de construção. Enquanto em Bucaramanga a palavra mais referenciada foi “rancho” que corresponde a barraco, umas das principais tipologias de habitação nos assentamentos precários.

Gráfico 17- Nuvens de palavras: condições das antigas moradias



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Nota: Recife à esquerda e Bucaramanga à direita.

As pessoas expressam suas difíceis condições de vida nas moradias anteriores antes da realocação, moradias precárias principalmente em termos de estrutura, com materiais de baixa qualidade, sem saneamento e precários serviços básicos, espaços apertados em áreas degradadas ambientalmente e de risco, problemas de segurança além da presença de ratos,

baratas, cobras e escorpiões que afetam as condições de salubridade, situação mais predominante nas comunidades que se localizavam às margens de rios, canais e mar. Também destacam a impossibilidade econômica de aceder a uma moradia de qualidade, pelo que tem que suportar e se adaptar às suas reais possibilidades, dentro dos discursos mais representativos, cita-se:

Era de tabua, de madeira e tinha uma parte atrás quando eu tive mais condições eu fiz de alvenaria porque eu tinha 6 filhos [...], para poder botar o barraco botei umas tabuas cima e não tinha primeiro andar porque ele só cabia sentado [...] o espaço era muito pequenininho, depois eu fiz lá para atrás, eu fiz de alvenaria [...] **(Recife – E01)**.

Nós vivia num barraco, nas palafitas naquela beira de praia de Brasília Teimosa [...] a gente não tinha condição de ter um aluguel porque nós não tínhamos uma renda, um salário mínimo né, a gente não tinha [...] a gente não poderia alugar uma casa devido a situação de muita gente [...] a gente não poderia né ter uma casa e principalmente uma casa própria é que a gente não tinha condições mesmo de ter, nem o aluguel quanto mais a casa própria, a única condição mesmo é ter que enfrentar e morar naquela palafita [...] **(Recife – E04)**.

Já morreu gente com essa doença do rato que chama osteoporose [sic] morreu, o medo de todos os seres humanos que moram na beira da maré é esse [doença do rato], nossos filhos pisando aquela água pode pegar uma doença **(Recife – E05)**.

Vivia en un cambuche en Girón [...] porque por allá criaba animales [...] tenía pollos, que el perro, que el gatico, que los loritos. [...] pero cuando llovía la parte de invierno [...] se ponían muy feo las salidas [...] el rio siempre azaraba, pero entonces [...] se hacía mucho charco [...] **(Bucaramanga – E17)**.

Vivia en los ranchos de Café Madrid [...] vivía no pues con las mejores formas porque la casa era de tabla, tenía servicios públicos, el baño era compartido, ehhh algo que pues ha marcado mi vivir ahí, fue que aprendí a sobrevivir con lo que uno tiene **(Bucaramanga – E20)**.

Os relatos apresentados revelam ademais, habitações estreitas e húmidas, o medo da ocorrência de enchentes principalmente no mês de agosto, período de chuvas, devido à impermeabilização exagerada do solo:

Nós tínhamos muito medo quando chegava o mês de agosto [...] o mar se agitava, crescia e ali as ondas invadiam os barracos, passava por detrás dos barracos[...] pingava por dentro da casa todinho, o barraco até balanceava, a gente dormia mas dormia aquele pouco temeroso [...] era uma tormenta muito grande e aí fazíamos o que? Tinha que passar por aquilo porque a gente não tinha condição **(Recife – E04)**.

Quando a maré enchia, estava chovendo aí enchia dentro do barraco, as famílias a gente sofria muito, por nossos filhos pisando essas águas, as ratas até cobra, quando chovia a gente sofria muito na beira da maré **(Recife – E05)**.

Apesar das condições precárias descritas, muitas famílias lutaram para manter os espaços ocupados, foram anos de resistência e luta para manter o pedaço de chão, com as suas dificuldades para eles representava o seu direito à moradia:

[...] era alugado aí apareceu este lugar lá aí fizemos uma invasão, por isso é que tem esse nome “Deus nos acuda” porque foi muito fogo que botaram, era a gente fazendo barraco de um lado e os outros botando fogo por o outro [quem?] a Prefeitura, o carro de Polícia e a gente ahh!! Deus nos acuda!! Foi por isso que ficou com esse nome. [...] a gente resistiu nesse lugar, a gente resistiu demais. [...] no início era na faixa de 150 famílias, depois foi enchendo [...] (**Recife- E11**).

A gente era xingando, o pessoal entrava de madrugada para queimar os barracos porque a gente estava invadindo um canto que não era da gente, o pessoal jogava pedra, rasgava, derrubava parede do outro, então isso aí foi uma agonia, depois foi que o pessoal foi se adaptando... adaptando entre aspas né, porque sempre tinha confusão do pessoal de lá para aca (**Recife- E16**).

Apesar das difíceis condições de vida associadas às tentativas de expulsão das populações dos terrenos ocupados, permanecem a luta e resistência para continuar no lugar onde tecem laços de amizade, seus territórios vividos, numa guerra constante entre aqueles que ocupam terras “vazias” para sobreviver, e aqueles que são expulsos por diversos interesses ocultos do capital. O pobre faz parte dos excluídos e marginalizados, numa nebulosidade como afirma Kowarick (2003, p. 78), ao se referir à naturalização do pauperismo das pessoas que vivem em vulnerabilidade socioeconômica, política e civil:

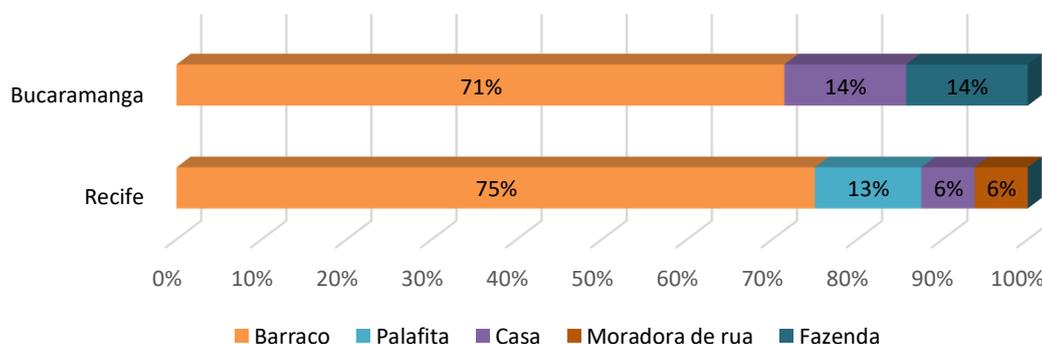
Estar desempregado, morar em favela ou ser assassinado pela polícia ou por bandidos é equacionado como uma sina que cai sobre os deserdados da sorte: trata-se, enfim, de um “coitado”. Em consequência [sic], não só quem está no comando da relação social se desobriga dos que estão em posição de subalternidade, mas também a própria dinâmica que produz a marginalização ganha a nebulosidade do descompromisso, pois, segundo esse raciocínio, ela é também tida e havida como inelutavelmente natural [...].

Problemática está mais visível principalmente na heterogeneidade da pobreza, em meio a assentamentos precários “favelas”, “moradias piratas”, “cortiços”, que ocupam territórios de interesse do capital empresarial e financeiro, que através de mecanismos de coação e marginalização tentam manter os pobres no seu “lugar”.

Dentro dos tipos de habitação identificados, o Gráfico 18 mostra que a maioria dos entrevistados tanto em Recife quanto em Bucaramanga afirmaram morar num “barraco” ou também conhecido em espanhol como *rancho* ou *cambuche*, uma porcentagem mínima de pessoas nas duas cidades denominaram as suas moradias como “casa”. Só em Recife apresentaram-se casos de moradias tipo “palafitas”, isto também pelas características da cidade

cortada por rios, e um caso de moradora de rua, enquanto em Bucaramanga um caso de uma família deslocada que morava numa casa tipo fazenda pelo fato do município ter área rural extensa.

Gráfico 18- Tipos de edificação das anteriores moradias – Recife e Bucaramanga



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

No caso das palafitas (Figura 15), construções geralmente de madeira, palha e papelão, corresponde a uma das construções que marcam o cenário urbano recifense, o qual possui 59 comunidades com as ditas características, com uma estimativa de 32.586 moradores (RECIFE, 2016b; 2018).

Figura 15- Habitação precária em Recife



Fonte: BAUTISTA, Diana, dezembro 2013 e julho 2016.

Nota: Acima: palafitas no curso baixo do rio Beberibe (2013). Abaixo: palafitas no curso do rio Capibaribe (2016).

Enquanto em Bucaramanga, a tendência de ocupação dos assentamentos precários é em áreas de morros, escarpa e áreas periurbanas (Figura 16).

Figura 16- Habitação precária em Bucaramanga e na Área Metropolitana.

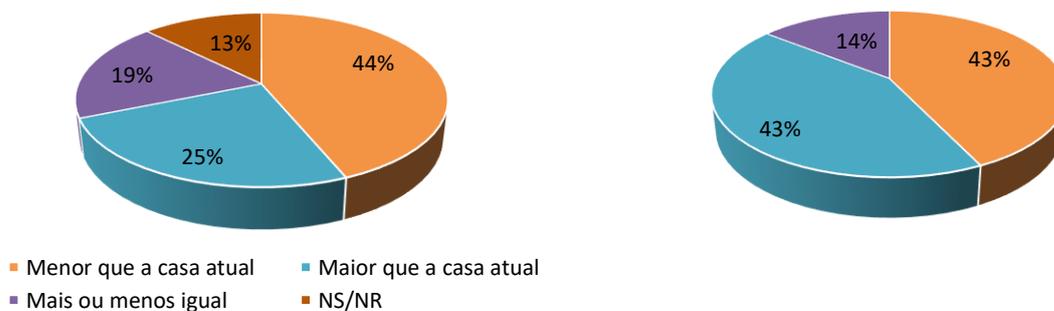


Fonte: BAUTISTA, Diana, janeiro 2018.

Nota: Acima: Estrada principal entre Bucaramanga e Floridablanca. Abaixo: Comuna Norte de Bucaramanga.

O Gráfico 19 apresenta a situação do tamanho aproximado das moradias em comparação com as moradias recebidas através dos projetos de habitação popular.

Gráfico 19- Tamanho aproximado da habitação antiga em comparação à moradia atual, em Recife e Bucaramanga.



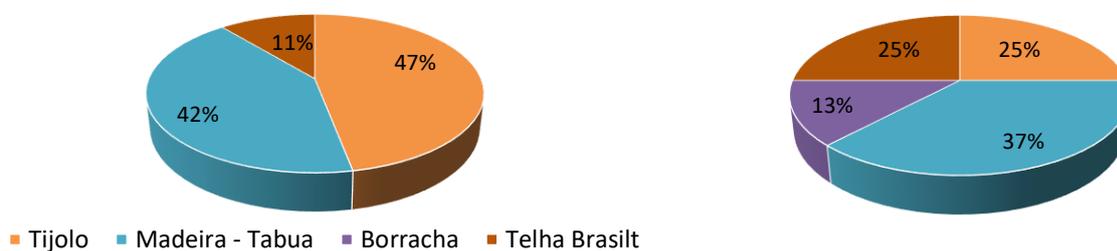
Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Nota: Recife à esquerda e Bucaramanga à direita.

Segundo os dados, tanto em Recife como em Bucaramanga as moradias antigas eram maiores ou mais ou menos iguais (44% Recife e 57% Bucaramanga) em comparação ao tamanho das UH entregues pelas políticas de habitação popular. No entanto, esta diferença não se encontra muito distante da porcentagem dos que manifestaram que a moradia era menor (44% Recife e 43% Bucaramanga), porquanto muitos iniciaram ocupando espaços pequenos e posteriormente iam realizando melhorias e ampliando a casa de acordo ao tamanho da família.

Referente às características físicas das habitações, o Gráfico 20 mostra que o material predominante das construções é tábua (ripas de madeira), seguido de tijolo e em menor proporção telha Brasilit, além de outros materiais como borracha, papelão, plástico, latas, restos de eletrodomésticos (metal) como elementos integrantes das construções. As ditas construções pelas suas características (materiais precários) e locais de ocupação (encostas, margens de cursos hídricos, mangues etc.) contribuem para a degradação ambiental e poluição dos seus entornos, além das condições de insalubridade para aqueles que as ocupam.

Gráfico 20- Materiais de construção predominantes das moradias antigas em Recife e Bucaramanga.



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Nota: Recife à esquerda e Bucaramanga à direita.

A autoconstrução, casas feitas pelos próprios moradores de forma artesanal e arcaica como alternativa de solução para as camadas mais pobres acederem à moradia, é acompanhada da escassez de recursos que se reflete na baixa qualidade dos materiais empregados, dimensões reduzidas e de precoce deterioração, além de condições precárias de habitabilidade (MARICATO, 1982).

O anterior é constatado com o Gráfico 21, onde na nuvem de palavras o que predomina como materiais utilizados: “madeira”, “*tabla* (madeira)”, “alvenaria”, “*ladrillo* (tijolo)”, “*plástico*”, “*caucho* (borracha), teto de “Brasilit”, “*zinc* (Brasilit)”, em várias situações se apresentava a mistura de vários dos materiais mencionados. Além das transformações das moradias, as quais inicialmente eram feitas de papelão, pedaços de madeira e posteriormente as

peças foram substituindo o material precário por tijolo e outros materiais mais resistentes. Entretanto, as precárias condições dos assentamentos populares continuavam.

Gráfico 21- Nuvens de palavras: características físicas da habitação



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Nota: Recife à esquerda e Bucaramanga à direita.

Nos discursos mais representativos referentes aos materiais de construção das casas, menciona-se que:

Minha primeira casa era um barraco, depois eu passei para fazer a casa em tijolo, com o tempo foi mudando a gente morava na favela, mas a casa era em tijolo e a maioria da beira da mare era de barraco de Tabua [...]. **(Recife-E01)**

A precariedade das moradias referenciadas, reforçadas pelos materiais inadequados utilizados para as construções, materiais fornecidos pelos próprios rios, canais e outros cursos hídricos e áreas próximas tais como pedaços de madeira, plásticos, tijolos, metralha, nos remete aos escritos de Josué de Castro:

Os mangues vieram com os rios e, com os materiais por estes trazidos, foram os mangues laboriosamente construindo seu próprio solo, batendo-se em luta constante contra o mar. Vieram como se fossem tropas de ocupação e, em contato com o mar, edificaram silenciosa e progressivamente esta imensa baixada aluvional hoje cortada por inúmeros braços de água dos rios e densamente povoada de homens e caranguejos, seus habitantes e seus adoradores (CASTRO, 1983, p. 20).

Josué de Castro identificara carências e estruturas econômicas defeituosas que na época geraram situações precárias que o autor denominou como “fome oculta” e “fome de direitos”, pois estas estruturas incorretas impedem que a população consiga os elementos necessários para viver com qualidade de vida (CASTRO, 2005). Desta forma, a pobreza e as suas condições

precárias continuam existindo não só nas cidades referências da pesquisa, senão de forma geral nos países latino-americanos e do mundo, afetando as condições de vida das pessoas e sua consequente segregação socioespacial.

Depois de mais de um século dos escritos de Friedrich Engels, as condições precárias de vida e moradia dos trabalhadores ainda acompanha a existência dos pobres urbanos, em palavras pouco delicadas mais concretas, os pobres continuam morando “praticamente na lama”. Segundo Mike Davis (2006), as cidades latino-americanas, ainda que com seus problemas sanitários, suas condições não são comparáveis com a de áreas da África ou do sul da Ásia. No entanto, deve-se fazer a crítica à crise sanitária global nos países do “terceiro mundo” a qual tem suas raízes no colonialismo, pois os impérios europeus se negavam a fornecer infraestrutura moderna e, por sua vez, isolavam os indesejáveis.

Dando continuidade às dificuldades enfrentadas pelos entrevistados nas suas antigas moradias, referente às problemáticas relacionadas à estrutura, achava-se a inexistência de unidades sanitárias. Neste sentido, as pessoas expressaram que, como alternativas, depositam os dejetos em sacos plásticos e os jogavam em áreas de coleta de lixo, perto dos cursos de água, ou, no pior dos casos, nos telhados das casas ou caminhos próximos. Nos termos dos próprios moradores tal ação era chamada de “pombo sem asa”, “pombinho”, “pacotinho”, ou na literatura como “*banheiros voadores*” ou “*mísseis scud*” (DAVIS, 2006). Referente a este aspecto, as pessoas expressaram:

A gente fazia fossa quando era longe do canal, quando a casa era mais próxima do canal e os dejetos eram jogados no canal. [...] a maioria não tinha banheiro, fechava assim de tabua, mas não tinha tipo pia, o vaso sanitário normalmente fazia em plástico, sacola e jogava para o canal o procedimento era assim (**Recife – E03**).

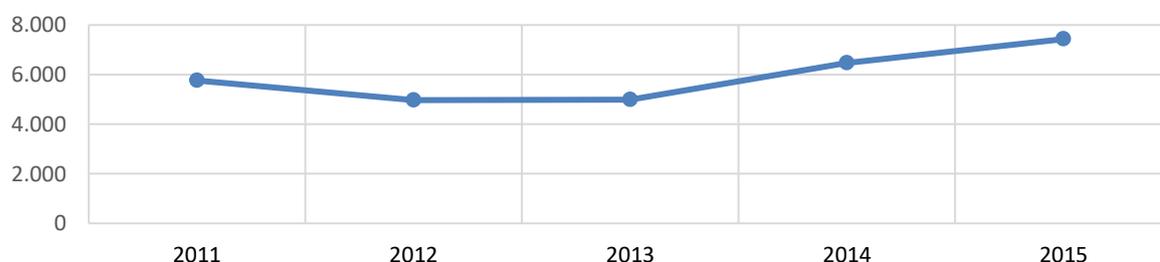
A gente era que tinha que fazer a encaiação para despejar dentro da maré, mas não tinha o esgoto como a gente tem aqui. [...] bem pouca gente tinha por que a maioria morava em palafita, aí fazia as necessidades encima e caía embaixo na maré e pronto, aí quando aquele enchia trazia todo para aca aí aquela sujeira toda, então era que eu ficava muito triste por causa disso (**Recife – E11**).

A gente usava esse sistema assim de seu “pacotinho”, o “pombinho” fazia ali ajeitava bem ajeitadinho e jogava no local adequado, porque tinha muita gente que jogava de todas as maneiras, até encima do barraco da gente, que quando batia chuva mesmo que chovia mesmo caía dentro do barraco da gente, no meu barraco mesmo caía, derramava (**Recife – E16**).

O anterior é ratificado pela FJP, segundo dados da instituição (apresentados no Gráfico 22) existem domicílios na RMR que não dispõem de banheiro ou sanitário de uso exclusivo, situação que, segundo a referenciada instituição, acontece nos “cortiços tradicionais” que se

encontram em processo de “extinção” ou de transformação, assim como em terrenos ocupados por famílias pobres (FJP, 2015; 2016; 2018).

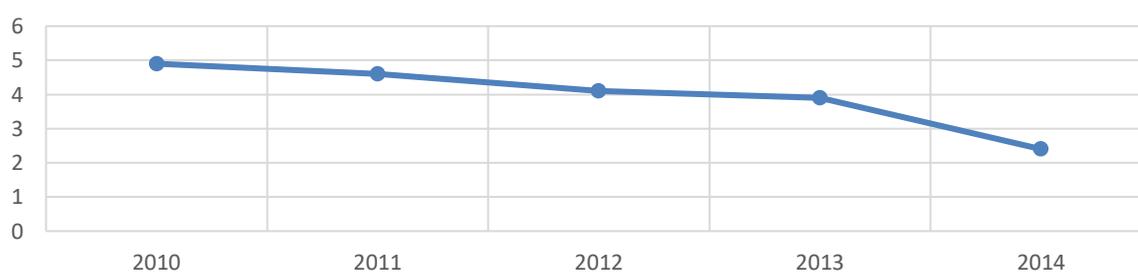
Gráfico 22- Domicílios sem banheiro ou sanitário de uso exclusivo - RMR (2011-2015)



Fonte: Organização da autora, 2019. Dados: FJP (2015; 2016; 2018)

A ausência de banheiro exclusivo é considerado um tipo de inadequação, que, segundo dados do Gráfico 22, a sua tendência para 2015 é mais expressiva, representando menos de 1% da população da RMR (FJP, 2018). No caso de Bucaramanga ou Área Metropolitana da cidade não foram achados dados referentes à inadequação na categoria de ausência de banheiro, no entanto os dados em nível nacional, nos permitem ter uma visão geral deste tipo de inadequação, o qual tem diminuído no país, nos últimos anos (Gráfico 23).

Gráfico 23- Ausência de banheiro ou sanitário de uso exclusivo em termos relativos - Colômbia (2010-2014)



Fonte: Organização da autora, 2019. Dados: DANE: (2011; 2013; 2015)

A ocupação do solo geralmente é dada em áreas não aptas pelas suas condições ambientais (tais como alagados, mangues, morros, colinas) que, com uma engenharia “artesanal”, para construírem as suas casas, utilizam os materiais que encontram disponíveis nas ruas, na natureza e nos cursos hídricos poluídos (tais como madeira, plástico, latas, entre outros elementos) ao alcance das famílias. Com o tempo, de acordo com a disponibilidade de recursos e de emprego, vão melhorando com materiais mais resistentes como tijolos, cimento,

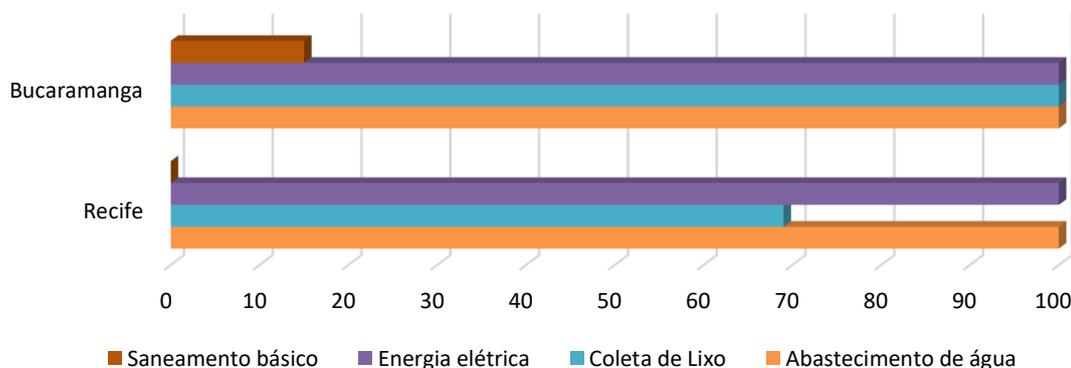
e ampliando conforme as famílias vão crescendo. Também vão se ampliando o mercado informal, pequenos comércios, assim como a venda e aluguel.

Empezamos por un rancho de lata [...] después lo fuimos arreglando, allá un señor que tenía eso, hicimos un arreglo que nosotros le cuidábamos y él le invertía y nosotros también le ayudábamos a construir en reconocimiento de que no nos corriera [riso] esa es la ley de la vida, se sobrevive como se pueda. [...] (Bucaramanga-E17).

Com o crescimento do comércio, vendas, ampliação das habitações e novos ocupantes, tornam as áreas mais densas. Situação que demanda a necessidade de instalação de infraestruturas urbanas mínimas essenciais tais como iluminação, rede geral de esgotamento sanitário, coleta de lixo, abastecimento de água, drenagem.

O Gráfico 24 apresenta a carência de infraestrutura correspondente a serviços domiciliários como: saneamento básico, energia elétrica, coleta de lixo e abastecimento de água identificados nos assentamentos precários ocupados pelos entrevistados. Podendo-se observar que o saneamento básico é quase inexistente nas comunidades tanto em Recife como em Bucaramanga. Enquanto a coleta de lixo é um componente que não apresentou 100% de cobertura na opinião dos participantes, situação que pode ser associada aos locais em que a estrutura de ruelas e espaços estreitos, palafitas, entre outras, dificultam o acesso do transporte coletor, pode ser ainda pelo não reconhecimento, pela falta de recursos por parte da Prefeitura ou pelo mesmo desinteresse das pessoas. Por outro lado, a ausência de espaços adequados para a disposição do lixo, em havendo, contará a disposição das pessoas para levar/disponibilizar os dejetos nos locais adequados.

Gráfico 24- Carência de infraestrutura em Bucaramanga e Recife.



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Apesar do componente de energia elétrica e abastecimento de água estarem presentes nos assentamentos, estes, na sua maioria, eram instalados de forma inadequada, pois as pessoas são conscientes de que têm os serviços, mas que são adquiridos de forma “ilegal”, “clandestina”, tornando-se muitas vezes perigoso à vida, tal como foi expresso pelos entrevistados:

Tinha do posto, [...] pagava eu tinha medidor. Não achava bom, era a luz assim eu tinha medidor, mas acontece que os vizinhos queria puxar, aí não entendia que eu tinha medidor e tinha que pagar e ele não entendia que eu pagava e não podia ceder energia para os outros barracos, mas a pessoas quando está na invasão não entende muito isso (**Recife-E01**).

É assim as vezes eu estava lá na favela precisa de ver as coisas de energia nem porventura quando a gente precisava e de repente a gente deixava **de comprar uma coisa dentro de casa** para pagar energia porque o preço é muito alto (**Recife-E03**).

Tinha, [...] pagava não, [...] era **gambiarra** botava aquele disjuntor e aí às vezes era até um perigo o disjuntor essa energia porque quando a onda crescia que jogava por cima da casa aí às vezes dava aquele choquezinho molhava os fios. Não achava segurança ruim (**Recife-E04**).

*Si, por la luz duramos pagando después de tanto tiempo un año, duramos como unos 7 años **colgados** y después nos colocaron contador y pagamos, antes en un palo y ahí nos colgábamos todos desde la principal (**Bucaramanga-E17**).*

A mesma situação de obtenção de serviços clandestinamente é identificada com o serviço de abastecimento de água, mas acrescentando as suas formas precárias de adquiri-lo e problemas de salubridade.

[...] era **clandestina** pagava nada, quando tiraram a gente puxava de outro barraco (**Recife-E01**).

Tinha água encanada agora [...], mas a falta de água era imensa quando a água vim chegar era por 2 ou 3 dias, [...] não tinha água direto (**Recife-E08**).

Tinha, [...] vinha da COMPESA [...] não pagava por ela, não lá a gente começou a pagar com o tempo cortaram a água tudinho a gente botou clandestino (**Recife-E11**).

Não pagava por ela não porque era todo puxado de um barraco para outro [...] até eu quando a gente venho ter água lá mesmo era de uma torneira de uma menina que tinha junto ao barraco da gente, mas quando você se aborrece com alguma coisa que você não quer fazer a pessoa quer que você faça mas você acha que aquilo ali está errado e não faz... a pessoa vai lá e corta aí você fica sem água, aí eu enviava para a menina pegar do banheiro aí eu perguntava [...] muita gente bebia daquela água, só que eu não bebia, eu olhava assim eu Deus não tem como entrar a água aqui essa água não tem como entrar, **porque passava mesmo as fezes** ela escorria assim, eu não tinha coragem de tomar daquela água [...] as pessoas que tomavam ali tomavam porque realmente era necessário não tinham onde tirar. [...] (**Recife-E16**).

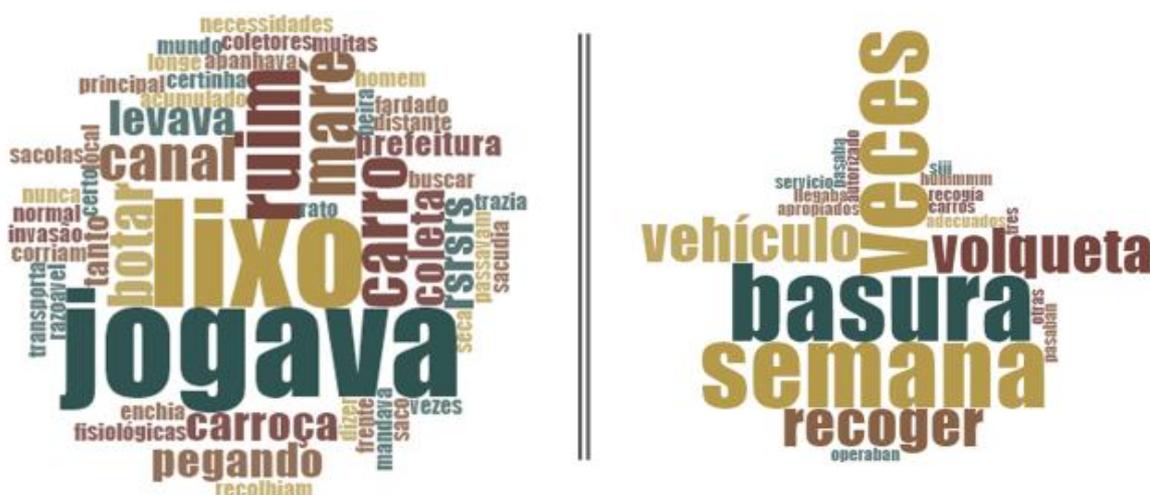
*Tenía todos, pagaba por eso, si había fila comunitaria que se llama, así empezamos y eso toco hacer cañerías, todos eso tocó así (**Bucaramanga- E22**).*

Nos discursos, identifica-se a necessidade das pessoas de obter infraestrutura através de formas clandestinas. Pois, devido à baixa renda estas enfrentam *trade-offs* na seleção dos itens da primeira linha da necessidade fisiológica. Neste sentido, os participantes dão prioridade à aquisição de alimentos apesar de que a habitação/abrigo, água, energia, também são elementos essenciais à vida humana. Entretanto, estes últimos elementos de serviços de água e energia eles conseguem adquirir de forma clandestina sem serem punidos, situação que é diferente para a obter ração de alimentos, pois ou eles compram, coletam na natureza ou no pior dos casos teriam que roubar ou furtar o que implica no risco de punição.

As periferias, como o exemplo da área Norte de Recife e a área periurbana de Bucaramanga, na Comuna Norte da cidade, onde se localizam “moradias informais”, barracos, palafitas, parecem ser “cidades criadas para a economia e não à sociedade” (SANTOS, 2012, p. 60). Apesar de serem áreas densificadas, são desprovidas ou possuem precários serviços básicos essenciais à vida ocupada por população de baixa renda, parecendo como se as pessoas não estivessem lá, é o que Santos (2012) define como conviver com um espaço sem cidadãos.

Quanto à coleta de lixo, o Gráfico 25 apresenta que em Recife, as principais palavras da nuvem correspondem a “lixo” e “jogava”, que, por sua vez, correspondem às formas como a população fazia a eliminação dos dejetos, jogando-os principalmente, no “canal” ou na “maré”. Referente à Bucaramanga, as palavras mais frequentes foram: “*basura* – [lixo]”, “*semana*”, “*veces* – [vezes]”, “*recoger* – [coleta]” e “*vehículo*”, que fazem referência à frequência com que o carro da coleta de lixo passa, não representando para a população nenhuma queixa referente ao serviço.

Gráfico 25- Nuvens de palavras: coleta de lixo



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Nota: Recife à esquerda e Bucaramanga à direita.

Mas, por que as pessoas jogariam seus resíduos nos cursos hídricos próximos? Existem diversas situações: porque não há um serviço de coleta de lixo. Porque há serviço de coleta de lixo, mas é mais confortável jogá-lo nas proximidades. Porque nos assentamentos precários não há serviço de saneamento básico, tampouco um banheiro. Porque o ponto de coleta é distante.

Enfim, existem diversas possibilidades que foram identificadas nas falas dos entrevistados, onde foi possível perceber a carência do serviço principalmente na cidade de Recife. No entanto, algumas pessoas expressaram seu hábito ou costume de depositar todos os dejetos nos cursos hídricos próximos, ainda quando o serviço de coleta de lixo estava presente no assentamento:

Tinha, os rapazes do carro passavam pedindo o lixo, pegavam, mas muitas vezes a gente **sacudia na maré mesmo**. [...] para mim era bom porque a gente não tinha como... assim como botar o lixo [...] para mim tanto faz, a gente botava assim, o rapaz passava (quando) a maré estava seca e apanhava, o rapaz da Prefeitura (**Recife - E03**).

Jogava dentro do canal [risos envergonhados] mas tinha coleta [...] era mais casa que ficava na beira do canal saía varrendo e jogava assim... para mim tanto faz (**Recife-E10**).

Tinha bem distante para a gente botar [...] ficava muito longe nem todo o mundo levava para lá, aí ficava muito lixo acumulado na maré, aí quando o canal enchia trazia aquela lixaria (**Recife -E11**).

Tinha, a gente jogava na frente e o carro levava [...] sempre recolhiam [...] era bom (**Recife – E14**).

Sí había, llegaba la volqueta [caminhão] tres veces a la semana a recoger la basura (**Bucaramanga – E17**).

Era bueno [...] pasaba tres días a la semana y operaban con carros adecuados para el servicio (**Bucaramanga – E18**).

No, alcantarillado no, porque el agua se tiraba a la quebrada. [...] (**Bucaramanga - E21**).

Também se identifica uma alta carência de infraestrutura de saneamento básico em ambas as cidades. Os resíduos são depositados nos cursos hídricos como solução expressada pelos entrevistados. No caso de Bucaramanga, somente apresentou-se o caso de uma família deslocada pela violência que alugava uma casa num bairro de baixa renda urbanizado, pelo que não entra na classificação de assentamento precário.

A coleta de lixo é uma questão fundamental para a manutenção e preservação tanto do ambiente como da saúde da população, pois o depósito de lixo assim como a falta de saneamento básico cujos dejetos são vertidos nos cursos hídricos, ou depositados em lugares inadequados, geram grandes problemas à saúde, principalmente das crianças, pela concentração de micro-organismos proliferadores de doenças, assim como causadores de problemas no

ambiente, tais como o comprometimento de recursos hídricos, poluição do solo e atmosférica, assoreamento dos rios, entupimento de drenagem que com chuvas intensas causam alagamentos e enchentes, colocando em risco a vida das pessoas que moram nas suas proximidades. Por isso, percebe-se uma falta de consciência e de instrução referente às consequências de despejar dejetos de forma inadequada por parte da população, situação não só presente nos assentamentos precários, nas diversas áreas, principalmente em lugares perto dos cursos de água de Recife (ver Figura 17).

Figura 17- Poluição no canal Lava Tripa e o rio Beberibe - Recife



Fonte: Bautista, Diana, junho 2016.

Nota: à esquerda o canal Lava Tripa. À direita rio Beberibe.

A precariedade em termos de infraestrutura urbana que enfrentam as famílias de baixa renda é uma problemática das cidades, desde o século XIX e início do XX, séculos em que as cidades experimentaram um crescimento acelerado sem a integração social. Mesmo período em que surgiu, nas cidades latino-americanas, o discurso higienista ou também conhecido como sanitaria como formas para intervir no espaço urbano para rebater as enfermidades e insalubridade das cidades.

Brasil e a Colômbia possuem dinâmicas territoriais complexas e desiguais. Esta situação se agrava ao somar-se às dificuldades de acesso aos serviços básicos essenciais para a vida humana, principalmente por parte do segmento populacional mais expressivo formado pela população de mais baixa renda. Estas dinâmicas são marcadas com especificidades e características de apropriação e distribuição de territórios em condições precárias, além das geomorfológicas que criam níveis de dificuldades e complexidades para atendimento e implantação dos serviços básicos essenciais. A instalação e manutenção, ao longo do tempo, desses assentamentos dificulta a realização de obras de infraestrutura ao terem que, em alguns

casos, alterar a configuração espacial e simbólica do território.

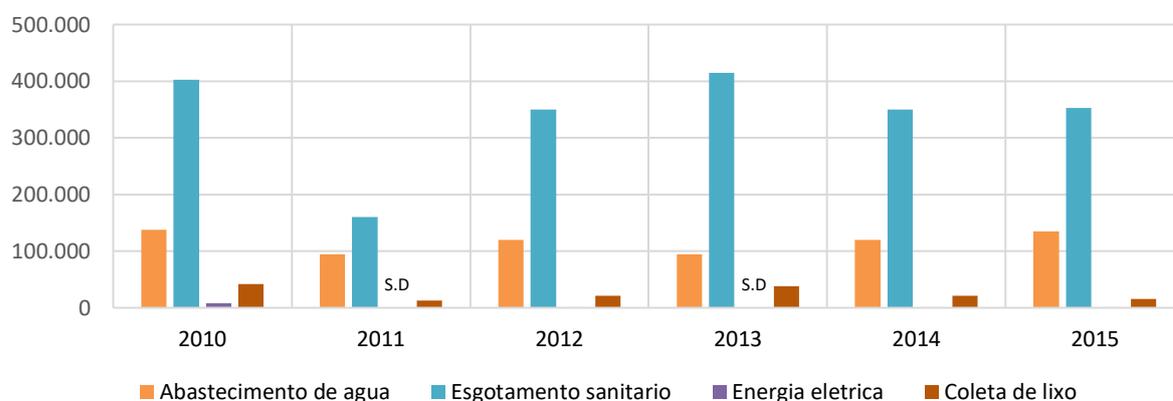
A disponibilidade dos serviços também se encontra relacionada com a renda da população, ao serem serviços de natureza econômica. A população de mais baixa renda é a que apresenta profundas limitações na capacidade de pagamento pela prestação de serviços, e por conseguinte é o segmento onde se concentra o maior desatendimento (VASCONCELOS, 2009). A dificuldade de suprir as necessidades mais básicas como habitação digna e serviços básicos é o que se denomina “espoliação urbana” (KOWARICK, 1979).

De acordo com dados da Fundação João Pinheiro (2015), a inadequação de moradias faz referência aos problemas da qualidade de vida dos moradores, não voltada à questão quantitativa de estoque como faz referência o déficit habitacional, mas sim às especificidades internas das habitações. Assim, a inadequação de domicílios compreende a carência de infraestrutura (serviços de energia elétrica, água, esgotamento sanitário); inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva⁹⁶; adensamento excessivo de domicílios próprios; cobertura inadequada (materiais); inadequação fundiária.

O Gráfico 26 apresenta as carências de infraestruturas na RMR, em relação à distribuição de serviços. A situação que apresenta maior desatendimento concentra-se no esgotamento sanitário, enquanto o serviço que apresenta menor carência corresponde à energia elétrica, devido ao custo da construção dessas infraestruturas considerando que o custo das obras é inversamente proporcional à cobertura do serviço; isso quer dizer que, em teoria, quanto mais barato a sua implantação, mais fácil é entregar o serviço à população. Entretanto, não se pode deixar de considerar que há fatores políticos os quais podem influenciar na implantação dessas estruturas nos territórios. Nos últimos 3 anos (2013 ao 2015), enquanto se apresenta uma pequena redução nos componentes esgotamento sanitário e coleta de lixo, o componente de abastecimento de água apresentou aumento.

⁹⁶ Tal conceito refere-se à existência de banheiro ou sanitário de uso exclusivo do domicílio (FJP, 2015).

Gráfico 26- Domicílios particulares permanentes urbanos por número de serviços de infraestrutura inadequados na RMR, total absoluto



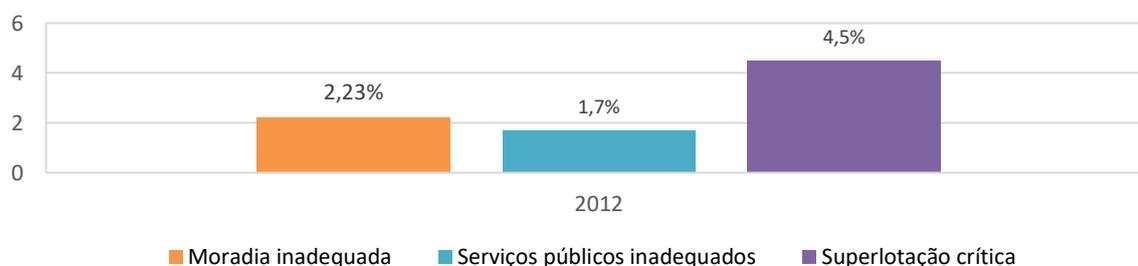
Fonte: Organização da autora. Dados: FJP (2013; 2015; 2016) (2018)

Nota: o ano 2011 e 2013 não contava com dados do serviço de energia elétrica.

Na classificação do DANE, nos seus questionários sobre qualidade de vida, as habitações inadequadas correspondem às moradias móveis, ou localizadas em refúgios naturais, embaixo de uma ponte, sem paredes ou com paredes de tecido ou de materiais de resíduos ou com pisos de terra. Os serviços inadequados correspondem à carência de serviços sanitários ou de aqueduto e consumo de água proveniente do rio, nascente, carro pipa ou da chuva, e a superlotação crítica que corresponde aos quartos ocupados por mais de três pessoas (DANE, 2005a; 2012a).

O Gráfico 27 apresenta dados do questionário de Qualidade de Vida de Bucaramanga em 2012, sendo a superlotação crítica a situação com maior percentual. No entanto, também se tem percentual de moradias inadequadas e com serviços precários que requerem atenção prioritária de ações dos órgãos competentes.

Gráfico 27- Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI) por percentual – Bucaramanga (2012)



Fonte: Organização da autora, 2019. Dados: DANE (2005a; 2012a).

Nota: a medição da pobreza na Colômbia é feita através do índice do NBI

Existe uma dívida histórica do Estado para garantir a universalização dos serviços

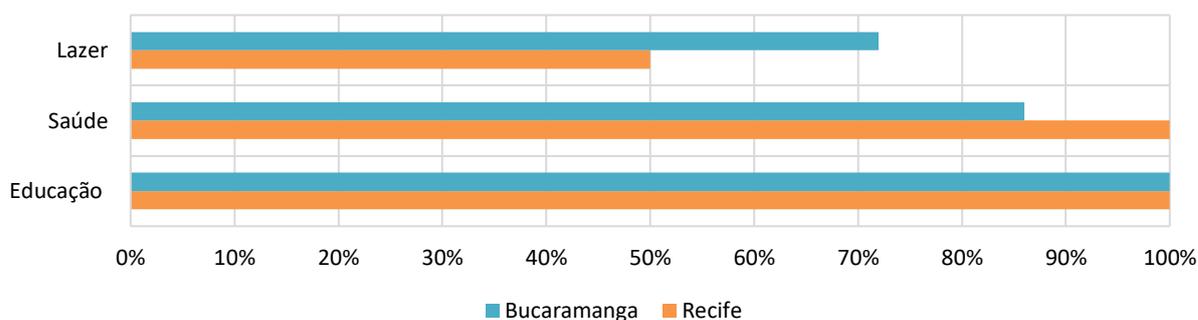
públicos domiciliários. Na Colômbia, os modelos de serviços públicos foram marcados pela ineficiência, resultado da inadequada gestão, baixa cobertura, serviços ineficientes, deficiente qualidade, problemáticas associadas aos interesses políticos e clientelísticos que deixaram o sistema numa profunda crise na década dos 1980 (AMADOR-CABRA, 2011). Em 1991, com a nova Carta Magna, foram revistos e reformados a fim de assegurar a sua prestação a toda a população, mas com elementos contraditórios, por um lado um modelo social e por outro um modelo privatista que gera tensão (MATIAS-CAMARGO, 2015).

No Brasil, a situação não varia muito, os desafios por parte do Estado em matéria de políticas integradas/holísticas para a implementação de serviços e redução das condições inadequadas dos domicílios são grandes, pois historicamente, principalmente na década dos 1980 e início dos 1990, a política de saneamento gerou grandes disparidades e aumento da desigualdades ao ser uma política que privilegiou a racionalidade linear orientando recursos para as áreas ocupadas pela população de alta e media renda, sendo o segmento com maiores possibilidades de assumir os custos dos serviços (VASCONCELOS, 2009).

Contrariamente ao princípio de universalização dos serviços públicos, num contexto neoliberal, de tendências hegemônicas e de globalização econômica, tem-se defendido a campanha da privatização e de corte dos investimentos sociais, dificultado a garantia universal não só dos serviços públicos domiciliários, mas também de infraestruturas sociais, sendo a população mais vulnerável e de baixa renda as mais prejudicadas.

No que tange a infraestruturas sociais, o Gráfico 28 apresenta o percentual de entrevistados que manifestaram ter nas proximidades das suas antigas moradias equipamentos sociais públicos de lazer (quadras, praças e parque, áreas verdes), saúde (postos de saúde, hospitais, policlínicas, unidades de saúde da família, maternidades) e educação (creches, escolas).

Gráfico 28- Infraestruturas sociais: lazer, saúde, educação.



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

No caso da educação, as pessoas manifestaram que nas proximidades existia oferta do serviço, constando a presença de diversas escolas e, em menor proporção, de creches. Porém, apesar de constatar a existência das estruturas, os participantes da pesquisa de modo geral não souberam qualificar ou classificar a qualidade do serviço. Uma possível explicação pode estar relacionada à falta de envolvimento com a instituição de ensino, ou ainda à falta de vivência e conhecimento, podendo estar relacionado ao baixo nível de escolaridade dos entrevistados, uma vez que o não contato com as escolas ao longo da vida pode influenciar no julgamento a respeito da qualidade do serviço.

Não era longe não, porque na torre tem escolas, [...] iam caminhando **(Recife – E01)**.

Tinha escolas, creche, [...] tinha várias escolas [...] dava para ir caminhando, era perto **(Recife – E02)**.

Eram escolas ótimas, só não aprende ali quem não quer. **(Recife -E16)**

*Pues bueno era bueno el estudio. La encargada de los alimentos no repartía la alimentación completa y se llevaba parte de la alimentación [sinaliza mais ou menos com a mão] **(Bucaramanga, E19)**.*

Enquanto no caso de serviço de saúde, as pessoas manifestaram ter infraestrutura de saúde próximas dos assentamentos, à exceção de um entrevistado em Bucaramanga quem não contava com nenhum serviço de saúde próximo. Dentre os depoimentos destaca-se:

Não era bom não porque faltava médico, faltava remédio. [...] **(Recife-E01)**.

Médico tinha, graças a Deus botaram este postinho **(Recife-E05)**.

Tinha, era maravilhoso, a agente de saúde ia até casa, eu gostava do serviço **(Recife-E07)**.

A maioria ia para a Encruzilhada na época, o serviço foi melhorando aos pouquinhos, era atendimento por ficha, acordar cedo de 3 horas da manhã [...] **(Recife-E08)**.

Saúde não tinha bom atendimento, era por ficha, não tinha atendimento domiciliar na época[...] mas o atendimento era precário, a questão de tratamento de saúde tipo hipertensão exemplo tinha gente que tinha AIDS mas não fazia tratamento, tinha gente que tinha Hanseníase e a gente nem sabia que era uma sarna comum na época e não tinha esse tratamento, tuberculose **(Recife-E09)**.

*Nosotros teníamos servicio en Girón, pero ahí iba mucha gente que la vacuna, que la citología [...] era bueno. [...] claro nosotros vamos es caminando. [...] pues para mí era muy bueno!!, que, para los dientes, para los ojos, [...] si, siempre dura 3 o 4 días yendo **(Bucaramanga-E17)**.*

*Más o menos porque había por ejemplo en ese tiempo tocaba hacer mucha fila, desde la una de la mañana y solo repartían 20 fichas para 20 personas, cuando uno estaba muy enfermo y que saque la cita y no le daban la cita [...] **(Bucaramanga-E20)**.*

No, [...] en el barrio no hay puesto de salud (Bucaramanga-E21).

Referente ainda aos serviços de saúde, as pessoas expressaram as vantagens e/ou dificuldades do serviço através de suas vivências, sinalizando a precariedade de alguns postos de saúde, o deficiente atendimento e a dificuldade para conseguir os tratamentos, além do longo tempo de espera, o qual tanto em Recife como em Bucaramanga funciona através de fichas, obrigando as pessoas a chegarem horas antes para poder conseguir uma vaga. Quanto às distâncias dos equipamentos, estes eram localizados nas proximidades, sendo possível chegar caminhando.

Os serviços de lazer, que correspondem à existência de equipamentos como parques, praças, quadras e áreas verdes, referentes à sua disponibilidade nas proximidades dos assentamentos, as pessoas expressaram:

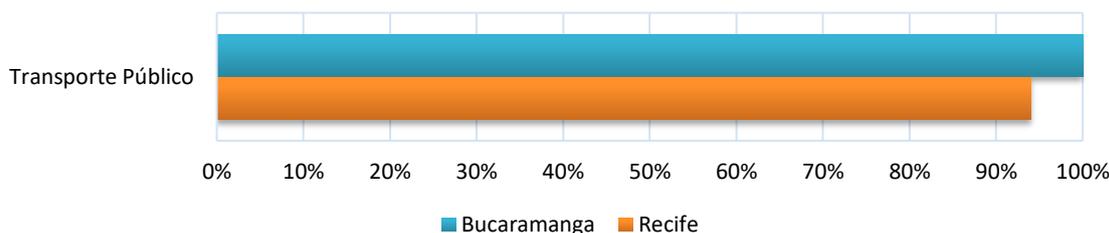
O parque do Pina Santana, [...], porque eu morava lá no final da invasão perto do Carrefour, então dava para ir andando a favela todinha, a invasão todinha passava por cima da ponte [...] o Parque Santana é um parque grande, dava para brincar bastante, não era como é agora, agora está bem melhor, show de bola. [...] (**Recife-E01**).

Não a gente tinha o espaço que faz mesmo, vai para rua, lá pa` frente [...] às vezes na calçada do vizinho e o vizinho reclamava, a gente nunca teve (**Recife-E05**).

Si a los alrededores, a los barrios cercanos, sí, pero el ambiente no lo presentaba porque había mucha mala influencia de la gente (Bucaramanga-E17).

Dentro dos principais espaços de lazer, as pessoas mencionaram parques, praças e quadras. Ninguém fez referência a áreas verdes dentro desses espaços ou entornos próximos. Alguns expressaram que eles tinham espaços de lazer que eles mesmos organizavam e inventavam atividades como: jogar bola nas proximidades, nas calçadas, ir à praia. Enquanto outros fizeram alusão a problemas de segurança e ausência de equipamentos.

A oferta de infraestrutura de transporte público coletivo é outro serviço importante para aproximar a população das suas atividades e demandas de serviços econômicos, sociais e de saúde, sendo manifestada pelos entrevistados a presença de paradas de ônibus nas proximidades dos assentamentos, segundo dados coletados e representados no Gráfico 29.

Gráfico 29- Percepção dos entrevistados ao respeito da oferta de transporte público coletivo

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

No entanto, apesar de ser um serviço presente nas proximidades dos assentamentos, são serviços que apresentam diversas deficiências. Segundo discursos dos entrevistados:

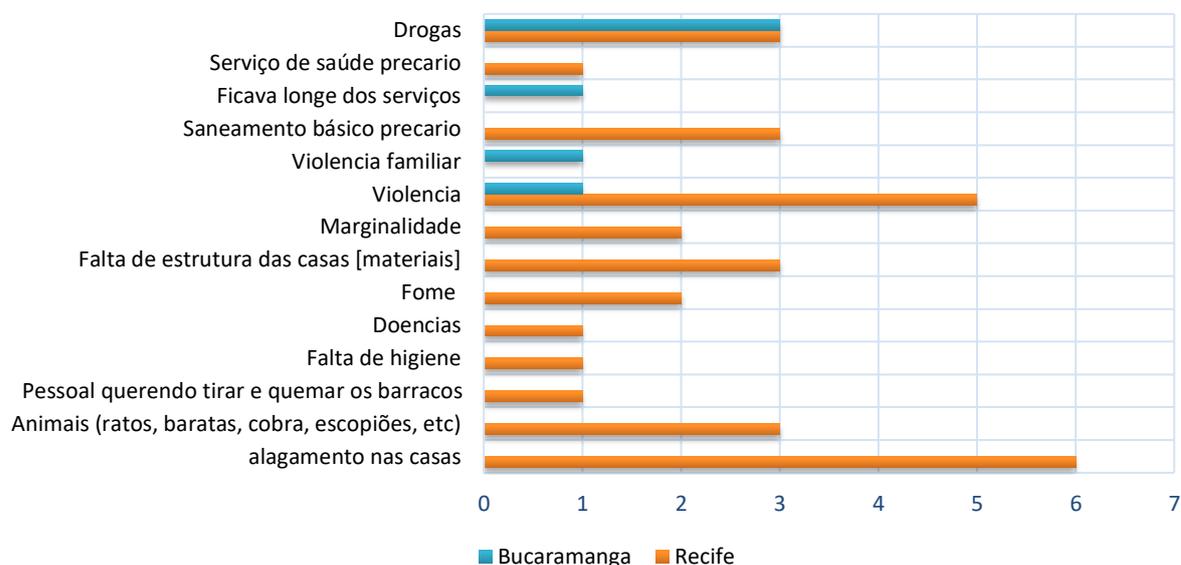
[...] muito demorado, passava quase meia hora para esperar o ônibus, sempre é a reclamação do povo que eu lembro, e ainda é não mudou nada (**Recife-E06**).

*Como eso es cerca al centro, cuando uno subía al centro es cuestión de 20 minutos entonces uno se venía a pie porque si se va para los pasajes si iba a comprar algo para el almuerzo lo del almuerzo se va en pasajes, entonces íbamos a pie (**Bucaramanga-E22**).*

Dentre dos aspectos negativos apontados pelos entrevistados, referentes ao serviço de transporte público coletivo, encontra-se a limitação quanto aos destinos, longo tempo de espera e superlotação. No caso de Bucaramanga, em alguns casos, a dificuldade do serviço público coletivo nas periferias, como a falta de alternativas (rotas) e por questões econômicas, as pessoas optam por utilizar o chamado transporte “pirata”, que corresponde aos “kombeiros” e aos “mototaxistas” em Recife, ou seja, carros e motos particulares que prestam o serviço informalmente, de forma coletiva ou individual em certos pontos da cidade, a um custo mais baixo em comparação com o transporte público. Este transporte é percebido como favorável ao bolso das pessoas, além de conduzi-los de forma rápida e prática, evitando o longo tempo de espera nas paradas de ônibus e superlotação. Em contrapartida, são veículos sem controle e fiscalização sobre a qualidade do serviço prestado e a segurança do passageiro.

Além das condições precárias da estrutura das moradias, dos inadequados serviços públicos domiciliários e das dificuldades referentes à qualidade do serviço da infraestrutura social dos antigos locais de moradia, também se identificaram outras questões de cunho sociais como tráfego e consumo de entorpecentes e violência. O Gráfico 30 apresenta as nuvens de palavras referentes às principais problemáticas identificadas pelos entrevistados nos seus antigos locais de moradia.

Gráfico 31- Principais desvantagens identificadas pelos entrevistados do antigo local de moradia: Bucaramanga e Recife



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Nota: A maior frequência de respostas corresponde pelas razões já ditas, à cidade do Recife, devido ao maior número de pessoas entrevistadas (Recife 16, Bucaramanga 7 entrevistados).

O que se disse anteriormente é constatado nas falas dos entrevistados:

[...] era um sufoco, era muita água, era goteira ali, goteira aqui, e do lado do meu barraco que a água passava da rua todinha ali, era muito úmido, muito frio dentro de água, muito rato, muita barata tinha muito disso lá [...] (**Recife -E01**).

Muito assassinato, [...] assim porque era através de **gangue**, assim rixa, porque não podia ninguém de fora ir para lá porque aí começava, aí isso foi uma bola de neve acontecia qualquer coisa aí entrava a polícia e trocava bala [...] (**Recife- E11**).

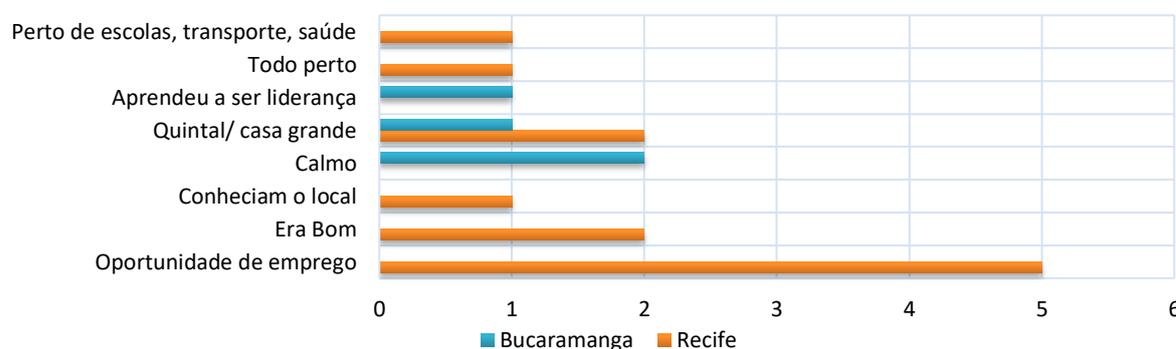
Fome... que a gente [...] já passei muita coisa, **fome...** passei fumando vício morei 23 anos na rua, com invasão era criada no meio da rua, violência... muita coisa... para criar seis filhos... [...] (**Recife- E13**).

Se veía que fumaban y vendían ahí y consumo (**Bucaramanga. E17**).

El agua era un problema [...] solamente podía 20 minutos de agua diario, toda una vida fue así. Los lavaderos al principio como no tenía alcantarillado tocaba lavar a cielo. [...] los servicios, la ubicación [...] siempre era lejos, una loma, tocaba subir, [...] y no teníamos que pagar arriendo. Violencia se vivía, muchas peleas intrafamiliares, problemas de droga, prostitución bastante... (**Bucaramanga – E23**).

No entanto, a respeito das dificuldades mencionadas, também existiam elementos positivos ou vantagens nos antigos locais de moradia, representados no Gráfico 32.

Gráfico 32- Principais vantagens identificadas pelos entrevistados do antigo local de moradia: Bucaramanga e Recife



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Nota: A maior frequência de respostas corresponde à cidade do Recife, razão por que corresponde ao maior número de pessoas entrevistadas

Como principal vantagem dita no caso de Recife, foram as oportunidades de empregos. Existe uma certa interdependência entre a moradia e os trabalhos, suas atividades, pessoas inseridas nas mais diversas formas de trabalho e vínculos criados durante anos. Nesse contexto, a maioria dos entrevistados manifestou ter morado mais de 6 anos, chegando a ter vários com mais de 12 anos o que implica em maior estreitamento das relações e vínculos (formais ou não) de trabalho. Dentro dos depoimentos dos entrevistados também se identifica a proximidade entre os vizinhos, o conhecimento entre eles, laços de amizade, costumes, o trabalho, percebendo-se uma construção do cotidiano, um território vivido, uma formação territorial. Raffestin (1993) define território como a ação que os atores exercem sobre o espaço, produzindo e apropriando-se concreta ou abstratamente do espaço, revelando relações inscritas num campo de poder. Para Santos (2012) o território também é mais que um simples conjunto de objetos, ele também é um dado simbólico.

Neste sentido, o território, fruto das ações do cotidiano, da prática dos seus atores, é algo além da ocupação do espaço banal, constitui a construção de identidade coletiva, dos seus territórios vividos. Segundo depoimento dos entrevistados “a gente vivia na favela **mais unidos**, não tinha esse problema de drogas e se tinha era bem abafado” (**Recife – E 02**)

Desemprego que a gente não tinha. [...] lá era assim... divertido, tinha muita coisa [...] lá tem muita coisa animada, tinha o Pina para a gente ir à praia [...] tinha várias igrejas que as pessoas que tem a sua religião podem escolher e estar à vontade [...] a gente era pescador [...] a gente vivia um pouco melhor [...] (**Recife -E03**).

Eu achava bom, não vou mentir, eu achava todo bom na época, [...] aí quando cheguei lá era a maravilha era calmo tudinho, eu acho que depois teve uma violência tão grande que estava com medo de morar lá foi uma matança (**Recife -E06**).

A vantagem de lá era porque a gente tinha **muitas amizades**, tinha de todo ali [...] precisando de um serviço tinha onde a gente encontrar quem fazer esse serviço de pedreiro, ajudante de pedreiro (**Recife- E13**).

*Ventajas el espacio de la vivienda **buenos vecinos**, desventajas el aislamiento del barrio, los malos olores de la finca y mucho drogadicto (**Bucaramanga -E19**).*

*Porque allá pues uno tenía tranquilidad, **uno conocía la gente**, uno salía y llegaban a preguntar por una persona uno sabe quién es quién, pero se vivía en arriendo (**Bucaramanga -E21**).*

Os entrevistados acharam vantagem nas dimensões (tamanho) das moradias anteriores, incluindo a posse de “quintais” onde se criavam animais como galinhas, cavalos, porcos. Também outro dos pontos positivos ressaltados foi a proximidade com serviços de saúde, transporte e escolas. Por outro lado, observa-se contradição nos depoimentos, pois enquanto um dos aspectos negativos mais frequentes foi a questão de violência, também mencionam dentro dos aspectos positivos a tranquilidade. Situação que varia de assentamento para assentamento e dos laços de vizinhança construídos ao longo do tempo.

Diante das dificuldades apresentadas, tanto no Brasil como na Colômbia, durante décadas, tem-se desenvolvido programas de habitação em diversas modalidades, de provisão habitacional, urbanização de assentamentos, melhorias de habitações precárias, autoconstrução, regularização fundiária, investimento em infraestrutura e serviços, entre outros para atender o complexo e desafiante problema de habitação.

Ainda, historicamente, a política habitacional nestes países não foi de fato orientada para a população pobre a qual representa hoje o maior déficit habitacional. Pelo contrário, foram políticas baseadas no subsídio que só cobria a população que tinha condições econômicas e capacidade de pagamento para aceder à moradia no mercado formal, excluindo assim a população pobre. Além de serem políticas marcadas pelo seu caráter populista e clientelista como foi visto na época do Banco Nacional de Habitação no Brasil e do Instituto de Crédito Territorial na Colômbia, situação que ampliou a desigualdade e a segregação socioespacial.

No entanto, estabeleceram-se campos de luta pelos direitos socioeconômicos, esforços que abriram canais de reivindicação ainda embrionários, mas que não se pode ignorar seus consequentes avanços relativamente recentes e com mudanças lentas no que tem a ver com o atendimento e inclusão da população de baixa renda nos últimos anos.

No Brasil, principalmente no governo de Luís Inácio Lula da Silva, com base na implementação de instrumentos importantes como o Estatuto da Cidade (2001), a instituição da PNHIS (2004), a do PlanHab (2007) e o lançamento do PAC constituíram, em seu conjunto, uma política que marcou a urbanização de favelas no Brasil. Enquanto isso, na Colômbia, o

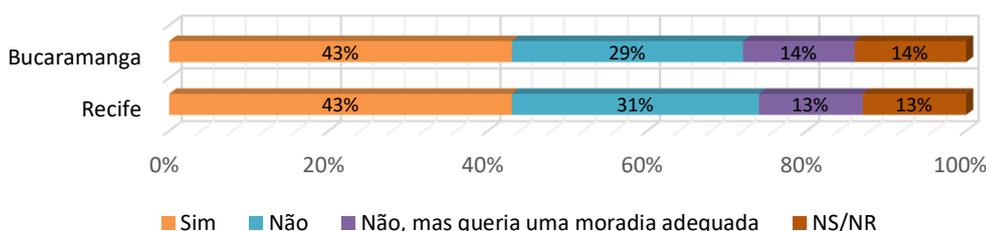
programa de VIP e VIP e moradias gratuitas foram as estratégias criadas para atender a demanda social dos mais pobres e principalmente da população deslocada que há décadas vinham sendo negligenciadas. Foram estas políticas que beneficiaram a população alvo desta pesquisa.

5.3 Das “favelas” ou das moradias “piratas” aos conjuntos habitacionais

Pretende-se, nesta seção, identificar as representações e percepções tanto dos beneficiários das políticas habitacionais como dos representantes das instituições públicas que participaram da elaboração e do desenvolvimento dos projetos sobre o procedimento de realocação aos novos conjuntos habitacionais para descobrir quais foram as vantagens e desvantagens, bem como os processos de adaptação e acompanhamento.

Ao perguntar aos entrevistados se desejavam ter saído dos seus antigos lugares de moradia, 43% afirmaram que sim, mas na perspectiva de melhorar as suas condições de vida; no entanto, 43% (Recife) e 44% (Bucaramanga) não queriam ter saído dos seus antigos territórios por questões relativas à adaptação, aos laços de amizade e a proximidade de oportunidades de emprego (Gráfico 33).

Gráfico 33 - Vontade dos entrevistados de sair de seu antigo lugar de moradia



Fonte: Dados da pesquisa, 2018

Dentro as pessoas que não queriam sair de seus antigos locais 14% (Bucaramanga) e 13% (Recife) desejavam permanecer, mas com condições adequadas de moradia, a fim de manterem seus antigos laços de emprego, de seu cotidiano, de seu território. Nos depoimentos as pessoas apontaram:

Eu queria sair porque tinha vontade de ver meus filhos morando em apartamento, todo enxuto, todo sequinho, sem goteira, sem estar molhado, sem muita água, era muito difícil e ainda quando o rio subia muito, [...] não é uma vida digna [...] (**Recife -E01**).

A gente não queria né de vir do costume do costume que a gente já tinha já de conviver naquele lugar, naquele barraco não, a gente não queria esse barraco, mas a gente

queria um local aí por perto [...] ali tinha assim muita facilidade de viver desse negócio do peixe, de pesca dessas coisas, trabalho lá também assim sempre aparecia porque serviço, eu mesmo trabalhei muito sendo revendedora de verduras [...] **(Recife- E04)**.

Muita gente ficou até doente pelo costume da lá, [...] assim crise mental, reclamando que não queria sair de lá porque o lugar lá era melhor para trabalho, era melhor para sobreviver, mas sempre do outro lado a gente tem que ver que aqui tem lugar de higiene, ia ter espaço para nossos filhos brincar, a gente já não vê tanta violência como a gente tinha visto lá **(Recife- E11)**.

Si y no, pues al igual uno quiere, pues si total, porque uno quiere algo mejor, [...] (Bucaramanga – E23).

Experiências sobre realocação de populações, especialmente daquelas localizadas longe de seus “territórios vividos” confirmam a perda que sentem as pessoas de seus antigos territórios. Davis (2006) menciona a experiência da Antropóloga Monique Skidmore nas comunidades periurbanas nos arredores de Yangon (Birmânia, atual Mianmá) removidas de seus antigos cortiços com a finalidade de reconstruir o centro das cidades, para ser convertida em parque temático para turistas. Neste processo de remoção “os moradores falam da tristeza e da dor da perda dos antigos bairros” (DAVIS, 2006).

Durante o processo de realocação, as pessoas manifestaram terem participado de alguma atividade feita pela instituição encarregada da implementação do projeto habitacional. Estas atividades, na sua maioria, foram reuniões para explicar normas de convivência, cuidados e manutenção das estruturas, tais como:

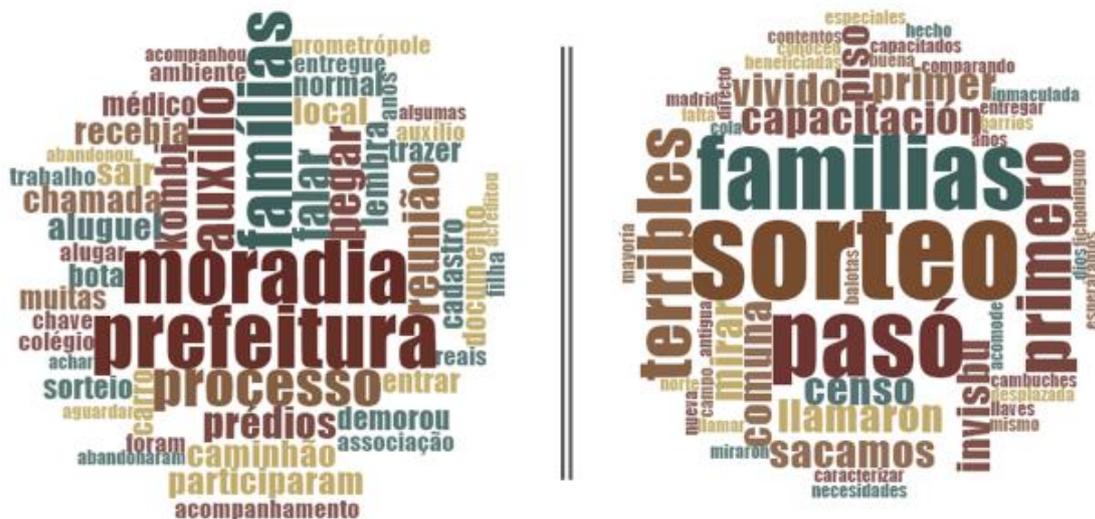
Participamos de bastante reunião, aconselhavam que nós aceitasse, que a gente não ficasse preocupado que a gente ia ter o lugar da gente seguro, que a gente ia ter nossa moradia mais digna [...] uma vida melhor para nossos filhos [...] **(Recife- E11)**.

Pues aquí vino... Vargas Lleras, el vino y me entregó la casa... ahí echo la cháchara [discurso] diciendo que él había entregado, lo mismo, la carretica [discurso] de siempre, que él entrega, que tal, la misma carreta de siempre... (Bucaramanga -E17).

El INVISBU, realizó reuniones, al principio como este barrio estaba para ubicación, la idea era acoger en estas viviendas gratuitas (Bucaramanga – E23).

Assim como também houve pessoas que reclamaram do fato de não terem tido nenhum tipo de acompanhamento após a realocação. No caso de Bucaramanga, destaca-se no discurso a questão de representantes utilizarem-se do mecanismo de entrega de habitações com fins populistas. As realocações foram processos descritos com muita tranquilidade na maioria dos casos. O Gráfico 34 apresenta as nuvens de palavras sobre como o processo foi percebido pelas famílias.

Gráfico 34- Nuvens de palavras: processo de realocação das famílias



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Nota: Recife à esquerda e Bucaramanga à direita.

Em Recife, as palavras mais representativas foram “moradia”, “Prefeitura”, “famílias”, “processo” e “reunião” “auxílio”, “participaram” “caminhão” e “kombi”, que correspondem ao procedimento orientado principalmente pela Prefeitura e Urb-Recife, que envolveu conversas, reuniões com a participação das famílias beneficiárias, e o processo das famílias com o auxílio-moradia enquanto não recebiam as suas novas casas. Referente à Bucaramanga, a entrega das moradias também foi por “*sorteo*”, estando presente no processo o “Invisbu” acompanhando e realizando oficinas de “*capacitación*”, identificando-se também a longa espera das famílias para serem beneficiadas. Nas suas falas:

[...] depois desse auxílio de moradia fomos para os Conjuntos. A Prefeitura acompanhou o processo só de auxílio de moradia, depois daqui a Prefeitura entregou ela e abandonou o povo (**Recife – E03**).

Foi um processo muito longo, muito cansativo, mas foi um processo bom né, porque começou a ter reunião no colégio, a Prefeitura vinha [...] aí depois a gente ficou sabendo para não ter sorteio era para ser entregue a todo mundo que era de lá, algumas pessoas deixaram, abandonaram, outras disseram que não ia vir mais porque estava demorando demais o processo, foram muitas reunião, conversas [...] (**Recife -E16**).

Un día como a las 4 o 5 de la tarde nos empezaron a llamar y Dios mío contentos siiii. Nosotros mismo hicimos el trasteo [mudança], los apartamentos fueron sorteados, mi esposo sacó balotas (**Bucaramanga – E23**).

Nos depoimentos, também se percebe o longo processo para a entrega das habitações do qual muitas pessoas desistiram, além da dificuldade com o procedimento de sorteios das moradias. Referente ao discurso das instituições, descrevem o processo de capacitação, de

reuniões informativas pertinentes e necessárias para um acompanhamento do processo de realocação, assim como os procedimentos dos sorteios e entrega das chaves das novas habitações. No entanto, destacam a dificuldade de mobilizar as pessoas e a falta de participação das famílias. Dentro dos discursos destaca-se:

Hoje em dia é muito difícil mobilizar as pessoas, a gente está vivendo um momento político já há algum tempo que tirar as pessoas dentro de casa é muito difícil, elas se mobilizam mais quando a coisa é muito concreta, [...] mobilizar para discutir um projeto que vai ser executado nessa comunidade [...]. Pode ser que a participação seja pequena, mas o processo não acontece sem elas, você pode fazer reuniões com 10, com 20, [...] 100, mas ela tem que existir, sempre tem esse contato **(Recife -EI 12)**.

A Figura 18 apresenta algumas atividades desenvolvidas pela Prefeitura do Recife, orientadas às comunidades beneficiadas com os Conjuntos Habitacionais.

Figura 18- Atividades de capacitação e socialização das comunidades - Prefeitura do Recife.

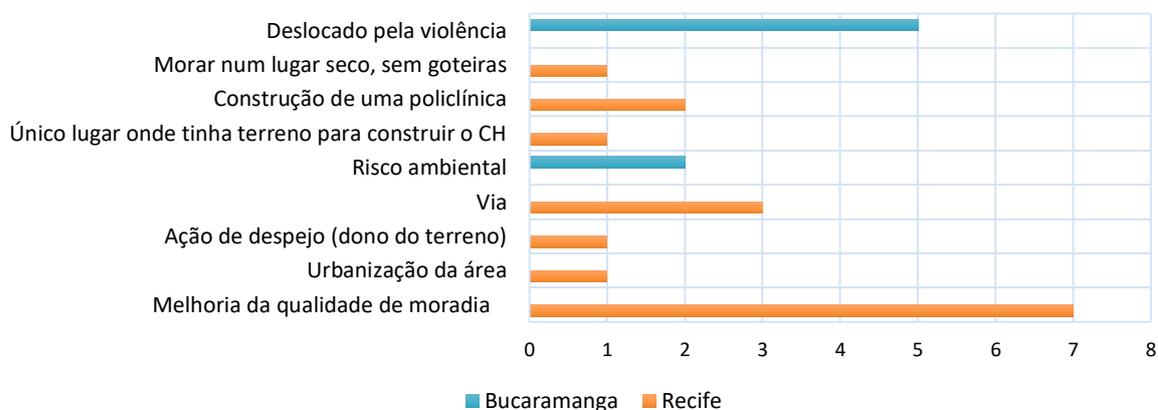


Fonte: Prefeitura do Recife - Secretaria de Habitação (documento 03 e 05), 2008.

Nota: à esquerda: apresentação do projeto de participação comunitária à comunidade Vila Imperial. À direita: Ação com crianças da comunidade Abençoada por Deus.

Ao perguntar sobre o motivo pelo qual foram realocados, a maioria dos entrevistados afirmaram a ideia de melhor qualidade de habitação, no entanto, também destacaram outros motivos, os quais são representados no Gráfico 35.

Gráfico 35 - Percepção dos entrevistados sobre o objetivo da realocação e/ou remoção dos antigos locais de moradia



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Nota: Resultado corresponde à frequência de respostas dos entrevistados.

A principal razão da realocação em Recife obedeceu à melhoria da qualidade da moradia, seguida da construção de vias de acesso e de outros equipamentos como, por exemplo, a construção da policlínica Salomão Kelner. No caso de Bucaramanga, os motivos foram pelo fato de serem pessoas deslocadas pela violência e que moravam em áreas de risco não mitigável. Informações corroboradas no Gráfico 36.

Gráfico 36- Nuvens de palavras: motivo do processo de realocação das famílias



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Nota: Recife à esquerda e Bucaramanga à direita.

No Gráfico 36, no exemplo de Recife, as palavras mais frequentes correspondem a: “melhor”, “espaço”, “casas”, que foram os principais motivos manifestados pelos entrevistados,

seguido das palavras “botar”, “pista”, “lugar”, em alusão à construção de uma via. No caso de Bucaramanga, a palavra mais frequente foi “*desplazados*”, um dos motivos pelo qual foram beneficiados pela política habitacional, além de outras palavras que se referem a nomes de municípios “Bucaramanga”, “Girón”, “Piedecuesta”, “Lebrija”, “caldense [de Caldas]”, “Boyacá” que correspondem aos lugares onde se encontravam morando ou de onde foram deslocados.

Dentre os depoimentos, destaca-se:

A gente não se deu muito bem, eu já estava acostumada a vir de lá e muito adolescente de lá não se dava com os adolescentes daqui da Iputinga, então eu acho que isso foi como se fosse uma guerra, porque sair de um lugar que você tinha paz para um lugar em médio de uma guerra como se o ser humano não valesse nada (**Recife- E02**).

Foi a urbanização da beira mar, [...], a gente recebeu um auxílio moradia para depois esperar a saída dos apartamentos ou das casas (**Recife- E03**).

Eles [faz referência a Lula e João Paulo] queriam uma melhora para nós para a população e fizeram essa benevolência de tirar-nos de lá e botar-nos num ambiente melhor (**Recife- E04**).

Foi as grandes empresas que tem mais condições, melhora no trânsito a questão foi essa [...] (**Recife- E09**).

A gente foi realocado porque o dono do terreno precisou do terreno, aí teve ação de despejo, aí a Prefeitura né, conseguiu este terreno aqui, aí fez o habitacional e transferiu a gente de lá para cá, para o Arruda (**Recife – E13**).

Nosotros somos desplazados víctimas, entonces nosotros llegamos desplazados a ese cambuche, entonces nosotros nos metimos a una cosa de desplazados en Piedecuesta [...] 10 años esperando que nos dieran esta vivienda (Bucaramanga -E17).

Yo me postulo porque soy desplazada, dos veces por grupos al margen de la ley (Bucaramanga E-18)

Os depoimentos apresentados pelos entrevistados fazem alusão à implantação de projetos viários o que deixa entrever os interesses inescapáveis do capital no avanço de processos de hierarquização do território que retira, individualiza e cria espaços segregados. Processos agressivos principalmente com aqueles que removem e localizam as populações longe de seus territórios para implantar projetos que tomam espaços, modificam seus usos e ocupação em áreas estratégicas para o capital empresarial e financeiro, como a construção de vias, implementação de sistemas de transporte integrados, grandes megaeventos, shopping centers e centros empresariais são apenas alguns exemplos. Recife e Bucaramanga, são grandes cidades de países “subdesenvolvidos” que apresentam formas sociais diferentes, mas estão

marcadas pelas desigualdades socio-territoriais inerentes a sua formação socioeconômica global perversa.

Recife, uma cidade cujo território se desenvolveu de forma segregada entre canais e rios, foi considerada na década de 1980 como um exemplo no âmbito social pela sua iniciativa das ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social. Não obstante, apesar dos avanços na questão de planejamento social, hoje as ZEIS encontram-se debilitadas, fragmentadas e vulneráveis, situação que as tem convertido em presa fácil e alvo estratégico do mercado imobiliário.

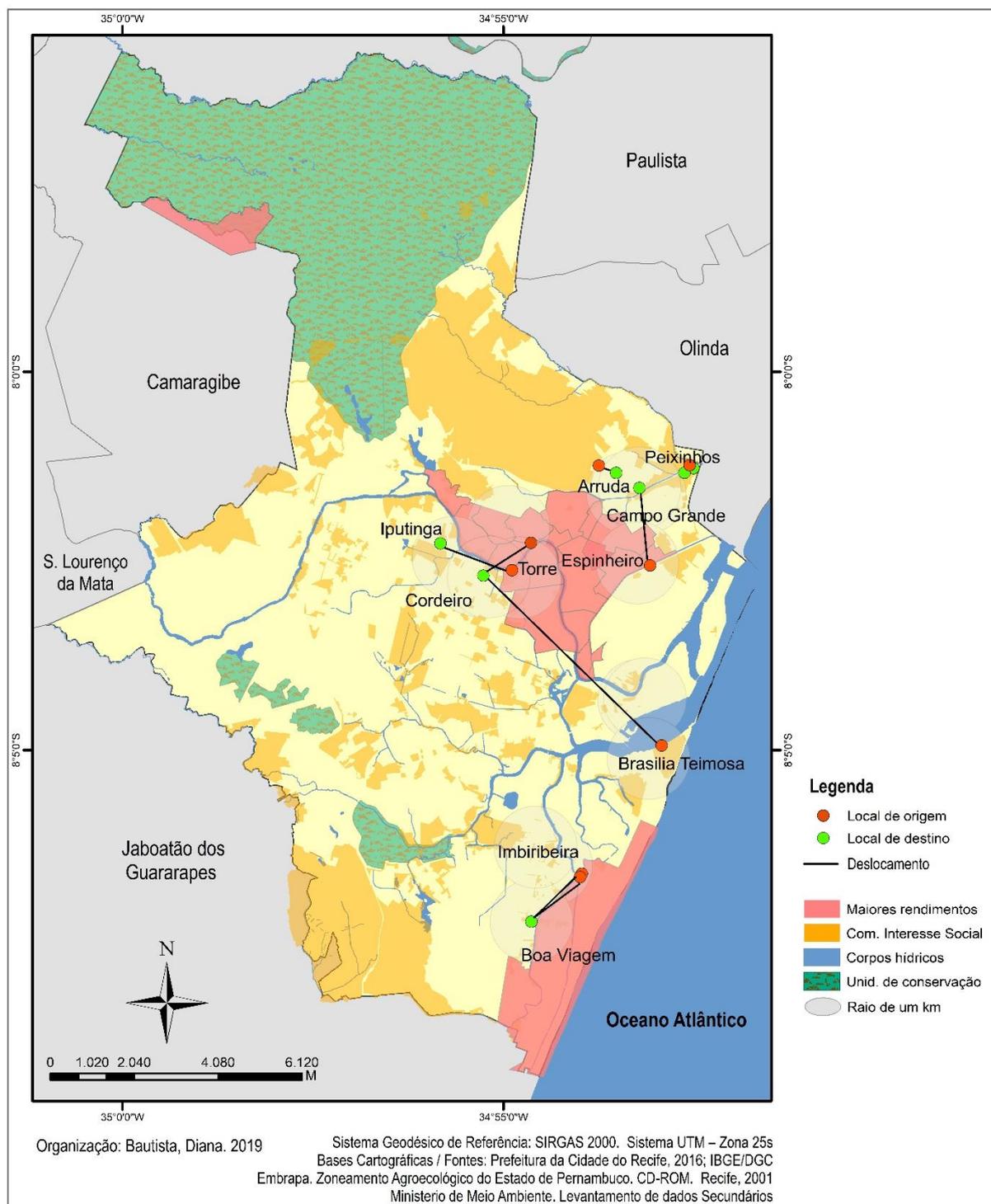
Segundo Albuquerque e Gomes (2017), as ZEIS têm servido de estratégia de reservas de terras para o setor imobiliário, pois através da regularização os seus habitantes são possibilitados a vender seus terrenos. E é aí onde entra em jogo a estratégia de enfraquecimento das resistências e da organização das comunidades para facilitar o assédio por compra de seus terrenos por parte do setor imobiliário para expandir seus domínios, mesmo que aprofundando a segregação espacial e a periferização.

Neste sentido, a influência e o domínio dos agentes hegemônicos sobre os setores da cidade com populações menos favorecidas, dominadas e subordinadas, têm sido situações herdadas ao longo das formações socioespaciais, aumentando a segregação pela separação, a concentração e centralização do capital.

Recife tem sido alvo, principalmente nos últimos anos, de grandes projetos urbanísticos oriundos da articulação Estado-empresendedores urbanos, que desenham estratégias de intervenções urbanísticas ainda de caráter higienizador que geram valorização econômica de certas áreas da cidade, em detrimento de outras principalmente de população mais pobre e subalterna. Exemplos como o projeto Novo Recife e o Via Mangue, entre outros, orientados a favor dos agentes hegemônicos que detêm o poder econômico, usando-se de táticas de desmobilização das resistências para se apoderar de diversos setores ocupados por populações carentes, mas que por sua localização estratégica, com o passar dos anos e a visão estratégica do mercado, tendem a se valorizar (ALBUQUERQUE e GOMES, 2017).

A Figura 19 mostra a relação da distância entre os territórios removidos (antigos locais de moradia) e os locais de destino (Conjuntos Habitacionais pesquisados), onde se identificam grandes obras de expansão do sistema viários, como o projetos “Via Mangue”.

Figura 19- Relação de distância entre os territórios removidos e os sete Conjuntos Habitacionais pesquisados em Políticas de Habitação de Interesse Social com as Comunidades de Interesse Social (CIS) no Município do Recife.



Fonte: Organização da autora, 2019.

As comunidades realocadas, segundo informações da Figura 19, apresentam quatro situações: população realocadas próximas de seus antigos territórios; comunidades que faziam parte de movimentos sociais na luta pelo direito à moradia; comunidades realocadas longe de

seus antigos locais de origem; comunidades que se encontravam localizadas em áreas estratégicas para o capital.

A primeira corresponde às comunidades que foram realocadas próximas de seus locais de origem tais como o caso de Saramandaia e Palha do Arroz, na área Norte da cidade, nas proximidades do baixo curso do rio Beberibe, sendo áreas onde se localizam os maiores aglomerados de população de baixa renda. Essas ocupações da zona Norte advieram da remoção dos mocambos das áreas centrais na década de 1940, áreas que com o tempo deram lugar a novas ocupações precárias e irregulares com adensamento marcado pela pobreza, sem a intervenção dos órgãos públicos competentes (MORAES, MIRANDA e SOUZA, 2018).

Nas últimas décadas, foram desenvolvidos nessa área processos de construção de CH, sistemas viários e obras de saneamento vinculadas principalmente às obras do PROMETRÓPOLE e o PAC-Beberibe. Como exemplos, citam-se a requalificação do rio Beberibe, a construção do canal do Arruda e Jacarezinho, além de melhorias de vias de acesso como a construção da avenida Professor José dos Anjos em conexão com Olinda, e outras obras viárias que se acham em construção a passos lentos, nas margens do rio Beberibe para conectar a BR-101 ao município de Olinda. Essa área é considerada como a mais dinâmica em termos de desenvolvimento de projetos de HIS para atender a extrema precariedade numa zona consideravelmente adensada e às margens de um curso hídrico importante, o “rio Beberibe” (BAUTISTA e CASTILHO, 2014; BAUTISTA, 2015; NASCIMENTO, BAUTISTA e CAVALCANTI, 2017).

A segunda situação corresponde a comunidades que faziam parte de movimentos sociais, como no caso da comunidade Zeferino Agra do MTST, a qual ocupava o pátio da antiga feira do bairro Água Fria. Com processos de luta e negociação, foram reassentadas de forma integral nas proximidades de seu antigo local de moradia (SANTOS, 2012), sendo construído no seu antigo local a Policlínica Salomão Kelner.

A terceira situação corresponde às comunidades que foram realocadas distantes de seus locais de origem. Como exemplo cita-se o caso da comunidade Casarão do Cordeiro, que corresponde a um dos grandes Conjuntos construídos. Dentro das comunidades realocadas encontrava-se as famílias do território Brasília Teimosa, principalmente aquelas que moravam na faixa da praia, e da Vila de Vintém II, formada por famílias assentadas em palafitas havia mais de dez anos. Esta segunda, chama atenção por ser localizada numa área valorizada pelo mercado imobiliário - na margem esquerda do rio Capibaribe, no bairro Parnamirim, nas proximidades de empreendimentos como o Hiper Bompreço e o Shopping Center Plaza, evidenciando-se mais um processo de remoção de assentamentos precários com a intenção de

liberar o espaço a favor de capital econômico e financeiro como mais um processo de caráter higienizador (CASTILHO e LEANDRO, 2012). Nos depoimentos, os entrevistados do Casarão do Cordeiro apontaram:

Foi feito uma quadra de esporte, campo de futebol, área de lazer para as crianças e foi feito um muro, foi feito a avenida [...] a avenida Brasília Teimosa[...] (**Recife-E03**).

Uma via, terminal - não existe mais palafita, fizeram lá uma via “via beira mar” tá muito bonito tudinho fizeram um parque, está outra coisa nova, para nos quando a gente [...] pisa lá naquele chão a gente se lembra de nosso passado [...] que nós como é que pode a gente era todo areia, água a necessidade muito difícil [...]. (**Recife -E 04**)

A quarta situação tem a ver com as comunidades que se localizavam em áreas estratégicas para o capital (área central da cidade) e foram realocadas para fora das áreas valorizadas e próximas a CIS. Tal é o caso da comunidade Campo do Vila, localizada no bairro Espinheiro, às margens da avenida Agamenon Magalhães, considerada um importante eixo viário da cidade, e posteriormente realocada para o bairro Arruda no Conjunto Habitacional Vila Imperial. Outro exemplo foi a comunidade Abençoada por Deus localizada no bairro Torre e próxima do Supermercado Carrefour nas margens do Rio Capibaribe e que foi realocada no bairro Iputinga inseridas em meio a CIS altamente adensadas.

Nessa mesma situação, cita-se o exemplo das comunidades Paraíso e Deus nos Acuda localizadas no bairro Boa Viagem, e realocadas no CH “Via Mangue III” no bairro Imbiribeira. A implantação do eixo viário “Via Mangue” foi associado às ações de modernização da mobilidade da cidade para a preparação da Copa do Mundo de 2014, porém deixou entrever a racionalidade do desenvolvimento capitalista que agrava as disparidades e reforça a segregação das comunidades de baixa renda, envolvidas nos processos (CAMPOS, 2015).

A título de exemplo dos depoimentos dos entrevistados que manifestaram que o motivo de realocação das famílias foi pela construção e implantação de eixos viários, citam-se:

Era para fazer a pista [...] queira ou não a gente estava ocupando um espaço [...] porque eles sabiam que iam precisar do espaço entendeu, então foi o espaço fizeram esse projeto entregaram a casa para a gente, muitos teve que aceitar, muito não aceitou, muito pegou, muito vendeu [...] (**Recife- E06**).

O motivo foi essa avenida para ligar Arruda, Peixinhos e aí ficar mais fácil, **o projeto deles é viabilizar muito mais a questão de trânsito não em melhoria nossa**, tanto é que eles fizeram a pista que queriam para melhorar o fluxo e a gente continua desassistido, fizeram avenida para eles mas não botaram um sinal para a gente atravessar, os acidentes continuam [...] o corredor da pista todo escuro, eles não precisam, tem farol, eles passam e aí a gente continua assim jogado. O motivo da gente ter saído foi não botar na rua porque a lei, porque se dependesse deles acredito eu que jogava todo o mundo na rua e que fosse para um outro canal mas que saísse desse que ele ia fazer a pista, mas como não pode porque existe lei que ainda é obedecida teve que realocar o povo (**Recife- E09**).

Com isso, corrobora-se uma vez mais o viés estratégico econômico de intervenções em função de interesses privados e de valorização, atendendo de forma precária e segregadora as populações que interferem nos seus planos. O Gráfico 37 categoriza as unidades habitacionais construídas em ações de HIS, entre 2001 a 2016, em função de intencionalidades de uso dos territórios removidos, segundo pesquisa sobre “trajetória de provisão habitacional em Recife” (NASCIMENTO, 2018).

Gráfico 37- Categorização das UH construídas em ações de HIS (2001 a 2016), em função das intencionalidades de uso dos territórios removidos e intervenções realizadas.



Fonte: organização da autora, 2019. Adaptado de: Nascimento (2018)

O Gráfico 37 mostra que 19% das intencionalidades que então por detrás das remoções correspondem a unidades construídas por demanda emergencial, ou seja, destinadas para reparação de danos causados por alagamentos e/ou escorregamentos, assim como de moradias localizadas em áreas de risco iminente; 57% correspondem a unidades construídas, mas que envolvem seus principais propósitos a implantação de sistemas viários em áreas estratégicas para o mercado imobiliário, por exemplo, o projeto Via Mangue e a construção da avenida Beira Rio, às margens do rio Capibaribe; e 24% correspondem à urbanização de assentamentos precários atrelada à ampliação do sistema viário e de grandes obras de saneamento básico como exemplo as desenvolvidas pelo PAC-Beberibe e o Prometrópole nas áreas adensadas e precárias da zona Norte e o baixo curso do rio Beberibe (NASCIMENTO, 2018).

Percebe-se uma estreita relação entre a construção de habitação popular e a intencionalidade da implantação de sistemas viários em áreas estratégicas de algumas localidades, sendo estas intenções os principais motivos da realocação e, de maneira secundária, do desenvolvimento de projetos de provisão de habitação, quase como uma obrigatoriedade. Em palavras de Nascimento (2018, p. 141), a PHIS, é [...] subjugada à realização de grandes projetos de saneamento ou infraestrutura, ao invés de fomentar a emergência de formas mais descentralizadas e consensuais de provisão habitacional, que fossem alternativas à construção de conjuntos habitacionais [...].

Projetos habitacionais têm sido parte de intencionalidades externas e privadas aos territórios atingidos, atrelados ao discurso de provisão de saneamento e infraestrutura que envolvem a expansão ou melhoria do sistema viário que tem como prioridade “oculta” áreas estratégicas para o capital empresarial e/ou imobiliário ou transporte particular. Projetos nos quais, em vários casos mencionados, foge da real intencionalidade da PHIS e das necessidades intrínsecas das populações. Desta forma, evidencia-se que as populações são tratadas de forma secundária, subjugadas a interesses específicos, tal como acontecia no processo de embelezamento nas cidades no século XIX e início do XX com o discurso higienista, situação que acentua a segregação socioespacial e a separação territorial.

Segundo depoimento de representantes de instituições públicas, em que se identificam a implementação de grandes projetos urbanísticos,

Geralmente a população ela é retirada porque tem um projeto de urbanização, no caso de Brasília Teimosa foi feita a via calçadão de Brasília Teimosa, no caso de Via Mangue ia passar a via Express, a então geralmente é um projeto de urbanização, com exceção de algumas áreas tipo Coelhos onde houve nas margens do rio Capibaribe, se precisa ver o que é que vai ser feito quando retirar a população, porque se não sai uma e entra outra., porque se não se fizer isso, [...] porque tem algumas áreas de canais onde a gente desapropria não é uma solução habitacional mas desapropriou, e se não passa logo alguma calçada, alguma urbanização, ou alguma coisa assim é que de a pouco porque a coisa é muito rápida [novamente ocupada] **(Recife – EI 09)**.

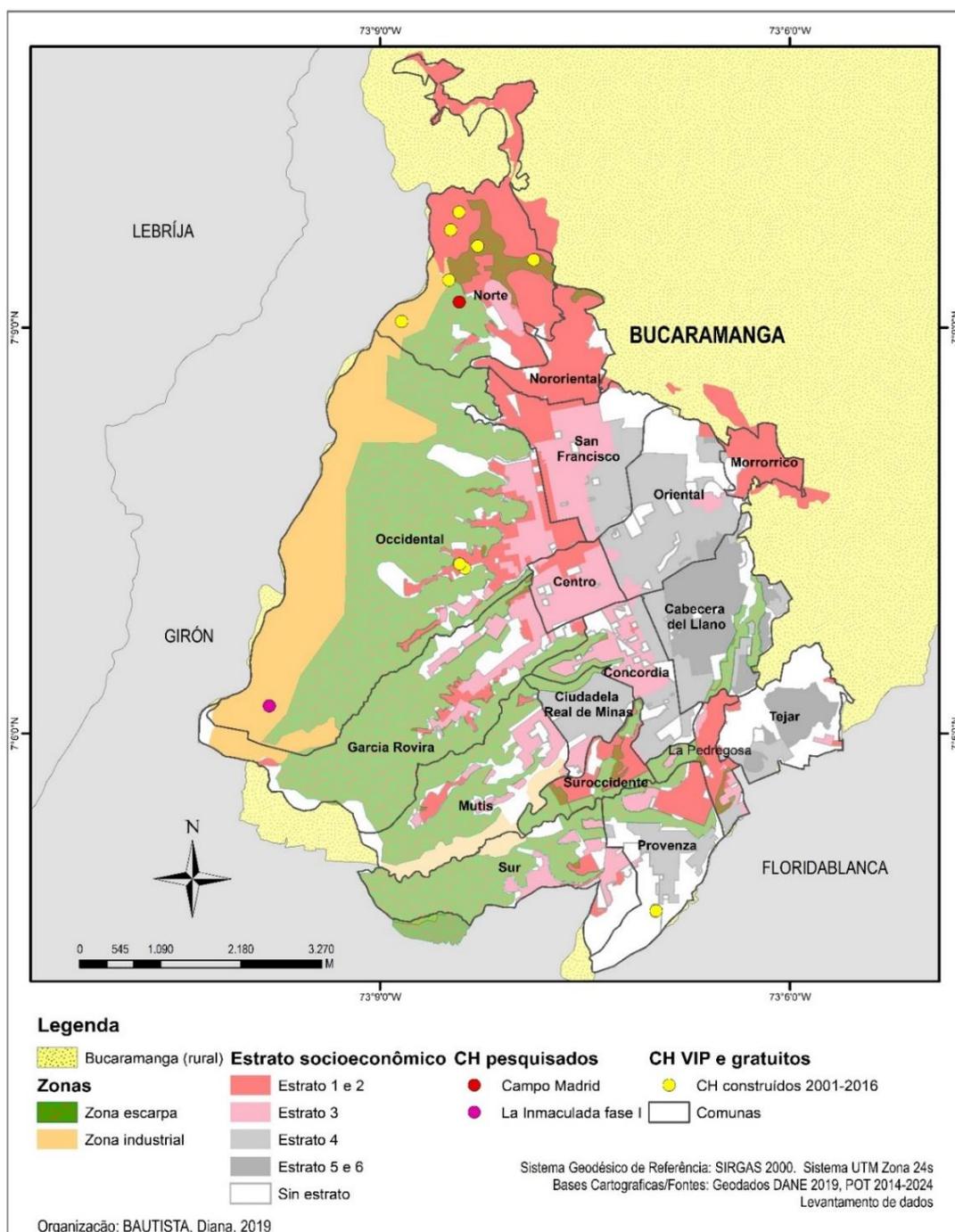
Ultimamente se a gente observar, tem alguns que foram construídos em função de obras públicas, se a gente for olhar, os construídos mais recentemente foi o via Mangue, tem todo relação com a história de construção do Shopping [RioMar], os mais antigos não, eu acho assim Coque, Coelhos, Brasília Teimosa, tem mais a ver com aquele processo [...] de reconhecimento das áreas pobres, que as áreas que precisam ser urbanizadas naqueles espaços, então, eles foram construídos dentro das zonas mesmo, das ZEIS, você vê a experiência do Coque, de Brasília Teimosa, dos Coelhos **(Recife -EI 12)**.

Quer dizer, existem projetos com um claro objetivo de construções de grandes empreendimentos e valorização de territórios, no entanto, não se ignora também os esforços dos órgãos públicos para desenvolver projetos que visam à urbanização de áreas pobres e de realizar obras de urbanização para evitar a nova ocupação de áreas não aptas.

Referente à dinâmica de localização dos Conjuntos Habitacionais na cidade de Bucaramanga, diferentemente de Recife, as UH foram em parte orientadas para pessoas deslocadas, vítimas de eventos ambientais e/ou em situação de extrema pobreza. Desta forma, seus antigos locais de moradias correspondiam a casas e “*cambuches*” localizados em diversos pontos da cidade e da sua Área Metropolitana, motivo pelo qual não foi possível identificar os lugares de origem, como foi feito com os Conjuntos Habitacionais em Recife.

No entanto, de acordo com os depoimentos dos participantes à respeito da contextualização dos antigos locais de moradia estes ocupavam as áreas periurbanas, em terrenos de risco ambiental geralmente nas proximidades da escarpa e em habitações localizadas em bairros de estrato socioeconômico baixo. A Figura 20 localiza os CH pesquisados em Bucaramanga e sua distribuição na cidade, sobreposta com os estratos socioeconômicos.

Figura 20- Localização dos Conjuntos Habitacionais pesquisados e de Moradias de Interesse Social (VIS) e estratificação socioeconômica no município de Bucaramanga.

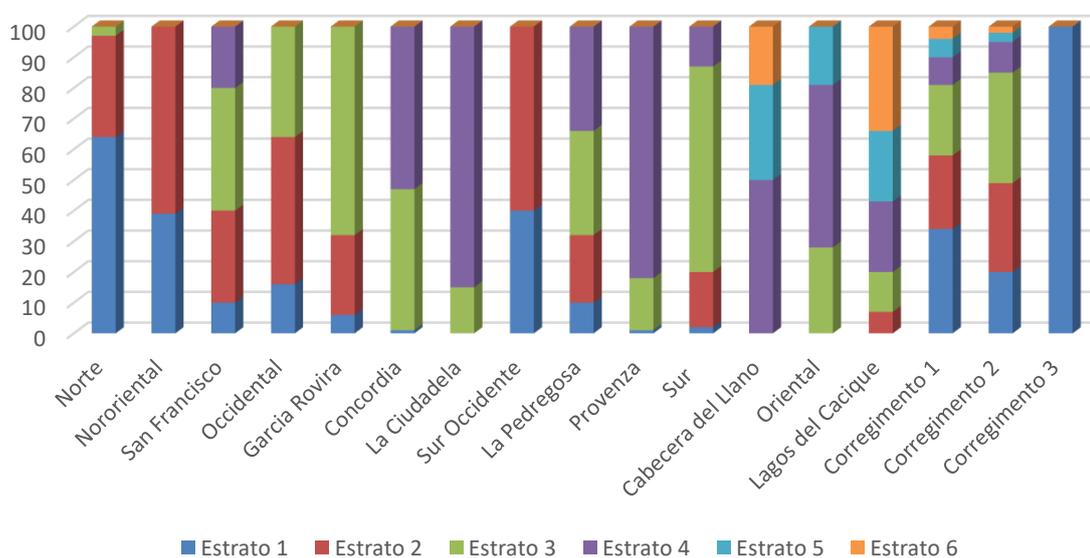


Fonte: Organização da autora, 2019.

No que tange à distribuição espacial, a Figura 20 mostra os CH construídos entre 2001 e 2016 e que foram localizados nas áreas periféricas, nos estratos 1 e 2 da cidade, principalmente na comuna Norte (7 projetos), na comuna Occidental (3 projetos) e na comuna Provenza (1 projeto). Referente à proporção da população nas comunas por estrato, o Gráfico 38 evidencia que as comunas Norte, Nororiental, Sur Occidente são as que concentram maior população de estratos baixos (1 e 2) seguida, mas em menor proporção e inserindo população de estrato 3, a comuna Occidental. Enquanto os *corregimientos*, que se localizam na área rural do município, identifica-se a alta proporção de famílias de baixa renda no *corregimiento* três, o qual concentra 100% de população de estrato 1.

Um dado interessante, referente à distribuição da população por estrato baseado no censo de 2005, é que 28% da população localizam-se em estratos 1 e 2, enquanto que 62%, em estratos 3 e 4, e em menor proporção nos estratos 5 e 6 com 11%, sendo a classe média a que possui maior participação no consumo e investimento da cidade (BUCARAMANGA, 2014a; 2014b).

Gráfico 38- Proporção da população por estratos nas Comunas e Corregimientos de Bucaramanga, 2005



Fonte: Organizado pela autora, 2019. Dados: Bucaramanga (2014c)

Destarte, percebe-se que a comuna *Norte* concentra a população de mais baixa renda incluindo a maior quantidade de assentamentos precários (12 dos 85 distribuídos nas 17 comunas), também caracterizado pela localização de habitação pública popular (VIS-VIP), ao ser considerado pelo “POT *Segunda Generación*”, como área de expansão urbana da cidade para o desenvolvimento deste tipo de programa (BUCARAMANGA, 2014a). No entanto, pelas

suas condições geológicas e pelos níveis de poluição ambiental, devido a ser uma área que concentra grandes indústrias (setor industrial), é considerada uma área desvalorizada. Segundo Rueda-Gómez (2012b, p. 562), o desenvolvimento de habitação popular na comuna *Norte*, corresponde a “suelos de baja calidad, pesará sobre ellos una subvaloración intrínseca, por la que serán considerados siempre, como el escenario de las viviendas baratas y de los tugurios”.

Durante as últimas décadas, em Bucaramanga, tem-se negligenciado a atenção à população de baixa renda, principalmente daquelas em condições precárias e de vulnerabilidade. Segundo Gómez-Arciniegas (2012), existe um desequilíbrio causado pela excessiva atenção que a administração pública e a iniciativa privada dão ao setor da construção, como atividades especulativas e orientadas ao capital, relegando a devida atenção às áreas rurais e periurbanas da cidade. Da mesma forma, também foi constatado no relatório da *Defensoria del Pueblo* (2014) que a totalidade (ou quase isso) dos bairros em formação encontra-se localizada nos estratos 1 e 2, ou seja, nos estratos socioeconômicos mais baixos, principalmente na comuna *Norte*. Nesta comuna se localiza a maioria dos Conjuntos Habitacionais de Interesse Social, sendo também uma área junto com a comuna de Morrónico e Nororiental onde se encontram aproximadamente 50% dos prédios em risco de ameaça ambiental alta (por fenômenos de remoção e inundação).

Bucaramanga encontra-se marcada pela heterogeneidade da dinâmica urbana, pois encontra-se dividida por comunas e estratos socioeconômicos que vão de 1 ao 6: no 1 encontra-se a população de menor renda, e no 6 se localiza a população mais abastada. No caso dos projetos localizados na comuna *Norte* e *Nororiental* correspondem aos estratos 1 e 2, evidenciando-se sua localização na periferia do município, o que ratifica o processo de segregação socioespacial explicado por diversos estudiosos (VILLAÇA, 1998; CORRÊA, 1998; SOUZA, 2006; URIBE-MALLARINO, 2008; SOUZA, 2008; URIBE-MALLARINO, 2008; ALIAGA-LINARES e ÁLVAREZ-RIVADULLA, 2010). Segundo Souza (2005, p. 69), “os pobres são induzidos, por seu baixo poder aquisitivo, a residirem em locais afastados do CBD [Abreviatura de *Central Business District*] e das eventuais amenidades naturais e/ou desprezados pelos moradores mais abastados”.

Também identifica-se uma justaposição, ou seja, uma proximidade espacial com uma enorme distância social (VASCONCELOS, 2013) entre os CH e os bairros da comuna *Norte* próximos do setor industrial que se estende de Bucaramanga até o município de Girón, identifica-se uma simbiose na medida em que algumas famílias desta exercem suas atividades nas empresas localizadas no setor industrial e de comércio da cidade. O que de certa forma

beneficia as empresas pela disponibilidade de mão-de-obra, na sua maioria não qualificada, nas proximidades.

No entanto, apesar das dificuldades na implementação de políticas habitacionais orientadas à população de baixa renda, a cidade destacou-se como o município do departamento de Santander que destinou a maior parte de seu orçamento para a construção de moradias gratuitas. O emprego desses recursos nesse período serviu para realocar 1.294 famílias vítimas do conflito nos projetos Campo Madrid, Altos de Betania e Inmaculada fase I (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2016).

Dos programas desenvolvidos, o de *Vivienda Prioritario Gratuita* (PVG) focou na atenção de PD, “los primeros resultados de evaluación temprana del PVG muestran que efectivamente cerca del 80% de los beneficiarios son desplazados víctimas de la violencia” (COLÔMBIA, 2014).

Entretanto, apesar dos avanços, segundo o relatório da *Defensoría del Pueblo*, sobre o direito à habitação para os deslocados a política de estabilização socioeconômica, feita em 2014, ainda persistem diversas barreiras de acesso. Dentre as dificuldades, citam-se a escassa terra adequada e de baixo custo para a construção de VIP, deficientes recursos para atribuição de subsídios para a aquisição de moradia, necessidade de um centro de informação sobre a oferta de habitação, ausência de lideranças por parte da população deslocada para a geração de alternativas habitacionais, ausência de banco de materiais para projetos de autoconstrução (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2014), entre outras.

No caso de Bucaramanga, essas dificuldades também são evidenciadas no *Plan Integral Único de Atención* (PIU)⁹⁷ à população deslocada pela violência (2013), no qual se identificou uma alta demanda de habitação com preços inferiores a 50 salários mínimos, especialmente por população deslocada (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2014). Também, como foi descrito ao longo da política habitacional na Colômbia, no setor da construção de habitação as ofertas são escassas para o grupo populacional de baixa renda que terminam ocupando áreas informais precárias.

Embora com diversas leis desenvolvidas e orientadas a aperfeiçoar a política de habitação na Colômbia, é persistente a dificuldade no acesso à moradia e à terra principalmente da população de baixa renda, pois a gestão de habitação, de planos parciais de requalificação e atuações urbanísticas englobam só a participação de empresas construtoras privadas,

⁹⁷ PIU: é uma ferramenta de planejamento dos municípios para responder às demandas da PD. É um plano cujas linhas de ação são orientadas para a atenção e prevenção à PD (COLÔMBIA, 2005).

proprietários e as entidades financiadoras, cujo objetivo é a valorização dos investimentos, o mercado e somente em última instância atender a questão social.

Neste sentido, a moradia como mercadoria e os mecanismos de atribuição da terra orientados ao mercado têm gerado a segregação socioespacial da população de baixa renda. Isto, pois, a localização das moradias está relacionada com o valor do solo e do estrato socioeconômico, implicando o desenvolvimento dos programas VIS de acordo com a capacidade aquisitiva dos seus demandantes. Segundo Figue-Pinto (2006, p. 76):

[...] Estos programas generalmente hacen parte de áreas periféricas de una expansión urbana desarticulada; a saber, zonas de riego, contaminación o deterioro de algún tipo, posiblemente con problemas mecánicos en el suelo o topografías difíciles, o zonas con dificultades o altos costos de acceso a los servicios urbanos y deficiencias en las redes públicas. El crecimiento agudo de los precios del suelo ha llevado a la reducción extrema del tamaño de los lotes, con lo cual se acentúa, como alternativa, la opción de compartir la vivienda; ambos mecanismos implican una reducción de las condiciones de habitabilidad de la VIS.

No estudo do Grupo de pesquisa em Gestão e Desenho de Moradia (GIV) da *Universidad de los Andes*, feito em Bogotá no ano 2010, vê-se como principais resultados “[...] la ausencia de buenas condiciones de habitabilidad, de espacios excesivamente reducidos y de mala calidad en los acabados, particularmente en la vivienda de bajo costo” (ESCALLÓN e RODRÍGUEZ, 2010, p. 09), isto porque a moradia hoje é vista como uma mercadoria; assim, quanto menor o preço da habitação, menor a sua qualidade, pois as construtoras buscam privilegiar o maior lucro. Neste sentido Escallón e Rodriguez (2010, p. 17) argumentam:

Por una parte, no se ha generado el suelo urbano suficiente para los proyectos de vivienda y se ha excluido casi al 70% de las familias que presentan déficit de vivienda por cuanto no tienen la capacidad económica para acceder al tope VIS establecido; y por otro, quienes adquieren una vivienda VIS o VIP no obtienen un producto de calidad.

Também se evidencia a construção de grandes projetos habitacionais nas periferias, que respondem às regras do mercado que regulam o valor e acesso ao solo urbano, onde surgem processos de especulação limitando o desenvolvimento de VIS. A localização da residência e a estrutura de oportunidades está relacionada aos processos de segregação com traços higienistas presentes em alguns bairros da cidade de Bucaramanga e da sua Área Metropolitana. Desta forma, gera-se, ao mesmo tempo, processos de estigmatização de territórios violentos e bairros perigosos, onde geralmente moram pessoas de baixa renda e deslocadas pela violência. Situação que incrementa a sua vulnerabilidade e a segregação socioespacial.

5.4 Condições pós-ocupação dos Conjuntos Habitacionais de Interesse Social

5.4.1 Condições físicas internas e externas

Após a entrega dos CH, surgem novas dinâmicas, novos conflitos em confronto com os já mencionados anteriormente. Destaca-se aqui a dimensão simbólica enquanto a expectativa da nova moradia ainda ao nível do imaterial e o que é dito de fato diante da realidade percebida pelos entrevistados. Os processos de realocação alteram direta ou indiretamente as condições econômicas e sociais dos envolvidos. Trata-se de processos que mexem com os “territórios vividos”, despertando sentimentos, na medida em que se transformam os espaços. A presente seção parte das falas, da percepção dos moradores referentes às suas novas moradias – do Conjunto Habitacional – fruto das políticas habitacionais.

A Figura 21 apresenta as condições físicas das casas entregues à comunidade Saramandaia no ano 2010 e três anos após da entrega, enquanto a Figura 22 apresenta as condições do CH Palha do Arroz, com essa mesma lógica.

Figura 21- Antes e após entrega: CH Saramandaia



Fonte: PROMETROPOLE, (2010); BAUTISTA, Diana, 2013.

Nota: à esquerda o CH Saramandaia em 2010 em fase de conclusão. À direita CH em dezembro 2013.

Figura 22- Antes e após entrega: CH Palha do Arroz



Fonte: PROMETROPOLE (2012);BAUTISTA, Diana, 2013; 2015.

Nota: à esquerda o CH Palha do Arroz em 2012 um ano em fase de entrega. À direita CH em novembro 2014.

O CH Saramandaia foi entregue à comunidade beneficiária no ano 2010, percebendo-se modificações na estrutura física original das moradias após três anos de ocupação (2013), tais como puxadinhos, inserção de grades em janelas e portas, rampas de acesso às moradias para o ingresso de veículos como motos e bicicletas, dificultando o escoamento das águas.

Situação similar foi identificada no CH Palha do Arroz como apresentado na Figura 22, identificando-se modificações dois anos após da sua entrega (2014). Da mesma forma que no CH Saramandaia, nota-se grades em janelas e portas, uso das áreas externas como varal e puxadinhos que ocupam as calçadas destinadas ao trânsito de pedestres e ao mesmo tempo retirando as árvores que se encontravam plantadas no momento da entrega.

Referente às condições atuais das moradias nos CH Saramandaia e Palha do Arroz, Conjuntos vizinhos e entregues em datas próximas, a população revela que:

Considero boa para o que eu tinha estou bem hoje (**Recife – E 09**)

Regular, ótima ainda não, se eu tivesse condições de ajeitar [...] [foi entregue] no tijolo, mas rebocada não, foi normal no tijolo o piso assim mesmo [cimento] o banheiro sem cerâmica só descarga, material de terceira estas casas todinhas de Saramandaia, Palha do Arroz [...] porque até hoje ainda está toda rachada [...] não vem na cerâmica, toda em piso liso, péssima qualidade, atrás o banheiro entupia, o teto do banheiro racha tudinho desce para o vizinho de embaixo (**Recife -E 06**).

Péssima, principalmente para pessoas de idade, subir aquelas escadas [...] eu não gosto não. foi assim, no tijolo do jeito que você está vendo [em cimento] (**Recife – E07**).

Nas falas anteriores, percebe-se que vários entrevistados manifestaram estarem satisfeitos com as suas novas moradias, ao fazerem comparação com as condições em que se encontravam nas suas antigas casas (barracos, palafitas etc.). No entanto, nestas últimas falas

também existe a crítica referente à qualidade construtiva das habitações devido a problemas tais como rachaduras, infiltrações, etc.

A Figura 23 apresenta condições físicas do CH Zeferino Agra. Nas fotografias, pode-se observar as estruturas entregues em 2010, bem como as suas condições estruturais após sete anos. Por sua vez, a Figura 24 apresenta as condições físicas do CH Vila Imperial I, no momento da entrega e sete anos após, tendo sido entregue no mesmo período em que se entregou o CH Zeferino Agra pelas mesmas instituições (SecHab e recursos do PAC).

Figura 23- Antes e após entrega: CH Zeferino Agra



Fonte: À esquerda: Prefeitura do Recife [2010] (Documento 07); À direita: BAUTISTA, Diana, 2017.

Nota: À esquerda: CH no período de entrega em maio de 2010. À direita: CH após 7 anos (dezembro, 2017).

Figura 24- Antes e após entrega: CH Vila Imperial I



Fonte: À esquerda: Prefeitura do Recife [2010] (Documento 07); À direita: BAUTISTA, Diana, 2017.

Nota: À esquerda: CH no período de entrega em junho de 2010. À direita: CH após 7 anos (dezembro, 2017)

Chama-se a atenção para o fato de que, tanto no Conjunto Zeferino Agra quanto no Vila Imperial há falta de manutenção e cuidados das áreas comuns e das áreas verdes desde quando

foram entregues aos novos moradores. Nos relatos dos participantes, fica clara que houve a remoção de árvores e a depredação de equipamentos de recreação (por exemplo, os parquinhos), pelos próprios moradores. Além disso, é notória a falta de articulação entre eles mesmos no que se refere à manutenção dos prédios, pois cada um realiza reformas e melhorias das suas UH de forma isolada. Um exemplo disto são as pinturas realizadas somente na fachada da propriedade do morador específico (como se destaca nas Figura acima).

Quanto à percepção da moradia no CH Zeferino Agra, os entrevistados apontaram:

Agora estou no paraíso, quem é que pode pagar um apartamento como eu, eu não podia pagar um apartamento, meu Deus foi quem me deu minha casa, eu que agradeço, muitos saíram daqui [...] eu já estava desenganada de ganhar, [...] será que vai sair minha casa, e tiraram muita gente [...] foi um presente de Deus [...] uma coisa boa **(Recife – E15)**.

Ahh é meu castelo, é a minha mansão, é minha joia é isto aqui **(Recife – E16)**.

Quanto ao CH Vila Imperial:

Rapaz Jesus tenha misericórdia, este apartamento aqui assim para mim não dá não, agora este apartamento só dá para um casal que só tenha um filho, mas para mim que tenho cinco dá não **(Recife – E12)**.

Ótima de primeira qualidade, apesar da gente ter sido reduzido o tamanho, a gente vimos para cá, a engenharia daqui foi péssima, porque a gente está aqui tudo mal estruturado, a maioria dos prédios sendo rachados [...] a maioria dos apartamentos tem uma rachadura no meio, ninguém sabe se é o habitacional se estruturando, aqui tem muita gente com medo querendo vender. A Prefeitura já veio aqui, olhou e abandonou a gente também **(Recife – E13)**.

Eu minha casa, no sofrimento, ajeitei ela todinha [...] eu gosto muito, desde que eu ganhei no 2010 [...] de quem vivia num barraco que nunca teve nada né chega assim fiquei muito feliz **(Recife – E14)**

Apesar dos CH Zeferino Agra e Vila Imperial terem sido construídos e entregues no mesmo período e pelas mesmas instituições, identifica-se nas falas, principalmente dos entrevistados de Vila Imperial, críticas em relação à qualidade das infraestruturas e, de forma geral, questionamentos referentes às dimensões das habitações.

A Figura 25 mostra o que disseram os moradores do CH Abençoada por Deus, entregue em 2008; e a Figura 26 os do CH Casarão do Cordeiro, entregue entre 2006 e 2008. Estes foram os maiores Conjuntos construídos nesse período, o primeiro através do Programa Recife sem Palafitas e o segundo pela Secretaria de Habitação – Prefeitura do Recife.

Figura 25- Antes e após entrega: CH Abençoada por Deus



Fonte: À esquerda: Prefeitura do Recife, [2008] (Documento 05); À direita: BAUTISTA, Diana, 2017.

Nota: à esquerda: CH na época de entrega em 2008. À direita: CH após 9 anos (outubro, 2017).

Figura 26- CH Casarão do Cordeiro após 7 anos da entrega



Fonte: BAUTISTA, Diana, 2019, 2013

Nota: à esquerda CH Casarão do Cordeiro em janeiro de 2019. À direita CH em outubro de 2013.

Semelhantemente aos casos apresentados, tanto no CH Abençoada por Deus quanto no Casarão do Cordeiro, os entrevistados apresentaram diversas críticas referentes à infraestrutura. Entretanto, diferentemente dos demais, foram identificados pontos de comércio informal os quais se utilizam das áreas comuns tais como calçadas e até mesmo partes da via de acesso. Apesar da existência em menor proporção nos outros conjuntos, nestes destaca-se pela apropriação do espaço para a realização das atividades. Desde a percepção dos entrevistados:

Eu acho bom, mais assim não tem área de serviço, aí eu gosto de meu apartamento, eu acho bom ele porque eu sonhava com esse apartamento [...], aqui tudo é calçado, não tem lama, não molha meus netos, meus filhos, é todo sequinho. Muito muito bom, Isso aqui para mim é todo, o sonho minha vida era casa própria era todo, depois de Deus era todo para mim (**Recife – E01**).

A minha moradia meu lar meu descanso, minha paz, minha casa [...] eu acho ótima não tenho que falar, só tenho que falar das rachaduras que tem nos prédios [qualidade da infraestrutura do CH] (**Recife – E02**).

Referente às condições atuais de moradia, depois de dez anos da entrega, as pessoas do CH Casarão do Cordeiro, expressaram:

Foi entregue do jeito que está aí, no tijolo, pintada, em bloco, nem reboco dentro nem fora, nem tem cerâmica, nem tem esquadra de alumínio, foi entregue no cru mesmo [...] eu acho a moradia péssima [...] elevador não tem... ehh... quando chove alguns locais alagam lá cima [...] tem infiltração aí acho péssimo (**Recife – E03**).

Para mim se quiser a pessoa sendo de graça eu acho ótima mesmo, mesmo a situação assim. [se referindo à precariedade da infraestrutura] (**Recife – E04**).

Ainda sendo CH diferentes, de forma geral, reitera-se que as pessoas consideram boas as suas moradias pelo fato de terem um teto e pelas mudanças da “favela” ou “assentamento precário” para uma moradia mais estruturada, para muitos foi um sonho realizado. No entanto, fazem críticas à qualidade das construções, isto porque as moradias apresentam problemas de rachaduras, infiltração, alagamentos entre outros problemas que também são decorrentes em alguns casos vícios da construção e da falta de manutenção e cuidados das estruturas.

Destaca-se a fala de um morador que critica o fato do CH não dispor de elevador, sabe-se que os CH são resultados de projetos de baixo custo com padrões mínimos que buscam cobrir as necessidades básicas de habitabilidade. Além disso, a instalação de elevadores é somente obrigatório para prédios com mais de cinco (5) andares (Lei 18.328 de 5 de julho de 2017).

A Figura 27 apresenta fotografias do CH Via Mangue III no ano de entrega em 2010.

Figura 27- Projeto habitacional - Via Mangue III



Fonte: Via Mangue III (2010)

Nota: CH Via Mangue III no período da entrega.

Referente às moradias do CH Via Mangue III, após seis anos da entrega, a entrevistada apontou:

Aqui foi todo entregue por igual, uma casa boa, passou de uma casa ruim para uma casa boa, então moradia aqui é excelente, o que eu não gostei daqui foi que entregaram os apartamentos só da construção [...] só nos tijolos, só na laje [...] o chão sem cerâmica todo no piso, as paredes todas pretas no broco, e o que eu não gostei foi isso, porque o Via Mangue II foi entregue arrumado e aqui não foi entregue arrumada, mas só tirando isso eu achei maravilhoso. Ótima!! (**Recife – E11**).

Nas falas acima transcritas, pôde-se identificar que os moradores apontaram como principais problemas os seguintes: rachaduras, infiltrações, além de críticas referentes aos materiais utilizados e a acabamentos na estrutura interna (muitos foram entregues no tijolo, sem reboco, sem cerâmica, piso liso, etc.). No obstante, para os moradores, a habitação, apesar dos problemas mencionados e comparando-a com as condições de vida anteriores (assentamentos precários, palafitas etc.), esta é considerada na sua maioria como uma alternativa boa, por comentários como: “estou no paraíso”, “boa”, “ótima”, “eu gosto muito”, “moradia meu lar, meu descanso”.

Enquanto isso, os projetos de habitação em Bucaramanga também foram abordados. A Figura 28 apresenta o CH Campo Madrid e a Figura 29 o CH Inmaculada, construídos e entregues em 2015, sob a execução do INVISBU.

Figura 28- Conjunto Habitacional Campo Madrid



Fonte: BAUTISTA, Diana, 2018.

Nota: à esquerda o CH Campo Madrid (janeiro, 2018)

Figura 29- CH Inmaculada



Fonte: BAUTISTA, Diana, 2018.

Nota: CH Inmaculada (fevereiro, 2018)

Dois anos após terem sido entregue os CH em menção (início de 2018), os entrevistados do CH Campo Madrid falaram o seguinte sobre as condições referentes à qualidade da habitação:

Démosle gracias a Dios y a la virgen todos los días, muy rico [no sentido de muito bom]. Me gusta lo fresco que usted aquí no siente calor, vaya y métase mamita allá y allá se cocina [os apartamentos do outro lado são quentes] aquí que fresco es (Bucaramanga – E17).

Estoy muy contenta porque es mi casita propia después de perder tantas cosas, pero esto es muy pequeño, solo recibí cocina y baño con baldosa lo demás fue en obra negra [cimento] (Bucaramanga – E19).

Desde o ponto de vista dos moradores do CH Inmaculada, referente à qualidade das moradias, as pessoas expressaram:

Lo bueno es que estamos viviendo en una casa de material, lo malo que es pequeña si porque en mi caso son 3 niños y 3 adultos [...] es pequeño [...] esto de ropa no tiene, mejor dicho, siempre hay muchas falencias (Bucaramanga – E21).

¡Buena [...] las cosas buenas es que uno tiene un poquito más de tranquilidad ya! Hasta cierto punto. Tiene uno más higiene aquí, el hecho de vivir en estas torres y no en un lugar [...] donde no hay orden para construcción y cada cual hace una casa torcida, otros las hacen de lata, otros de una cosa y otros de otra. La cuestión es diferente porque se ve más bonito el barrio, las entidades nos ayudan, nos educan, nos muestran las cosas (Bucaramanga – E22).

As pessoas, ao referirem-se à nova moradia, expressam-se assim, com palavras como “bonita”, “mejor higiene”, “es fresca [é arejada]” o sonho de “casa propia”; percebe-se que, em termos de infraestrutura, a maioria das pessoas entrevistadas em Bucaramanga parece satisfeita, mas existe a crítica referente ao tamanho da moradia e ao fato de ser entregue

rebocada “no cimento”, sem acabamentos ou cerâmicas, com exceção das áreas úmidas (banheiro e parte da cozinha). Também através da observação em campo, percebeu-se em algumas conversas que os prédios localizados nos níveis inferiores (subsolo) dos empreendimentos como o térreo e primeiro andar eram úmidos, tendo em conta que as construções dos CH pesquisados em Bucaramanga são prédios de 4, 5 e 6 andares construídos por níveis. Em depoimento, um entrevistado referente à questão respondeu:

Aquí no hay [umidade], pero en otras torres hay humedad. [...] esto es regalado, esto no se dio nada, todavía ha hecho unos temblores [tremor] y todavía tenemos (sic) pasado, vamos como bien en eso [riso] (Bucaramanga – E17).

Referente à percepção geral no que tange à infraestrutura das moradias entregues pelos projetos de habitação em epígrafe, o Gráfico 39 apresenta as nuvens de palavras tanto da situação percebida em Recife como em Bucaramanga.

Gráfico 39- Nuvens de palavras: estrutura das moradias entregues pela política de habitação de interesse social.



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Nota: Recife à esquerda e Bucaramanga à direita.

Ratificando as falas dos moradores em Recife, a nuvem destaca a palavra “Prefeitura”, “péssima”, “qualidade”, “racha”, “rachadura”, “material ruim”, “pisso”, “entregue” sem “cerâmica”, “rebo”, referindo-se às condições inadequadas de infraestrutura entregues, e suas reclamações a instituição “prefeitura”. As palavras “gosto”, “ótima”, “morando”, “Deus”, fazem referências que apesar das condições problemáticas da infraestrutura, as pessoas gostam da sua casa, dão graças a “Deus”, pelo fato de terem melhorado suas condições de vida em

comparação a as condições físicas das suas anteriores moradias. No entanto, também mencionam problemas que têm a ver com o pagamento de “condomínio” e o fato de não poderem “vender”.

No caso de Bucaramanga, as palavras mais frequentes “*pequeño*”, “*pequeñita*”, “*casita*”, “*cocina* [cozinha]” que tem a ver com as principais críticas ao tamanho da moradia, seguida da palavra “*desplazados*”, que faz parte do maior grupo de população beneficiária do projeto. Destaca-se que os entrevistados fazem algumas críticas ao fato de terem construído CH misturando população deslocada, com população em extrema pobreza, nos relatos expressam que os “*metieron* [inseriram]” com outros grupos populacionais. Segundo eles, muitas pessoas têm convertido o CH em ponto de violência o que corresponde às outras palavras mais frequentes como “*punto*”, “*droga*”, “*violencia*”, “*perjudicando* [prejudicando]”, “*roban* [roubos]”, “*atracadores* [ladroes]”.

Ainda em Bucaramanga, a maioria das críticas está relacionada com o tamanho da habitação, e principalmente com problemas como violência, tráfico e consumo de entorpecentes. Referente à qualidade da construção entre os empreendimentos pesquisados, ao analisar os relatos dos entrevistados, em Bucaramanga identifica-se uma percepção mais positiva em relação à qualidade construtiva dos prédios. A literatura aponta indícios para isto, tal como foi constatado por Pecha-Garzon (2011), pois segundo o autor, no período do 2008-2011 na Colômbia, as características físicas de habitação de interesse social apresentaram uma melhora na qualidade de materiais de construção das paredes e dos pisos da habitação. Além disso, as instituições seguem as especificações técnicas das cartilhas sobre assistência para as VIS (cartilha “qualidade na VIS”).

Em 2011, na Colômbia, o *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*, hoje *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente)*, publicou quatro (4) cartilhas de assistência técnica para as VIS com a finalidade de melhorar a qualidade dos projetos e, conseqüentemente, a qualidade de vida das famílias de mais baixa renda. As cartilhas são ferramentas de apoio metodológico para os entes territoriais formularem e executarem projetos de habitação de cunho social, com o intuito de diminuir o déficit quantitativo habitacional.

Seu conteúdo aborda: Guia 1: os aspectos gerais de qualidade na moradia, parâmetros como a qualidade do terreno, a formulação de desenhos urbanísticos e arquitetônicos entre outros elementos importantes para o êxito do desenvolvimento dos projetos (COLÔMBIA, 2011a); Guia 2: os materiais e sua qualidade para a construção harmoniosa das moradias com o meio ambiente (COLÔMBIA, 2011b); Guia 3: as normas aplicáveis no desenvolvimento da

habitação (COLÔMBIA, 2011c); e Guia 4: os procedimentos gerais da política de habitação e sua aplicação nos processos de formulação (COLÔMBIA, 2011d).

As guias fornecem ferramentas importantes e necessárias para a elaboração dos projetos de VIS; no entanto, é pertinente que se desenvolvam trabalhos além de questões técnicas e cumprimentos de metas e se contemplem outras variáveis importantes na estruturação de projetos habitacionais que considerem o viés social, a questão da participação dos beneficiários na construção dos projetos, com o intuito de desenvolver políticas mais integrais e participativas.

Dentre as especificidades técnicas, destaca-se a questão de afetações geológicas, isto, devido às características geológicas do município de Bucaramanga, o qual se encontra cortado por múltiplos fluxos de água no sentido Leste-Oeste, expondo várias áreas à permanente erosão. Estudos técnicos, também indicam que o município se localiza numa área de alta atividade sísmica e muitos dos assentamentos informais localizados na área norte e leste da cidade podem ser considerados em situação de risco elevado, fazendo-se necessário obras de estabilização ou realocação da população (BUCARAMANGA, 2012).

Pelo dito anteriormente, o INVISBU tem desenvolvido diversas obras de estabilização de ladeiras para mitigar os riscos de erosão nas proximidades dos projetos Campo Madrid e Inmaculada (Figura 30).

Figura 30- Construções de obras para mitigar riscos nas proximidades dos projetos habitacionais em Bucaramanga



Fonte: INVISBU, 2017. (documento 06-07)

Nota: à direita: construção de Obras para mitigar os riscos nas áreas em declives da urbanização Campo Madrid. À esquerda: construções de estabilização de ladeiras na Inmaculada fase I, e em reserva a Inmaculada.

Tais ações são importantes para garantir a qualidade e segurança da realização dos projetos habitacionais, evitando eventuais riscos, tendo em conta as especificidades geológicas do sítio geográfico da cidade.

Por outro lado, voltando às condições físicas das moradias, a Figura 31 apresenta as condições da parte interna das moradias do CH Zeferino Agra e, na Figura 32, as do CH Casarão do Cordeiro no momento em que foram entregues aos moradores, ambas as figuras apresentam as estruturas originais entregues, pois em nenhum dos casos foram feitas intervenções por parte dos seus ocupantes.

Figura 31- Estrutura interna CH Zeferino Agra



Fonte: BAUTISTA, Diana. dezembro 2017.

Figura 32- Estrutura interna CH Casarão do Cordeiro



Fonte: BAUTISTA, Diana. dezembro 2017.

As figuras ratificam o que foi expresso nos depoimentos já apresentados dos entrevistados, pois conjuntos como o Zeferino Agra e o Casarão do Cordeiro foram entregues com as paredes sem reboco, no tijolo, e piso no cimento liso. No exemplo do Casarão do Cordeiro, percebeu-se, através de observação, que os banheiros foram entregues sem cerâmica, situação que favoreceu a rápida deterioração devido à umidade, sendo esta uma das críticas de seus moradores.

Nos CH pesquisados em Bucaramanga, a exemplo do CH Campo Madrid (Figura 33) e também ratificado por observação no CH Inmaculada, estes foram entregues com as paredes rebocadas, piso liso e áreas úmidas com cerâmica (banheiro e cozinha), seguindo as especificações das guias de assistência técnica para VIS na Colômbia sobre qualidade da habitação.

Figura 33- Estrutura interna CH Campo Madrid



Fonte: BAUTISTA, Diana. 2018.

Referente às condições para habitações saudáveis, segundo a Organização Pan-americana de Saúde, as moradias devem manter as condições necessárias para garantir a saúde dos seus ocupantes. Daí tem-se que considerar as recomendações tais como: paredes lisas e sem rachaduras, pisos firmes e impermeáveis (no mínimo construído no cimento liso), tetos que proporcionem proteção, materiais de qualidade que impeçam o ingresso de águas pluviais na moradia, habitações arejadas e iluminadas, separação da cozinha com a unidade sanitária, disposição adequada do lixo, entre outras (COLÔMBIA, 2011a).

As referidas recomendações fazem parte dos determinantes do desenho arquitetônico da habitação contemplados pelas guias de assistência técnica implementadas pelo MinAmbiente

(COLÔMBIA, 2011a). Neste sentido, pode-se perceber que as habitações executadas em Bucaramanga seguem os padrões mínimos necessários para garantir uma moradia saudável para seus beneficiários, com paredes rebocadas e lisas, sem rachaduras, pisos lisos em cimento, e áreas úmidas impermeabilizadas, evitando a umidade, separação da cozinha e da unidade sanitária. Tal situação foi corroborada pelas observações da pesquisadora e pelos depoimentos dos entrevistados, sendo de certa forma limitado assegurar que as moradias seguem 100% os padrões e recomendações, pois existem itens como a questão de qualidade dos materiais de construção, desenho arquitetônico que através das fontes de dados e natureza da pesquisa não são possíveis de medir, bem como formação acadêmica da pesquisadora que foge ao conhecimento necessário para essas avaliações.

A este respeito, os conjuntos como Zeferino Agra, Casarão do Cordeiro, Saramandaia, Palha do Arroz e Via Mangue III não foram entregues com as paredes rebocadas e lisas, o que facilita a deterioração, umidade, rachaduras, infiltrações que influenciam na qualidade da construção das moradias entregues e nas condições de salubridade do ambiente, sendo um dos elementos criticados pelos entrevistados, não só dos CH mencionados, mas de forma geral nos conjuntos alvo da pesquisa em Recife.

Outros aspectos criticados pelos moradores tem a ver com o tamanho das habitações, pois, ainda que sejam construídas contemplando as dimensões mínimas permitidas, são moradias estreitas que não correspondem com o tamanho das famílias atendidas, desde o ponto de vista dos entrevistados. Além disso, principalmente em Recife, a qualidade dos materiais e das construções, na percepção dos entrevistados, são baixas e com limitadas possibilidades de melhoria (tais como ampliações e extensões em vista da verticalização das construções). Esta situação, em certa medida, mexe com a privacidade das pessoas tanto em relação aos vizinhos (em função da natureza da construção: condomínio vertical) quanto a pessoas que moram na mesma habitação (em função da densidade da família). Segundo depoimentos dos entrevistados:

Ruim, muitas coisas ruins em termo das janelas do quarto ficaram dentro do quintal do vizinho então a gente teve que fechar, é ruim parede com parede, para a gente fazer algo na parede tem que comunicar é sobre isso e o estado em que entregaram a casa sem ser rebocado só no tijolo, os cabos por fora da parede e quando entregou foi com um quarto só, a gente teve que lutar pelo outro **(Recife E- 08)**.

*Los primeros días le cuento que fue duro, duro porque es pequeño, a pesar como le repito, los ranchos eran grandecitos, uno podía acomodarse, aquí ha sido más pequeño, más restringido el área, uno no tiene patio grande de ropas como para extender ropas [...] **(Bucaramanga E-20)**.*

Porém, apesar dessas percepções dos entrevistados é possível identificar que houve, em certa medida, uma melhoria na qualidade de vida em relação à privacidade em comparação da situação anterior, pois apesar das novas moradias serem relativamente pequenas, os materiais das construções são mais resistentes. Conforme os relatos sobre a moradia anterior:

Sair para trabalhar e deixar minha filha dentro de casa [...] você saia para trabalhar mas ia trabalhar com o pensamento na pessoa que você deixou, porque lá aparecia uma pessoa lá que ele cortava a lona para ficar vildando [bisbilhotando] [...] eu sabia que era ele e peguei a faca onde está se você avildar aí daqui mesmo onde eu estou meto a faca e furo seu olho [...] a gente sofreu um bocado ali (**Recife - E 16**).

Mi vida cambió clarooo, [...] es que a los ranchos le dicen que es una miseria, pero yo no le llamo así, pero cambiooo, uno tener su baño privado para uno, [...] eso cambia muchísimo, le da a uno un vuelco todo (**Bucaramanga - E19**).

Referente às condições externas das moradias, a Figura 34 apresenta a situação no CH Saramandaia e o CH Zeferino Agra, e a Figura 35 o exemplo do CH Casarão do Cordeiro e Vila Imperial I.

Figura 34- Áreas externas dos prédios: CH Saramandaia e Zeferino Agra no Recife



Fonte: Acervo MSEU, 2014; BAUTISTA, Diana. Dezembro 2017.

Nota: À esquerda, rachaduras na parte externa das moradias, CH Saramandaia, novembro de 2014. À direita, área externas utilizadas como varal no CH Zeferino Agra, dezembro 2017.

Figura 35- Áreas externas dos prédios: CH Casarão do Cordeiro e Vila Imperial I



Fonte: BAUTISTA, Diana, 2017.

Nota: À esquerda: áreas externas CH Casarão do Cordeiro. À direita: áreas externas do CH Vila Imperial I.

Na Figura 35, pode-se observar, na fotografia à esquerda, problemas de rachaduras nas estruturas do CH Saramandaia e na fotografia à direita que apresenta áreas externas do CH Zeferino Agra utilizadas como varal, o que pode estar associado aos espaços internos estreitos e insuficientes e à mudança cultural para aproveitar o espaço disponível para tal finalidade. A Figura 35 apresenta, na fotografia à esquerda, a área externa do CH Casarão do Cordeiro com aspectos de degradação, prédio com aspecto cinzento e gradeado, com áreas de acumulação de resíduos sólidos. A fotografia à esquerda, que também apresenta o aspecto degradado do CH Vila Imperial, mostra janelas dos corredores quebradas, paredes pichadas, áreas verdes deterioradas e com acúmulo de lixo, além das modificações externas e áreas comuns utilizadas como varal.

Nos depoimentos dos entrevistados, os principais problemas correspondem às rachaduras, vazamentos, além da deterioração das fachadas nas estruturas externas dos prédios. Os seus relatos expressam:

Ruim, assim a casa vem com muitos problemas de rachaduras, problema no banheiro, vazamento [...] (**Recife – E 08**).

[...] O muro de lá detrás está todo rachado, a Prefeitura só vai se orientar depois de que cair a parte do muro em cima de alguém, porque aqui detrás do prédio é uma favelazinha [...] (**Recife – E13**).

Referente aos CH construídos em Bucaramanga, a Figura 36 e Figura 37 apresentam as áreas externas do CH Campo Madrid, as quais são providas de áreas verdes e de faixas de circulação para os pedestres.

Figura 36- Áreas externas dos prédios: CH Campo Madrid e áreas de circulação para pedestres



Fonte: BAUTISTA, Diana, 2018.

A questão da circulação de pedestres e a dos espaços públicos é uma das preocupações (elementos) contempladas nas guias para os desenhos dos programas VIS do MinAmbiente na Colômbia, áreas para o aproveitamento dos seus usuários, a comunicação de diversos espaços de maneira adequada, contribuindo para um entorno de vida saudável (COLÔMBIA, 2011a). Assim mesmo, a destinação de zonas verdes, trilhas ao ar livre com iluminação pública, de acordo com as normas municipais, são elementos que melhoram as condições de habitabilidade das VIS.

Figura 37- Áreas externas dos prédios: CH Campo Madrid



Fonte: BAUTISTA, Diana, 2018

Nos depoimentos dos entrevistados, é possível identificar o seu agrado pelas áreas verdes do CH:

Lo bueno es que ya no pago arriendo, el jardín es muy bonito (Bucaramanga – E18).

A mí lo que me gustó es eso... el verde del pasto y zona arborizada. Para mí esa zona verde es una bendición (Bucaramanga – E 19).

A Figura 38 mostra as áreas externas e a fachada principal do CH Inmaculada.

Figura 38- Áreas externas dos prédios: CH Inmaculada



Fonte: BAUTISTA, Diana, 2018

Nota: Na fotografia à esquerda, áreas externas e à direita, a fachada do CH.

Além das áreas verdes e áreas para circulação de pedestres, as fachadas urbanas são outras variáveis recomendadas nas guias de assistência técnica para VIS na Colômbia (COLÔMBIA, 2011a). No entanto, observa-se que no CH Inmaculada, via de acesso para o conjunto apresentado na fotografia à direita desta Figura, vê-se que não se construiu na totalidade da área, desconectando o conjunto/bairro do restante do espaço público e com vias principais, uma vez que esta é a única via de acesso; o que dificulta o acesso de veículos ao Conjunto (apresentado na figura à direita), como é percebido nas falas:

Por la vía que como usted misma se dió cuenta no hay vía, eso aquí quedamos encerrados en un cajón... [...] se ha visto moto caídas, los transportes no traen a los niños hasta el conjunto porque no hay vía (Bucaramanga – E 21).

No hay entradas legales, la que hay no es del barrio, ya estaba abierta, pero es una ramada como la de entrar en una finca, pero eso no es de la urbanización, no tenemos entrada al barrio y eso es un problema grave (Bucaramanga – E 22).

Nos CH construídos em Bucaramanga, percebe-se portanto, a implantação de áreas verdes, calçadas para a circulação dos pedestres, sendo estes elementos de agrado para seus moradores, à exceção da entrada principal do CH Inmaculada a qual não foi pavimentada, dificultando o ingresso ao conjunto, como foi anteriormente referenciado.

Uma vez identificado o contexto dos CH pesquisados, do ponto de vista dos seus moradores, iremos analisar as variáveis anteriores pela ótica dos funcionários dos órgãos responsáveis pela construção e implementação das políticas habitacionais, como uma forma de aprofundar, identificar contrapontos e esclarecer o entendimento do fenômeno em estudo.

Neste sentido, ao indagar sobre a qualidade dos projetos habitacionais construídos os entrevistados responderam:

A unidade é popular, hoje até melhorou com o prefeito de agora Geraldo Júlio [...], mas no geral antes dele o que acontecia eram unidade popular não tinha revestimento nem interno nem externo, não tinha cerâmica o piso não era nem o cimentado queimado era um concreto um revestimento grosso contrapiso só, então se a gente for pedir sugestão aos moradores é lógico que eles vão querer, o que é normal, vão querer uma janela de tal jeito, com cerâmica e o valor e dinheiro que a gente tem não dá para fazer isso. Hoje realmente já melhorou essas unidades, mas a gente já entregou muito habitacional desse jeito. [...] do 2013 pra cá esse prefeito atual visitou algumas unidades e exatamente os moradores chegaram para ele e disseram: mas os apartamento não tem revestimento, não tem cerâmica, não tem gesso, aí ele determinou que a partir daquela data os habitacionais construídos fosse colocado gesso em todo o apartamento e cerâmica [...] **(Recife- EI 07)**.

Os habitacionais que a gente trabalha aqui em relação a infraestrutura, tem alguns que estão apresentando rachaduras mas aí a engenharia inclusive está fazendo avaliação nesses habitacionais [...] algumas rachaduras são devido a entrega, por exemplo Casarão de Cordeiro foi entregue sem nenhum reboco foi entregue com tijolo aparente e aí isso facilita a infiltração e facilita com que tenha mais rachadura, mas em contrapartida tem outros habitacionais que apresentam rachadura ou alguma degradação por mal uso, assim infelizmente o pessoal eles ainda não tem o habito de usar é como se eles não se sentissem proprietários daquela unidade habitacional [...] aí você vê a encanação geralmente é entupido e aí o cano estourado, você vê algumas rachaduras mas porque eles tem o mal habito de tirar paredes dentro do habitacional e isso não é permitido, isso quando entrega o habitacional eles são avisados que não podem mexer na estrutura, eles podem botar uma grade na janelas uma grade na porta, mas eles não podem tirar ou fazer paredes e eles fazem isso e isso pode danificar a estrutura, pode não danificar agora que eles fizeram mas a longo prazo isso pode trazer prejuízo [...] **(Recife -EI 08)**.

O serviço satisfaz, a qualidade do serviço deixa muito a desejar, principalmente a construção, eu acho que sempre se faz licitação a empresa que ganha bota materiais meio que não são muito bons e a fiscalização também deixa a desejar, mesmo quando entregou o Pilar, já apresentou rachaduras, não é rachadura é vazamento no telhado e a gente agora está captando recurso para recuperar [...]. Então a fiscalização deixa a desejar e ainda você tem que refazer o trabalho. [...] [Referente ao tamanho?] esse é um problema porque eles são pequenos e as famílias as vezes são grandes, é uma casa por família [...] se a gente cadastrou aquela casa aquela família, daí com o tempo o filho casa e fica aí dentro morando, é uma casa por caso **(Recife – EI 11)**.

[...]. eu acho que também muito poucos recursos para a produção de habitação, uma quantidade grande de pessoas em auxílio de moradia e sem a gente tem muita perspectiva de dizer tantas pessoas vão para tal lugar [...] (**Recife – EI 12**).

Nos depoimentos anteriores constatam, em primeiro lugar, as críticas apontadas pelos moradores referentes à qualidade da entrega das casas e dos apartamentos, pois muitos projetos, principalmente aqueles construídos antes do 2013, foram entregues sem revestimento interno ou externo, sem cerâmica e o piso em concreto.

Em segundo lugar, faz-se referência aos problemas estruturais dos CH, constatando-se problemas tais como infiltrações e rachaduras. No entanto, nas falas dos representantes, percebe-se crítica referente a baixa qualidade dos materiais e os acabamentos entregues nos projetos principalmente os mais antigos, elementos que influenciam na deterioração e, conseqüentemente, em problemas tais como infiltrações e rachaduras. Por outro lado, apontam que tais problemas também estão relacionados com o inadequado uso e a falta de manutenção das estruturas por parte de seus ocupantes, citando como exemplos: encanação e privadas entupidas, canos estourados, modificações proibidas nas estruturas como a práticas de derrubar paredes dentro do habitacional, ações que danificam a curto ou longo prazo a estrutura.

Outra questão levantada pelos funcionários das instituições tem a ver com o acompanhamento social direcionado aos beneficiários dos projetos, com o intuito de educar e orientar para o cuidado das UH. Neste sentido, os Projetos Trabalho Técnico Social (PTTS) tratam de questões sobre o uso adequado e a manutenção das UH e das estruturas externas, as normas de convivência. Na questão ambiental, se trabalha o acondicionamento do lixo, o cuidado com os vasos sanitários para evitar o depósito de lixo que prejudica o escoamento dos dejetos e ocasiona entupimento, entre outras temáticas orientadas ao acompanhamento do processo de adaptação. Os PTTS são desenvolvidos antes, durante e após a entrega da obra (seis meses) com a finalidade de eles continuarem morando de forma autônoma, em palavras dos entrevistados “depois eles começam a andar com as próprias pernas” (**Recife -EI 08**).

Pelo exposto, é visível que os principais problemas identificados em Recife estão relacionados com a qualidade construtiva e que no entanto, nas falas dos representantes ressalta-se que nos projetos habitacionais desenvolvidos em anos mais recentes, a qualidade construtiva tem melhorado, como exemplo cita-se o CH Vereador Miguel Batista (Figura 39) construído no 2016 (NASCIMENTO, 2018). No entanto, vale destacar que o CH em menção no foi alvo da pesquisa, pelo que não se aprofundou nem se levantaram questionamentos referentes à sua natureza construtiva, social e econômica.

Figura 39- CH Vereador Miguel Batista



Fonte: Andréa Rêgo Barros, Prefeitura da cidade do Recife, 2016⁹⁸.

Por outro lado, outra questão apurada que influencia na qualidade das obras entregues, tem a ver com a fiscalização, pois parecem não seguirem padrões de qualidade que as obras requerem, identificando-se situações em que conjuntos entregues apresentam rapidamente problemas de infiltrações, entre outros. Outro elemento importante que influencia na quantidade dos conjuntos é o dos recursos limitados investidos em habitação de interesse social, que são “insuficientes”.

Por questões orçamentárias, os projetos apresentam pouca flexibilidade na alteração espacial visando à diminuição dos custos dos projetos, percebendo-se pouca variação do tamanho, da distribuição e da qualidade dos materiais, situação que nos últimos anos, como foi mencionado, tem mudado no que tem a ver com a qualidade dos projetos.

Referente a Bucaramanga, os apontamentos dos funcionários foram:

Las viviendas que se entregan gratuitas o no gratuitas tienen que tener todos los servicios públicos debidamente instalados y funcionando, las viviendas no se entregan con acabados, se entregan en obra gris es decir que **sean habitables**, entonces el baño se entrega enchapado [impermeabilizado com cerâmica], la cocina tiene el salpicadero del lavaplatos [pia de cozinha], se entrega para que la gente le siga haciendo la inversión. [...] el proceso de adaptación último de estas viviendas gratuitas que pasan a tener una propiedad horizontal, ese proceso es lento, difícil y pues es de un acompañamiento, por eso que el Instituto en la parte de formación y acompañamiento hace esa tarea (**Bucaramanga – E13**).

Son viviendas pequeñas tienen 2 habitaciones, una cocina, una zona de ropas, un baño y un espacio múltiple para sala y comedor (son de que tamaño) son más o menos viviendas de 42 M² (**Bucaramanga – EI 14**).

⁹⁸ Prefeitura do Recife. Disponível em: <https://www.facebook.com/prefeituradorecife/posts/976984955733160>

Pelo anterior, em consonância com os depoimentos dos beneficiários dos projetos em Bucaramanga, as obras são apartamentos de 42 m², entregues com acabamentos em cinza, ou seja, paredes em cimento liso e áreas úmidas impermeabilizadas em condições de habitabilidade. Sendo também destacado pela instituição o acompanhamento social no processo de adaptação da população à sua nova habitação.

Ao indagar sobre qual o objetivo da política habitacional, representantes de órgãos públicos responderam:

Para atender essas pessoas, dar uma **melhor qualidade de vida** porque a pessoas estavam numa favela, num barraco de tabua, tirar essas pessoas e dar uma moradia melhor (**Recife – EI 05**).

O objetivo da política Habitacional eu acho que é **diminuir o déficit habitacional**, esse deveria ser realmente como o objetivo principal, segundo é oferecer **moradias dignas**, porque aí deve atender o princípio da constituição “todo o mundo tem direito a uma habitação digna” (**Recife – EI 09**).

Eu acho que o **objetivo no começo** era **tirar os pobres do centro da cidade**, logo que começou na época do BNH era **limpar a cidade** eu vejo assim, depois **foi evoluindo**, se desenvolvendo e aí se começou a se pensar por exemplo, teve alguns políticos em Recife, a gente é pioneiro com a Lei do PREZEIS [...] que preserva algumas áreas e começou-se a trabalhar encima dessa preservação através da Lei do **PREZEIS**, a gente sempre trabalhou assim, mais com o intuito de deixar por exemplo desde a época do PREZEIS tem o Coque que a Prefeitura implantou projetos lá desde 1980 de habitação, conseguiu todo o contrário, muito grande, muito adensado e nem sempre as políticas tem recursos. Brasília Teimosa, os Coelhos, tem algumas intervenções que visam **a permanência do povo** (**Recife – EI 11**).

As diversas narrativas claramente indicam que o objetivo principal das políticas públicas de habitação é a diminuição do déficit habitacional e proporcionar melhor qualidade de vida aos beneficiários, retirando-os de lugares insalubres e precários para realocá-los em locais com condições adequadas em termos de habitabilidade. No entanto, chama a atenção o depoimento que menciona que o objetivo das políticas habitacionais mais antigas em Recife era a de “tirar os pobres do centro da cidade”, de “limpar a cidade” ratificando o discurso higienista presente na época. Mas no relato também destaca-se que a política tem evoluído, mencionando a conquista de importantes instrumentos de regularização e de participação como o PREZEIS, a necessidade de manter a população próxima de seus antigos locais de moradia e do melhoramento da qualidade construtiva dos projetos.

No intuito de realocar a população que se encontrava em áreas precárias, a política de habitação nos últimos anos, tanto no Brasil como na Colômbia, tem optado por soluções de moradias voltadas à construção de apartamentos. A verticalização serve como opção à escassez do solo tanto em Bucaramanga como em Recife. Porém, a construção de habitação vertical, com parâmetros definidos tem gerado diversos debates por seu tamanho, distribuição, número

de quartos incompatíveis com as dimensões das famílias atendidas, e pelos novos padrões de convivência “condomínios” entre outros. Em depoimentos de população beneficiadas pela política em tela:

Porque a gente ficou muito triste quando a gente soube que ia morar num apartamento, a gente ficou muito triste, eu mesmo fiquei porque eu vi que não ia dar para eu ser aquela pessoa que eu era lá, mas como eu vi, depois que chegou a realidade que o dinheiro ia ser pouquinho na época foi no 2010 o valor era 10.000 e o apartamento está no valor de 40, aí eu diz que era melhor pegar o apartamento [...] eu senti que o apartamento tinha valor quando choveu... eu olhei para a rua não vi lama, não vi rato, não vi pingando aí eu diz que coisa boa que delícia!!! (Recife -E11).

A habitação popular verticalizada como alternativa à solução da moradia para a população de baixa renda nos últimos anos, tem sido alvo de diversos debates e constantes críticas. Segundo Alcântara e Monteiro (2010), essa opção gera impactos no cotidiano dos seus habitantes e mudanças nos seus padrões de vida. Segundo as pesquisadoras, a verticalização dificulta as relações de solidariedade e de partilha com os outros, além disso, o processo de mudança de território gera sentimento de perda de seus antigos vizinhos, pelo fato de viverem de “portas fechadas”, situação que é acompanhada por sentimentos de isolamento. Depoimentos de representantes de órgãos públicos relatam o processo de mudança dos padrões de construção passando de casas para construções verticais e suas implicações:

Antes eram casas unifamiliares, depois viu que a cidade do Recife não tinha espaço suficiente para construir só casas unifamiliares então passou a CH térreo mais 3 andares ou casas superpostas que era uma embaixo e outra encima [...] e aí começou toda a discussão das pessoas morarem em condomínios, aí foi todo um debate nas sociedade [...] a verticalização começou mais ou menos no 1996 [...], isso foi todo um debate, o que falasse de habitação vertical era xingado [...] **foi toda essa discussão de verticalizar para poder ter um maior aproveitamento do solo e conseguir atender um maior número de famílias (Recife – EI 12).**

Hay una particularidad, las viviendas anteriores eran viviendas unifamiliares en su mayoría o bifamiliares, creo que a partir de 'la Estación' [CH construído em 2008] comienzan a hacerse viviendas multifamiliares, el proceso de adaptación de pasar a multifamiliares es difícil, la gente no está acostumbrada a vivir en altura en comunidad (Bucaramanga – E13).

Na procura de atender o maior número possível de pessoas, as políticas de provisão habitacional têm-se utilizado nos últimos anos de propostas de habitação verticalizada, em função também do custo do solo, como foi anunciado. Assim, a redução do custo das habitações inicia com a procura de solos mais baratos, a diminuição das densidades e verticalização dos prédios e redução dos custos dos materiais.

Por outro lado, o quadro de conflitos socioespaciais identificados nos projetos tem gerado diversos debates em torno das dimensões, verticalização das moradias e o

acompanhamento social. Isto, pois, os problemas de convivência identificados são decorrentes da difícil adaptação da população ao novo estilo de vida, principalmente daqueles que habitavam em palafitas. Além disso, apesar das instituições ressaltarem a importância do acompanhamento e orientação por parte do poder público isso não parece ser suficiente ou efetivo pelo quadro de problemas no interior dos CH e a evasão de famílias pela dificuldade de se adaptarem.

Referente à participação das pessoas no processo de construção dos conjuntos, segundo discursos dos órgãos públicos:

Geralmente existe, eu não vou dizer que isso acontece de uma forma tão lineal, tão fácil, **existem dificuldade** as vezes, a gente tem uma equipe social, tem uma equipe de engenheiros, tem uma equipe de arquitetos, nem sempre a sensibilidade, a forma de pensar é a mesma, a população as vezes diz uma coisa o pessoal tem uma resistência de acatar, porque a gente tem a tendência de achar que a gente sabe mais que a comunidade, então tem todos os problemas possíveis imagináveis, tem a escuta mas nem sempre os encaminhamentos são dados conforme as decisões, mas as escutas elas existem, e a gente tenta buscar esse caminho mais integrado (**Recife -EI 12**).

Em Recife, apesar de existirem processos de escuta na tentativa de inserir a população alvo dos projetos na sua construção, nem sempre isto ocorre de forma horizontal, e nem todas as propostas são encaminhadas, sendo necessário fortalecer tanto os processos internos dentro das instituições como no processo de aproximação com a população. Isto se reflete nas falas dos entrevistados quando faziam referência ao processo de realocação, pois a participação basicamente centrou-se nos cuidados das novas moradias e processos educativos, mas não foram identificados discursos nos quais a população se sentisse parte integrante da construção dos projetos.

No caso de Bucaramanga, as soluções de habitação partem de parâmetros nacionais, posteriormente se constroem as unidades habitacionais para, concomitantemente, escolher os potenciais e possíveis beneficiários, percebendo-se a construção de projetos impostos de forma vertical, com a ausência de discussão e participação dos beneficiários na construção dos projetos habitacionais. Os critérios de seleção dos beneficiados, como foi mencionado anteriormente, são orientados principalmente à população vinculada a programas sociais do Estado para a superação da pobreza, população em extrema pobreza⁹⁹, pessoas em situação de deslocamento, vítimas de desastres naturais ou localizadas em áreas de alto risco não mitigável. Situação que reflete na falta de articulação e de conhecimento das reais necessidades das

⁹⁹ Através do Sistema de Identificação de Potenciais Beneficiários de Programas Sociais (SISBEN).

famílias beneficiárias, o que gera problemas de convivência, sendo este alguns dos problemas mais mencionados pelos entrevistados.

Diante da definição de habitação de Interesse Social contido no Plano Diretor do Município do Recife, define-se a HIS como uma moradia “com condições adequadas de habitabilidade destinada à população de baixa renda e que atenda aos padrões técnicos específicos (Art. 34). Além de contemplar o reassentamento das famílias próximas ao assentamento original para assegurar os laços sociais, econômicos e culturais com sua vizinhança (Art. 35) (RECIFE, 2008). Situação contraditória do ponto de vista técnico, pois nos conjuntos pesquisados a qualidade construtiva apresenta diversos problemas nas infraestruturas internas e externas e o descumprimento das regulações e normas existentes. Referente à questão social, identificou-se a falta de comunicação e de reconhecimento das reais necessidades sociais e falta de acompanhamento após realocação, também fruto dos recursos limitados como foi anteriormente mencionado. No entanto, no que tange à realocação das famílias próximas de seus antigos territórios, são avanços identificados em Recife nos últimos anos.

As condições de qualidade das moradias continuam sendo reduzidas às características padronizadas mínimas de habitabilidade. Quer dizer que os processos de implementação de políticas públicas ao longo da história, como foi descrito no capítulo três, continuam sem ações efetivas e equilibradas referente à qualidade mínima e pertinente dos empreendimentos, principalmente em Recife. A qualidade e o preço da moradia parece estar articuladas, no caso de habitação popular, a sua qualidade é reduzida a padrões mínimos, pois geralmente a qualidade dos produtos é sacrificada pelo custo, para a maior rentabilidade econômica das construtoras.

O tamanho reduzido das moradias, geralmente está acompanhado de posteriores modificações, tal como apresenta a Figura 40 e Figura 41, as quais apresentam mudanças nas estruturas das moradias, como no exemplo do CH Saramandaia e Vila Imperial I.

Figura 40- Alterações nas estruturas externas das moradias: CH Saramandaia



Fonte: BAUTISTA, Diana, 2013. 2014

Nota: Alterações nas estruturas das moradias e problemas com o sistema de esgoto sanitário. CH Saramandaia, à direita: ano 2013. À esquerda: ano 2014.

Figura 41- Alterações nas estruturas externas das moradias: CH Vila Imperial I



Fonte: BAUTISTA, Diana, 2017

Nota: complementos e alterações nas estruturas das moradias principalmente no térreo com apropriação de áreas de circulação. CH Vila Imperial I, dezembro 2017.

Os CH, geralmente apresentam transformações nas suas estruturas físicas como uma forma de adaptação, de transformar os espaços estreitos de acordo as necessidades das pessoas, as quais em muitos casos se relacionam com as suas formas anteriores de vida, tais como casas com mais espaços, com quintais para criar animais, ou com a ampliação para criar locais de comércio que redefinem usos e códigos de vida social (MARQUES, LOUREIRO e MONTEIRO, 1998; MONTEIRO, 2000; AMORIM e LOUREIRO, 2001; 2009).

A questão de modificação das estruturas físicas constituem elementos que não foram percebidos nos conjuntos pesquisados em Bucaramanga, o que pode estar associado com o

acompanhamento e fiscalização dos órgãos públicos responsáveis pelo desenvolvimento da política e pelo fato de serem CH relativamente novos (2015-2016). No entanto, experiências de grandes CH populares mais antigos construídos nas áreas periféricas da Área Metropolitana de Bucaramanga, apresentam uma situação contrária, como exemplo cita-se o CH *Ciudadela Nuevo Girón* (Figura 42) entregue em 2008 e localizado no município de Girón para atender a população vítima da temporada de fortes chuvas pelo fenômeno do *el niño*, no ano 2005¹⁰⁰. O projeto de grandes dimensões sofreu diversas modificações nas suas estruturas feitas pelos seus beneficiários, tal como se aprecia nas fotografias: puxados e adaptações de habitações para uso comercial e de serviços.

Figura 42- Alterações nas estruturas externas das moradias: CH *Ciudadela Nuevo Girón*



Fonte: BAUTISTA, Diana, julho 2016

Nota: Modificações nas estruturas externas.

As principais críticas ao CH *Ciudadela Nuevo Girón* está relacionada à sua localização na periferia, desconectado do entorno urbano da cidade (ORDÓÑEZ-ORTIZ, 2012), além das dificuldades de transporte, desconexão de projetos de geração de renda entre outras problemáticas que levam seus habitantes a adaptar a suas estruturas de acordo com a suas necessidades. Neste sentido, experiências internacionais mostram que CH localizados em terrenos periféricos pelo valor econômico das terras e desprovidos de infraestrutura social são geradores de grandes processos de segregação socioespacial (COLÔMBIA, 2014).

¹⁰⁰ O evento deixou famílias que ocupavam as margens do “rio de Oro” (Girón) sem abrigo.

5.4.2 *Serviços essenciais*

Além da questão atinente à infraestrutura física que está presente de forma enfática nas falas e percepção dos entrevistados, a política habitacional envolve muitas outras dimensões importantes, tais como: acesso a serviços públicos domiciliares de qualidade, acesso a infraestruturas sociais e também a atenção a outros elementos sociais que surgem como variáveis da mesma dinâmica dos territórios.

Os serviços básicos domiciliares são infraestruturas que compreendem itens básicos e dispensáveis para um habitat adequado visando garantir boas condições de vida. No entanto, é necessário conhecer a percepção dos serviços e sua qualidade através do que dizem os entrevistados. Assim, referente ao serviço de energia elétrica, as pessoas apontaram:

Como aqui também o **preço é muito alto**, muito absurdo, aqui sabem que a gente vem de palafita, e as condições do preço de energia que vem para cá é um absurdo, tem gente aqui que mora aqui e não está pagando mais energia porque não tem condições o bem come ou bem paga energia. [...] (**Recife- E02**).

O que eu mesma ignoro aqui é o preço da luz e água é **muito alto**, principalmente eu que não tenho salário, eu vivo de bico. [...] (**Recife – E11**).

Mas aqui a conta da água e energia vem um absurdo que muita gente está com conta da energia cortada, o pessoal está pendurado na energia do condomínio, a Prefeitura já cortou a do condomínio ... a gente solicita para a Prefeitura vir aqui para resolver esses problemas a Prefeitura não vem (**Recife – E 13**).

Aquí se paga mucho, los servicios llegan demasiado caro, pues uno donde vivía pagaba servicios pero aquí ha subido mucho (**Bucaramanga -E20**).

As principais reclamações referentes ao serviço de energia não têm a ver com a qualidade do serviço, mas sim pelos “altos valores”. Existe em Pernambuco a tarifa social precisamente para conceder descontos nos valores às unidades residenciais de famílias de baixa renda inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal ou no Cadastro Único da Prefeitura, sendo necessário fazer o cadastro na Companhia Energética de Pernambuco (CELPE). O benefício consiste na redução da tarifa de consumo em até 65% de desconto que varia de acordo com as faixas de consumo, ou seja, quanto menor o consumo maior o desconto (PERNAMBUCO, 2019). No entanto, os entrevistados apontaram que os valores das contas são elevados, “[...] as condições financeiras das pessoas já não tem o que comer e a energia aqui chega R\$100, R\$120 [...] R\$200 tem gente que não têm nem móveis e televisão dentro de casa e paga R\$150 de energia, imagina!!” (**Recife – E 02**). Sendo difícil constatar tais informações, levantou-se duas questões. A primeira pode estar relacionada à falta

de conhecimento das pessoas sobre os procedimentos para aceder à tarifa social e seu posterior cadastro na CELPE, ou não cumprem com os requisitos exigidos (ter limite de renda) para aceder aos benefícios da tarifa. Segundo, que o consumo ultrapasse os valores limites (até 220 kWh/mês) para receber os descontos, questionamentos que podem responder aos depoimentos de pessoas que anunciaram terem recebido elevadas contas, pois o valor cobrado varia de acordo o consumo.

No entanto, é evidente que existe dificuldade das pessoas em assumir os custos do serviço e tem situações em que as contas terminam sendo cortadas, acionando como alternativa o uso das “gambiarras”. As reclamações costumam ser direcionadas à Prefeitura e, principalmente, à CELPE esta última como instituição responsável pelo serviço.

Apesar de existir tarifa social, não se pode desconsiderar que, em países como Brasil e Colômbia, com população que trabalha informalmente para sobreviver, isto é, sem “emprego”, a intolerância com o atraso de pagamento dos serviços “públicos” essenciais à vida como água e luz é questionável por serem cobrados por empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos (SANTOS, 2012). Ademais, os custos dos serviços públicos estão associados “[...] a um tal ponto que as entidades fornecedoras trabalham na base do lucro, que buscam aumentar gulosamente” (SANTOS, 2012, p. 36).

No caso de Bucaramanga, a situação é similar, pois as pessoas pagam progressivamente pelos serviços públicos de acordo com o estrato socioeconômico, ou seja, quanto mais baixo o estrato, menores são os custos dos serviços. Neste sentido, os CH são localizados em estrato *uno*, sendo a tarifa mínima, mas que varia de acordo com A taxa de consumo da unidade familiar.

Referente aos apontamentos das instituições sobre a questão do pagamento pelos serviços recebidos, responderam:

O problema maior para gente é porque eles não querem pagar água e luz, a questão das tarifas como eles não pagavam onde moravam então eles chegam lá e também querem que a Prefeitura pague e a gente paga durante muito tempo. Tem também a questão da bomba de água, aí é difícil a convivência, é difícil de se juntarem para fazer tipo um condomínio, em alguns habitacionais a gente tem isso, tem habitacional que é super organizado, mas tem habitacional que eles não se reúnem, eles não querem pagar nada quebrou a bomba eles ligam para a gente ir e consertar, deu um problema no muro, um vazamento tudo eles querem que a Prefeitura dê o suporte, e a gente vem dando, mas é difícil [...]. Mas eu acho que o pior para eles é a convivência o **pagamento de tarifa** que eles não querem às vezes não pagam mesmo, às vezes se ligam clandestinamente, às vezes um denuncia ao outro, então o maior problema é de relação apesar de todo projeto social ter feito o antes, durante e depois [acompanhamento], mas é de relacionamento entre eles, pagamento das tarifas e eles reclamam muito da unidade (**Recife – E 07**).

As instituições revelaram que os maiores problemas referentes aos serviços públicos domiciliares refere-se aos pagamentos das contas, à convivência e à manutenção dos equipamentos apesar de eles terem contado com acompanhamento social. Existem CH que conseguem se organizar para manter o seu funcionamento, no entanto também existem CH que não conseguem se organizar sendo geralmente mais críticos os conflitos de convivência e de manutenção das instalações.

Quanto ao serviço de abastecimento de água, os principais depoimentos foram:

A água a gente sofre um pouco porque todos eles estão tendo um conserto aí, inclusive quando a gente vem morar a caixa enchia sem problema, mas agora é muito fraca a água, as vezes nem tem, aí a gente comprou uma bomba para poder puxar água para cima para poder ter água, porque se não tem bomba não tem água [...] acho mais ou menos, mas para o que era está bom **(Recife -E05)**.

A gente venho para aca e disseram que a gente aqui ia ficar em baixa renda, a gente aqui ia pagar água, mas quando a gente vimos para cá foi um absurdo a conta de água, tem muito aqui que já foram cortada a água e a energia, e tem muita gente com problema para a Prefeitura agilizar isso e até hoje não ajeitou nada **(Recife -E13)**.

Aquí porque nos regalaron la vivienda nosotros nos estamos sintiendo que estamos pagando con los servicios, porque es exagerado lo que nos cobran [...] **(Bucaramanga -E20)**.

El agua se está yendo por un problema que hay en las bombas, pero es una cuestión de mantenimiento, y problemas que hay internos en el barrio, que eso le corresponde que lo hagan los procesos de administración y el presidente de la Junta de Acción Comuna. **(Bucaramanga -E 22)**.

Referente ao abastecimento de água, tais como os problemas relacionados com a energia elétrica têm a ver com o custo do serviço. Também se identificaram problemas relacionados com a manutenção e cuidados com as bombas de água, por exemplo: os cuidados da bomba de água ao se responsabilizarem de “ligar e desligar” para evitar que o equipamento queime, fazer as revisões e limpeza para garantir seu correto funcionamento. Os depoimentos são contrastados com os depoimentos de instituições:

Abastecimento de água eles têm, além de ter cisterna eles têm caixa d'água e aí eles têm água suficiente, o único problema que eles têm com relação a água porque é colocado bomba a Prefeitura coloca bomba na caixa d'água para poder dimensionar a água, aí o que ocorre, é que às vezes eles não têm o cuidado, assim a Prefeitura colocou as bombas de água mas a manutenção não é da Prefeitura é deles, e aí as vezes não têm o cuidado suficiente para que a bomba não queime por exemplo, mas às vezes a bomba queima mas e eles não querem se unir para consertar a bomba e acabam sofrendo pela falta da água, mas quando é entregue é entregue atendendo a necessidade **(Recife – EI 08)**.

Identifica-se, assim, dificuldade de adaptação à nova vida nos CH, às novas responsabilidades assumidas como o pagamento de serviços básicos, novas e diferentes

obrigações com relação aos modos de vida anterior, onde era normal viver de gambiarra para aceder à energia elétrica e água. Por outro lado, percebe-se a dificuldade de alguns moradores de assumir o cuidado e manutenção dos equipamentos entregues, identificando-se sua dependência das instituições como a Prefeitura, como a instituição à qual podem recorrer para “resolver” qualquer eventualidade presente nos CH. No caso de Bucaramanga, os problemas apresentados no Conjunto são direcionados à Junta de Ação comunal para discutirem as suas possíveis soluções.

O serviço de gás somente encontra-se presente nos CH de Bucaramanga, sendo construídos de acordo com as normas e especificidades técnicas de construção e instalação dos dispositivos de segurança para garantir a qualidade do serviço (COLÔMBIA, 2011a). Segundo depoimentos das instituições, ao se referir aos serviços disponibilizados:

Ellos tienen que tener todos los servicios básicos, agua, luz, servicio de gas y el resto de servicios ya son complementarios como internet, televisión. También tienen servicio de alcantarillado sanitario y pluvial, se les entregan las vías de modo tal que ellos puedan circular, se les entregan algunos equipamientos complementarios como cuartos de aseo y esos proyectos los que ya se entregaron (Bucaramanga – EI 14).

A temática da destinação do lixo é outro problema identificado nos CH, principalmente em Recife. As Figura 43 e 44 apresentam pontos de destinação inadequados do lixo doméstico, nos CH Saramandaia, Palha do Arroz, Vila Imperial I e Abençoada por Deus.

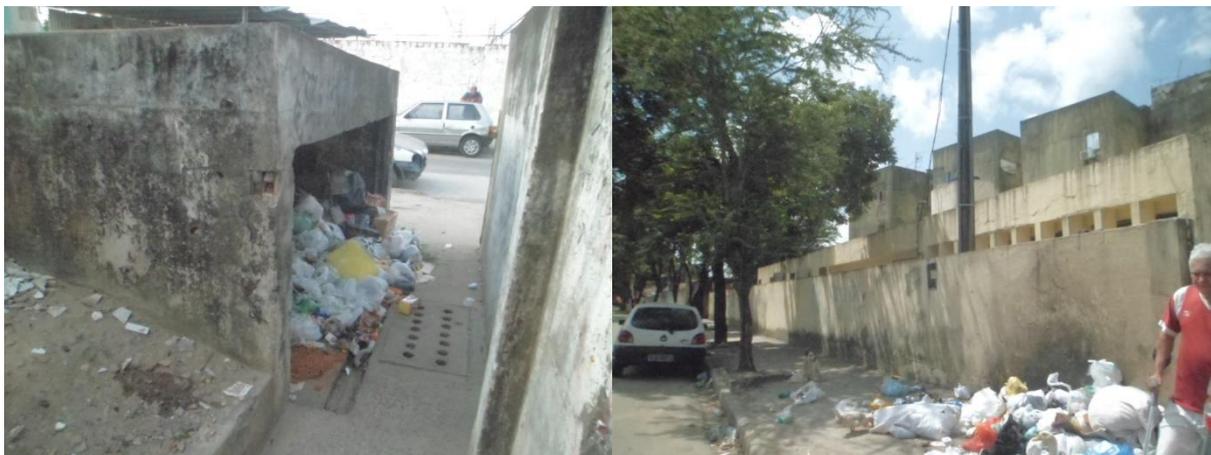
Figura 43- Pontos de destinação do lixo nas proximidades do CH Saramandaia e Palha do Arroz



Fonte: BAUTISTA, Diana, 2013.

Nota: má destinação do lixo doméstico nas proximidades CH Saramandaia e Palha do Arroz

Figura 44- Pontos de destinação do lixo nas proximidades do CH Vila Imperial I e Abençoada por Deus



Fonte: BAUTISTA, Diana. Dezembro, 2017; 2018.

Nota: À esquerda o CH Vila Imperial I. À direita o CH Abençoada por Deus.

Nas figuras apresentadas, é possível observar o acúmulo de dejetos domiciliares depositado de forma inadequada em diversos pontos, tanto dentro como nas proximidades dos CH. Ao indagar sobre a coleta de lixo nos CH, os seus moradores responderam:

Ruim porque a gente tem que se deslocar daqui para levar o lixo lá para baixo, passa aqui dentro não, passa fora da rua, dentro do prédio não passa [mas fica perto do prédio?] fica perto, eu queria que melhorasse a coleta de lixo [de que modo?] se passasse aqui dentro do apartamento porque ele só passa no portão de fora e no portão de fora passa naquela avenida e lá atrás, e aí tem que jogar o lixo dentro do condomínio, aqui fica todo o lixo, e os cachorros, aquele fedor (**Recife -E 01**).

Péssima, porque eu acho péssima porque a coleta de lixo aqui é assim a Prefeitura todo bem ele pega os caminhões de lixo ali, mas pela quantidade de morador que tem aqui eu acho péssima, porque as pessoas mal passam lá por trás aquela catinga de lixo porque parece que só vem uma vez por dia ou duas e para a quantidade dos que tem aqui alguns tem preguiça e joga o lixo lá atrás, [...] e jogam o lixo lá por meio da rua [...] preguiça (**Recife -E 02**).

Passa todos os dias, para mim é ótimo [...] tem como todo no mundo, tem do todo tipo de gente, tem gente que bota seu lixo no balde, mas tem gente que não jogam como tem ali muito lixo na rua, aí vem o carro limpa deixa todo limpinho as pessoas jogam de novo aí fica rato, mau cheiro, o carro vem limpa deixa todo limpinho aí jogam de novo. [...] (**Recife- E05**).

é bom, eles fazem o trabalho deles, agora o pessoal é que suja porque sabe muito bem a hora que passa o carro passa todo santo dia, mas o pessoas botam a qualquer hora e joga lixo e mais lixo pronto... passa aqui aí limpa a beira do canal todinho oxeee não dá meia hora o pessoal tome metralha tome lixo tome... (**Recife – E07**).

Si hay y recolectan 3 veces a la semana con los carros compactadores autorizados (**Bucaramanga -E 19**).

Percebe-se pelas falas ditas que os CH contam com o serviço de coleta de lixo. No entanto, existem moradores que não têm o costume (hábito) de depositar os dejetos nos horários

e locais disponíveis, gerando problemas de amontoamento de lixo em locais não aptos (na frente dos vizinhos, nas ruas, por exemplo), prejudicando a salubridade do lugar. Percebeu-se nos depoimentos, que tais práticas atraem animais como ratos, baratas e escorpiões. Deste modo, pode-se também associar tais práticas a seus costumes nos antigos locais de moradias, onde jogavam os dejetos nos cursos hídricos próximos, ou em diversos locais sem nenhum controle.

Apesar dos programas desenvolverem projetos de acompanhamento social antes, durante e após a obra, como foi relatado pelas instituições, o problema ainda persiste. Projetos como o PROMETRÓPOLE, que construíram os habitacionais de Saramandaia e Palha do Arroz, foram acompanhados de trabalho socioambiental, com maior intensidade no processo de remoção e reassentamento das famílias, constituídas de oficinas que abordavam diversas questões como a preparação para a vida no Conjunto, convivência, limpeza, manutenção das áreas verdes, entre outros aspectos necessários para manutenção e adaptação às novas moradias. No entanto, após a entrega dos CH, percebe-se com o tempo a sua degradação e os problemas ambientais.

Referente à questão de acompanhamento e a programas de educação, as instituições responderam:

O habitacional 3, o 1 aquele junto ao Rio Mar [CH Via Mangue], está muito estragado, muito sem infraestrutura falando interna, **muito lixo, muito sujo**, inclusive a gente está tentando um recurso para recuperar ele, está muito, o pessoal que veio da palafita mesmo eles usam o hall a área comum para jogar lixo deixar todo entulhado, não cuidam assim como uma coisa coletiva, por mais que a gente tenha pagado um empresa lá, que contratou dois anos fazendo trabalho educativo, a gente está tentando **outro recurso para refazer esse trabalho educativo** [quando vocês fazem esse trabalho educativo, as pessoas participam? participam [...] antes participavam porque estavam para receber a casa, não sei se o trabalho que a gente vai fazer agora se a gente vai conseguir mobilizar, a gente tem sempre que buscar artifício para ganhar, a gente leva um lanche algumas coisas para poder ter a participação, as vezes a gente faz ações mais amplas (Recife – EI 11).

Existe um trabalho educativo nas comunidades, como foi ratificado nas falas dos representantes das instituições, tanto em Recife como em Bucaramanga. No entanto, em Recife, a problemática de organização e coleta de lixo continua latente apesar de ser uma coleta diária. Diferente da situação identificada em Bucaramanga, onde a coleta de lixo acontece três vezes na semana e parece não ser nenhum inconveniente para seus moradores depositar nos pontos adequados.

A problemática do depósito de dejetos em pontos impróprios levanta uma preocupação de saúde coletiva já que são ações geradoras de vetores de doenças que impactam diretamente na saúde das pessoas. A inadequada destinação dos resíduos afeta a efetividade dos serviços de

saneamento básico. Isto porque o acúmulo de lixo obstrui alguns pontos de escoamento de águas, gerando alagamentos em alguns CH. Dentro das problemáticas expressadas pelas instituições em Recife:

Poderiam ser melhor... eu acho que um problema que é recorrente é rede de esgoto que sempre dá problema, agora porque a própria população não está educada o suficiente para utilizar a rede de esgoto, geralmente coloca lixo na rede então sempre a manutenção é muito cara e logo entope, fazem ligações clandestinas e termina que o sistema não funciona de forma satisfatória (**Recife – EI 01**).

Como foi exposto, uma das principais problemáticas do saneamento tem a ver com problemas nas galerias de esgoto entupidas devido ao depósito de lixo e alterações no sistema, situação também identificada nas falas dos beneficiários da política, destacando-se:

Tem esgoto sanitário, mas é péssimo, porque as fossas cheias [você sabe porquê?] sei não, não sei se o serviço que fizeram é tudo assim todo estourado...[....] aí quando a gente chegou não era assim não, era tudo bonitinho arrumadinho, mas o morador tem que participar também, ajudar. [como seria essa participação?] eu mesmo não botaria nada dentro da fossa para não entupir, eu mesmo tenho cuidado (**Recife – E 01**).

Entope que só, este mesmo de vez em quando tenho que pagar aos outros ... [entope por quê?] e eu sei.... dizem que isto aqui não é só ligação de uma casa, é de duas ou três [jogam lixo dentro?] não tem como jogar, assim [...] quando tem que fazer limpeza nas canaletas todas [...] aí é uma catanga... eu não acho bom não, para ser sincera eu acho melhor morar no barraco na época [...] tudo bem a casa [...] o saneamento que eles fizeram não fizeram a recaída das águas, não fizeram as caixas das águas... mas não tem recaída do esgoto não, [...] (**Recife – E 06**).

Ótimo, pelo menos aqui na minha parte aqui é bom, agora lá para atrás o negócio é meio complicado porque as fossas são todas cheias, todo estourado [...] entupimento... não sei se é de lixo alguma coisa não sei o que acontece, só sei que aqui na minha casa não tem esse problema aí na frente não tem vazamento, mas se você for lá para atrás mesmo meu Deus!!... (**Recife -E 10**).

Eu gosto muito... é a melhor coisa é ter seu banheiro melhor coisa (**Recife -E 15**).

Ao contrastar a fala das instituições com a dos beneficiários da política, é possível identificar que um dos principais problemas do sistema de esgoto sanitário é derivado do uso inadequado e da falta de manutenção do sistema por parte de seus usuários. Nas falas dos beneficiários percebe-se que os projetos entregues no seu início não apresentavam problemas, estes só se apresentaram depois devido ao depósito de lixo no sistema e posteriores modificações das estruturas físicas. No entanto, também é possível identificar que os projetos apresentaram alguns problemas estruturais para o escoamento de águas, apresentando-se problemas de alagamentos em alguns conjuntos a exemplo do CH Via Mangue III e Saramandaia.

Mas também houve depoimentos em que as pessoas pareciam satisfeitas com o serviço, apesar de algumas falhas como “gorduras” e “lixo”, mas que eram possíveis de resolver. Da mesma forma, destacaram o fato de terem unidade sanitária exclusiva.

Em Bucaramanga, até o momento das entrevistas, as pessoas manifestaram estarem satisfeitas com o serviço, a exceção do seu custo. A Figura 45 apresenta a situação das infraestruturas de saneamento ambiental.

Figura 45- Situação de infraestruturas de saneamento ambiental.



Fonte: BAUTISTA, Diana, 2014; 2018

Nota: À esquerda: CH Saramandaia após quatro anos da sua entrega apresenta modificações estruturais da fachada e apropriação do espaço da calçada e obstrução do escoamento das águas. À direita: CH Campo Madrid após dois anos da sua entrega sistema de esgotamento sanitário

Na fotografia à esquerda, observa-se a situação precária do esgoto sanitário no CH Saramandaia, identificando-se modificações na estrutura externa e obstrução com resquícios de materiais de construção, esclarecendo que tal situação não é presente de forma geral nos CH pesquisados. Na fotografia à direita, apresenta-se a instalação de esgoto sanitário no CH Campo Madrid, sendo elementos incorporados de acordo com as normas técnicas colombiana, como requerimentos mínimos para garantir o adequado funcionamento dos sistemas de drenagem de águas pluviais, a fim de garantir proteção à saúde, segurança pública (COLÔMBIA, 2011a)

As problemáticas identificadas em Recife também estão associadas à disponibilidade limitada de recursos, no entanto, os projetos são entregues com as qualidades mínimas permitidas e funcionais para atender as necessidades de seus usuários, como foi apontado por funcionário de instituição pública:

faz o serviço de rede de água, rede de esgoto, iluminação pública, pavimentação e drenagem, paisagismo [...] os recursos são muito limitados então a gente não pode fazer uma unidade habitacional nível A para classe B porque não vai ser classe A quem vai usar, e se a gente ia fazer isso iria ter recurso para menos unidades

habitacionais, então a qualidade que a gente usa é a qualidade digamos mediana para também não ser baixa qualidade ao ponto de prejudicar ao usuário, mas também não é de alta qualidade, porque aí não faria sentido você gastar mais do que o necessário em isso que é para atender aquele que não tem onde morar. Não é luxo, a gente quer atender a necessidade básica da pessoa, então a qualidade mínima para que a pessoa possa viver com conforto e segurança (**Recife – EI 01**).

Existe uma grande divergência entre o que é dito e o que é feito enquanto prática, com relação às políticas habitacionais, pois, se criam projetos que posteriormente, por problemas financeiros e técnicos, diminuem a sua qualidade ou retiram equipamentos previstos tais como salão de reuniões, área de lazer etc. Assim, muitas vezes estes projetos ficam somente no plano discursivo, já que na prática a sua materialização muda em função de adversidades no caminho.

Por outro lado, o fato dos serviços públicos serem de natureza econômica, repercute negativamente, pois afeta aos setores de mais baixa renda pela sua dificuldade das unidades familiares assumirem os pagamentos. Situação também associada às mudanças de território, em se se tinha outra cultura em termos de ocupação e a dificuldade de inserção laboral.

No entanto, não podemos eximir também as responsabilidades dos moradores, em ações de convivência como exemplo: a adequada disposição do lixo domiciliar e o uso adequado das estruturas e sua manutenção.

Apesar das dificuldades apresentadas existem exemplos de aproximação da população com seu ambiente e com o cuidado do espaço como apresentam as figuras Figura 46 e Figura 47, referentes aos CH Zeferino Agra e Abençoada por Deus, em Recife, e Campo Madrid e Inmaculada, em Bucaramanga.

Figura 46- Cuidados e contato com o verde: CH Zeferino Agra e Abençoada por Deus



Fonte: BAUTISTA, Diana. Dezembro, 2017; 2018

Nota: à esquerda: CH Zeferino Agra. À direita: CH Abençoada por Deus

Figura 47- Cuidados e contato com o verde: CH Campo Madrid e Inmaculada



Fonte: BAUTISTA, Diana, 2018

Nota: CH Campo Madrid áreas verdes e jardim sob cuidado de moradores.

A importância de orientação e capacitação para a construção e manutenção de jardins e de hortas para o aproveitamento dos espaços, como os exemplos citados, que são de iniciativa dos próprios moradores, são experiências positivas, que podem ser expandidas dentro e para outros CH, pois, são áreas com espaços que proporcionam uma melhor adaptação e integração da população. A arborização e criação de áreas verdes são mais presentes nos CH construídos em Bucaramanga, sendo espaços que harmonizam e embelezam sentimentos expressos pelos seus beneficiários. Faz-se necessária a aproximação entre a sociedade e a natureza, pois a sua interação é imprescindível na vivência de um ambiente construído.

Segundo depoimento de representante das instituições:

[...] então começou-se a dar casas com reboco, cimentado [...], depois se viu que precisava que as famílias conservaram melhor o seu espaço quando elas sentiam a sensação de prazer ambiental era maior, então quando eles recebiam alguns começavam a pintar, ajeita, faziam jardim na frente e começou se observar que era necessário investir numa qualidade melhor da casa para que levantasse a autoestima das famílias e elas percebessem uma mudança de vida, e com isso a gente entendia que iam conservar melhor o bem que foi ofertado **(Recife – EI 12)**.

O depoimento anterior deixa claro como investir em unidades habitacionais com maior qualidade influencia no fato das pessoas se apropriarem mais de seu novo espaço, de sentir pertencimento com relação à sua moradia, gerando mudanças positivas, a aproximação do homem com a natureza.

Os serviços básicos domiciliares são elementos de infraestrutura necessários na qualidade de vida das pessoas. Villaça (1998) aponta que, para o exercício e reprodução da

força de trabalho, a localização é determinada então por dois atributos: o primeiro faz referência a uma rede de infraestrutura como vias, esgoto, pavimentação, energia, água, etc. O segundo, corresponde às possibilidades de transporte tanto para o deslocamento de pessoas para seus locais de trabalho, educação, compras, lazer, etc., como para o deslocamento de energia/matéria. Neste sentido, as condições de deslocamento (sistema de transporte) das pessoas a um determinado ponto urbano prevalecem sobre a disponibilidade de infraestrutura.

Neste sentido, o transporte é considerado um elemento importante na articulação ou na restrição, pois este aproxima e também isola, aparta da sociedade as pessoas que moram na periferia (CARLOS, 2013). É um serviço essencial tanto no que tem a ver com o acesso ao trabalho e a serviços (deslocamento) e sua influência na economia das cidades.

Os Sistemas de Transporte têm propiciado renovações dos espaços públicos principalmente através da implantação da sua infraestrutura. Na Colômbia, tem-se implementado, em diversas cidades, o Sistema Integrado de Transporte Massivo (SITM) também conhecido como BRT, siglas em inglês que significa ‘Ônibus de Trânsito Rápido’. Em Bucaramanga, o SITM denominado Metrolinea, com início de seu funcionamento em 2010, foi um projeto que gerou mudanças nos espaços públicos e renovação de calçadas para pedestres, visando contribuir para a mobilidade e o desenvolvimento da cidade por meio da incorporação de infraestruturas no contexto de ordenamento do território. Paralelamente, tem influenciado nos processos de especulação em determinados pontos da cidade. Este sistema também tem apresentado diversas dificuldades de articulação principalmente com as periferias da cidade, e ainda não conecta os setores onde tem sido construída a maioria dos projetos de VIS.

Neste sentido, as pessoas utilizam o transporte público coletivo de ônibus, e também a opção dos chamados “carros piratas”, como é afirmado nos depoimentos dos entrevistados:

Pues aquí es bueno porque a cualquier hora se va uno para el centro en **el pirata** [riso] [transporte público?] no, los únicos que entran aquí es Hamaca y Betania [...] pirata si hay, porque por lo menos el día domingo, el día festivo los buses se demoran mucho entonces uno se viene en un pirata y paga igual que el bus (**Bucaramanga – E17**).

No queda lejos, sale uno acá y el transporte pirata (**Bucaramanga – E18**).

Para poder ir para Bucaramanga el primer año nos tocó subir arriba un kilómetro, porque los buses que bajan van para las estaciones, ahora tenemos uno que nos lleva arriba y allá se hace las transferencias (**Bucaramanga – E22**).

Nas proximidades dos CH, percebe-se a dificuldade de acesso a transporte público, principalmente pela quantidade de rotas, motivo pelo qual há pessoas que optam pelo transporte “pirata” e/ou o uso de bicicleta.

Referente à Recife, a cidade conta com um sistema de transporte público composto de estações de metrô integradas aos ônibus e terminais integrados de passageiros, além do BRT construído em 2015. No entanto, a questão de mobilidade é uma temática complexa, pois não só envolve o acesso a transporte público, como também considera outros aspectos tais como vias, e capacidade multimodal (carro, bicicletas, ônibus, etc.) da localidade, etc. (RECIFE, 2016a, p. 17). Elementos que pelo escopo da pesquisa não foram aprofundados. No entanto, é pertinente conhecer qual é a percepção das comunidades pesquisadas referente ao serviço público:

Agora há sempre o problema de deslocamento para o centro da cidade, o sistema de transporte de Recife como um todo é meio problemático, então os conjuntos mais afastados sempre têm mais dificuldade de se transportar para outras partes da cidade (**Recife – EI 01**).

Tem aqui, aí você sai na frente, mesma coisa demorado demais, é raro você passar e ter ônibus passar na hora (**Recife – E06**).

No caso do Via Mangue III, percebeu-se que este CH se encontra bem servido de serviços de transporte, segundo depoimento:

Aqui é perto, é aqui na frente aí tem o metro aqui atrás [estação Tancredo Neves], tem o metro aqui, tem o ônibus na frente (**Recife – E 11**).

Outro aspecto importante referente à questão do transporte, tem a ver com a modalidade cicloviária, pois, “em Recife, há pesquisas que apontam que mais de 70% dos usuários rotineiros de bicicleta são compostos por pessoas com renda até dois salários mínimos, dos quais quase 40% por aqueles com até 1 s. m. de renda mensal” (RECIFE, 2016a, p. 17). No caso dos entrevistados, os seus relatos apontam que o acesso principalmente a unidades de educação e feito a “pé” e/ou “bicicleta”, sendo uma modalidade de transporte que evita que as pessoas incorram em gastos.

Enquanto a inserção no mercado laboral no perfil dos respondentes, destaca-se o seu nível de instrução baixo atrelado ao acesso e nível de educação, entendendo como em certo ponto, a escolaridade encontra-se implicitamente relacionada com a capacidade de inserção no acesso ao trabalho. Como foi mencionado no início do capítulo, a população entrevistada carecia de instrução e/ou possuía o ensino fundamental completo, sendo estes níveis de instrução que podem influenciar na restrição de acesso a trabalho principalmente qualificado, o que os distanciam e limitam as suas condições de vida a trabalhos menos qualificados e com menor remuneração. O Gráfico 40 apresenta de forma geral as ocupações mais comuns no local, citadas pelos entrevistados.

Gráfico 40- Nuvens de palavras: Percepção dos moradores acerca do perfil das ocupações no atual local de moradia.



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Nota: Recife à esquerda e Bucaramanga à direita.

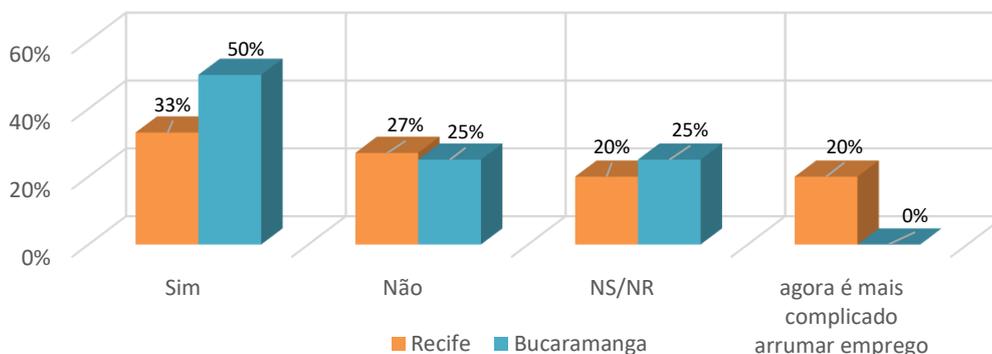
Nota:* Bico: Trabalhos informais temporários.

Ao indagar se as ocupações dos moradores permaneceram ou mudam ao serem realocados, o Gráfico 41 apresenta que houve mudanças nas ocupações exercitadas no seu antigo local de moradia. No caso de Recife, 33% dos entrevistados apontaram que continuaram nas mesmas atividades, 27% mudaram de atividades e 20% informaram que no local atual é mais complicado achar emprego. Em Bucaramanga, 50% manifestaram ter continuado nas mesmas atividades e 25% tiveram mudanças. A mudança nos conjuntos habitacionais tem interferido na inserção laboral principalmente da população que foi realocada longe de seus antigos locais de moradia, também fatores como o nível de escolaridade, distâncias, transporte influencia na mudança e/ou perda de emprego, sendo este a prioridade para a sobrevivência das famílias, evidenciando-se a luta das pessoas para se inserirem no mercado de trabalho e na procura de outras alternativas de ocupação.

Dentre as de atividades novas identificadas nas falas dos entrevistados, encontra-se o “envolvimento com drogas”, o que se relaciona com problemas com violência e também o tráfico e consumo de entorpecentes. Enquanto a afirmação do “Estudo como melhores oportunidades de emprego” como uma alternativa para superar a desigualdade presente nestas localidades, a inquietação por saber, sendo a educação um caminho à crítica, uma práxis libertadora de homens e mulheres oprimidos na sua luta contra os seus opressores, uma educação que avança na inserção da participação social (FREIRE, 1987). Assim como outras alternativas como projetos sociais de capacitação e formação, economia solidária, entre outros

poderiam ser alternativas para impulsionar a geração de renda e a melhor inserção no mercado de trabalho.

Gráfico 41- Mudanças ou permanências das ocupações nos novos locais de moradia.



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Quanto ao discurso das instituições relacionada com a questão de trabalho, apontam:

Em relação às famílias eles tentam realocar essas famílias o mais próximo das áreas onde eles residem porque existe todo um trabalho, assim tem pessoas que são catadoras de lixo então vivem daquilo ali, então eles procuram levar as pessoas para aquilo ali porque eles vivem daquilo, então procuram locais mais próximos da antiga moradia. [...] (**Recife – EI 04**).

Os projetos mais recentes dão prioridade a realocação da população em áreas próximas, com a finalidade de manterem seus vínculos de trabalho. Neste sentido, os discursos dos entrevistados que criticam as mudanças de trabalho fizeram-no com relação à remoção das comunidades para longe de seus antigos territórios, assim como com relação às famílias que saíram de moradias com espaços para criar animais:

A Prefeitura falou para a gente ia ter emprego e renda, mas quando chegou aqui foi totalmente diferente, não tem nem emprego nem renda, porque a maioria era pescador [...] lá vivia de pescaria e chegou aqui o pessoal ficou muito desempregado, aqui as pessoas têm que pagar água, luz, lá não pagava e tem que sobreviver (**Recife – E03**)

lá era mais vantagem para mim pela minha condição porque tinha como trabalhar, tinha meu terreno para trabalhar, eu trabalho com reciclagem meu marido trabalha com reciclagem e criação [...] eu tinha meu quintal grande, eu tinha onde botar minha casa, eu criava porco criava todo, e quando tiraram a gente dali eles prometeram o que não podiam cumprir, eu tenho um jornal provando [...] mostrando ele prometendo a gente que era da reciclagem que era carroceiro que tinha o futuro melhor para a gente, meu marido tem 61 anos da minha idade também, quando eles tiraram daí eles vieram a oferecer somente de pedreiro e aí... ficou com isso mesmo [...] (**Recife -E07**).

Além do anteriormente exposto, as falas dos entrevistados apontaram a perda de

oportunidades de comercialização porque os CH e suas proximidades são locais pouco movimentados em comparação aos antigos locais, principalmente daqueles que se encontravam próximos à praia, pois neles as pessoas pescavam e comercializavam produtos. Como alternativas, várias pessoas vivem de “bico”, de prestação de serviços ocasionais e em alguns depoimentos as pessoas manifestam que por falta de oportunidades adolescentes e pais de famílias terminam se envolvendo no comércio de entorpecentes para sustentar as suas famílias e muitas vezes os luxos e fetiche.

Outras alternativas traduzem-se na transformação de parte das moradias, principalmente as localizadas no térreo como espaços de comércio para a venda de água, gás, barracas, bares, entre outras atividades como se aprecia na Figura 48.

Figura 48- Comércios nos CH



Fonte: BAUTISTA, Diana, 2018.

Nota: Atividades econômicas, CH Abençoada por Deus

Em Bucaramanga, houve menos mudanças referente às ocupações, no entanto a crítica é voltada para a pouca oferta de serviços próximos aos CH e a dificuldade de dar continuidade à venda de produtos, principalmente para aqueles que nos seus antigos locais de moradia tinham pequenos comércios, padarias, papelaria, costura/confecção, entre outras. Ao serem realocados em *propriedade horizontal*, tais atividades são proibidas, no entanto a população continua na luta para poder comercializar seus produtos. Esta temática, vem sendo discutida entre moradores e as instituições públicas. Nos depoimentos destaca-se:

En este momento como Campo Madrid, Betania y la Inmaculada, son proyectos que casi no tienen servicios. No tienen comercios cerca entonces se está buscando manera de poder complementarlos (**Bucaramanga - EI 14**).

Que hemos hecho en el proyecto, organizarnos y cada quien sacó puesticos a vender minutos, vender dulces, por ejemplo, la gente que vendía verduras ya vende en las

canastas y salen a vender así, pero acá no tenemos unos equipamientos para montar un local o un negocio... no se puede. Tiendas cercanas ha tocado la misma gente poner los apartamentos pero por la mala [á força] (**Bucaramanga - E 20**).

Um exemplo de uso das unidades habitacionais como forma de continuar existindo as antigas atividades apresenta-se na Figura 49, onde se pode observar como parte da sala é reservada para montar equipamentos de costura.

Figura 49- Atividades no interior das unidades habitacionais - CH Inmaculada



Fonte: BAUTISTA, Diana, 2018

Nota: CH Inmaculada, uso da unidade habitacional para trabalhos de costura

A inserção laboral das pessoas realocadas nos CH é um elemento fundamental para evitar que as pessoas fiquem excluídas do mercado de trabalho e voltem a situações de pobreza ou a evasão dos conjuntos, retornando aos locais onde conseguiam se inserir no mercado laboral. Neste sentido, é pertinente que os projetos habitacionais se articulem e trabalhem a integração ao mercado laboral, com projetos de geração de renda de acordo com o perfil da população, assim como outras alternativas colaborativas, de cooperação, etc.

5.4.3 Infraestruturas sociais

Os equipamentos sociais são elementos essenciais para atender as necessidades da população em aspectos como saúde, educação, lazer e comércio. Neste sentido, os projetos de habitação de interesse social devem articular tais elementos para melhorar a qualidade de vida das famílias de baixa renda. Sendo assim, a localização desses equipamentos nas proximidades dos conjuntos habitacionais reveste-se de certa importância para garantir o acesso ou prever a construção de unidades complementares quando for necessário ampliar a cobertura

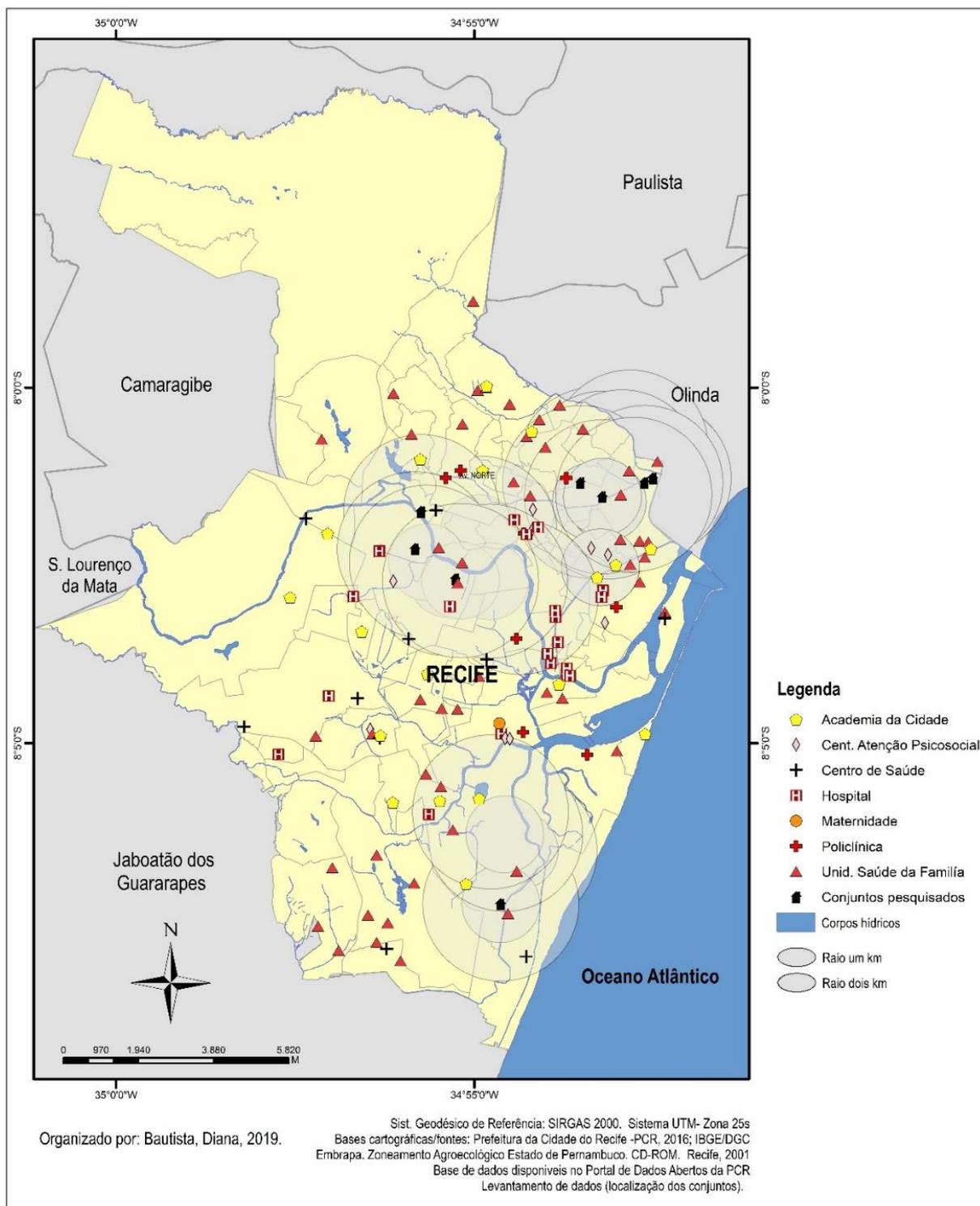
principalmente quando se faz referência à construção de Conjuntos Habitacionais de grande porte.

Com o intuito de identificar os serviços de saúde, educação e áreas de lazer nas proximidades dos CH recentes em HIS no Recife, a pesquisadora valeu-se da sua representação através de mapas, usando como bases os dados gerados pelas secretarias e órgãos de gestão municipal disponíveis em formato aberto, no portal eletrônico oficial “Dados Recife” da Prefeitura do Recife. As bases de dados fornecidas no portal da Prefeitura encontram-se atualizadas com informações correspondentes ao ano de 2014, sendo possível ter ocorrido posteriormente a implantação de novos equipamentos durante o período da pesquisa (2018).

Para identificar a distância entre os CH e os equipamentos, utilizou-se como critério distância a partir de raios de circunferência de um e dois quilômetros cujos centros são os conjuntos habitacionais pesquisados. Isto com a finalidade de identificar a possibilidade de acesso aos referidos equipamentos por parte dos beneficiários dos CH.

A Figura 50 apresenta a localização dos CH pesquisados em Recife e a sua proximidade a equipamentos de saúde pública tais como: Academia da Cidade, Centros de Atenção Psicossocial, centros de saúde, hospitais, maternidades, policlínicas, unidades de saúde da família.

Figura 50- Localização dos conjuntos habitacionais pesquisados e serviços dos saúde pública no município de Recife/PE – Brasil



Fonte: Organização da autora, 2019.

Nota: Para a correspondência entre a localização dos CH recentes em HIS e a situação dos serviços de saúde, foram utilizadas as bases de dados disponíveis no portal eletrônico oficial da Prefeitura do Recife “Dados Recife” de 2014.

No que tem a ver com a capacidade de atendimento dos serviços de saúde, este tema foi abordado nas entrevistas, considerando-se a opinião dos entrevistados referente à prestação do serviço. Dentre as falas, destaca-se:

[...] eu cheguei 4 da manhã ao posto e fui atendida 11 horas, isso lá no outro posto não acontecia, lá tinha um médico ela era um santo porque ela atende, aqui a gente não tem isso, a gente tem porta na cara (**Recife -E07**).

Recife conta com uma ampla distribuição de serviços de saúde descentralizados como foi apreciado na Figura 50. No entanto, a reclamação dos beneficiários girava em torno da satisfação da qualidade da prestação dos serviços e do acesso a medicamentos. A respeito desta situação, pode-se conjecturar suas possíveis causas, por exemplo pela falta de investimento e deterioração das estruturas ao longo do tempo; aumento da demanda pelos serviços de saúde; e em função da urbanização principalmente dos CH que foram realocados distantes das suas antigas moradias. Estas suposições são suportadas a partir dos seguintes apontamentos:

Aí não posto, mas não é bom viu, está faltando também remédio, é aqui pertinho do prédio, sempre falta remédio no posto, agora eu preciso de psiquiatra para fazer, mas não consigo sempre é fora do sistema, a saúde não está boa não (**Recife – E 01**).

Tem dois postos de saúde aí na frente, agora vou te dizer que é como se não tivesse, por que não tem médico (**Recife – E 02**).

Péssimo porque não tem médico no posto, não tem atendente às vezes as agentes de saúde não vêm fazer visita para se consultar um problema e não há acolhimento (**Recife – E 03**).

Não tem, tem um ponto em Peixinhos. [...] a gente tem que ir de madrugada ficar no meio da rua, [...] as vezes é uma burocracia para atendimento [...] para pegar uma ficha a gente tem que sair daqui 3:30 da manhã para 4 horas pegar uma ficha. [...] e o atendimento é péssimo (**Recife – E 06**).

Os estabelecimentos de saúde são próximos dos CH, com distâncias inferiores a um quilômetro. Informação também ratificada nos discursos da maioria dos entrevistados, que afirmam poder ir caminhando. Contudo, existe uma maior demanda de atendimento principalmente de nível primário à saúde oferecido pelas Unidades de Saúde da Família e Centros de Saúde isto também devido à proximidade.

Apesar de as Unidades de Pronto Atendimento (UPA e Upinhas, funcionamento diferenciado) fazerem parte da rede de atenção às urgências, estas ainda não se encontram contempladas na base de dados georreferenciados da Prefeitura do Recife e, por este motivo, não foi possível representá-las no mapa. Entretanto, foram equipamentos mencionados pelos entrevistados tendo em vista que são estabelecimentos de complexidade intermediária os quais

compreendem atenção hospitalar entre outras formas de atendimento prévio ao encaminhamento para um hospital da rede de saúde, evitando os deslocamentos desnecessários para redes de hospitais que se encontram localizados a maiores distâncias.

Pela Figura 50, também pode-se observar oferta de Unidades de Atenção Integral à Saúde e Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), entretanto estes equipamentos não foram mencionados pelos entrevistados ao longo da realização da pesquisa, o que pode estar associado ao desconhecimento ou à não necessidade/urgência dos estabelecimentos, ou também devido aos atributos dos participantes, podendo existir pessoas que fazem uso do serviço que não fizeram parte do estudo.

Referente às Unidades de Maternidade, ainda que estas não tenham sido mencionadas pelos entrevistados, pode-se observar as poucas unidades implantadas na cidade; segundo o diagnóstico do PLHIS (2016), esta situação está presente principalmente nas RPA 2 e 3 na parte Norte da cidade e onde se encontram alguns dos conjuntos pesquisados (Saramandaia, Palha do Arroz, Vila Imperial e Zeferino Agra), representa os locais onde se acham os maiores coeficientes de mortalidade infantil, correspondendo às áreas extensamente ocupada por CIS (RECIFE, 2016b).

Quanto às Policlínicas, estas concentram-se mais na parte norte da cidade, estando próximas aos conjuntos pesquisados nesta área. Entretanto, existe uma concentração de hospitais no centro da cidade, local onde se situa o chamado polo médico-hospitalar.

Verificou-se também a Academia da Cidade, que é resultado de projetos desenvolvidos pela Prefeitura do Recife, através da Secretaria de Turismo e Lazer, para promover estilos de vida saudáveis. Na Figura 50, foram localizados 18 polos da Academia da cidade, no entanto, segundo dados da Prefeitura do Recife de 2019, a cidade já possui 33 polos (RECIFE, 2019). Neste sentido, as famílias entrevistadas destacam a importância de tais equipamentos nas proximidades dos CH, principalmente como espaço de lazer para jovens e crianças.

No entanto, a Academia da Cidade localizada no bairro do Arruda, nas proximidades dos CH Saramandaia e Palha do Arroz foi objeto de diversas críticas, em primeiro lugar, pelo fato de estar em manutenção e adequação no período das entrevistas e, em segundo lugar, pelos diversos enfrentamentos e brigas entre grupos de jovens divididos por bairros ou as chamadas tribos urbanas (gangues) que impedem o ingresso à Academia pelo fato de pertencer a outro bairro, situação que fragmenta o espaço.

Quanto ao atendimento de nível mais especializado e de maior complexidade, este parece apresentar diversos empecilhos para as pessoas que demandam o serviço, pela dificuldade para marcar consultas, burocracia e tempo de espera para ser atendido, além de

distâncias maiores, evidenciando-se dificuldades de articulação dos níveis de complexidade e a garantia integral de assistência à saúde.

Segundo apontamentos dos representantes entrevistados:

Os habitacionais são construídos próximos a áreas de onde eles são retirados já que eles não tinham tantos problemas com relação ao acesso de equipamentos, dizer eu me mudei para ficar vem distante sem acesso a nada, isso dificilmente acontece, eles são colocados nas áreas onde moravam com equipamentos públicos próximos (**Recife – EI 08**).

Eu acho que precisa uma maior integração, ou pelo menos na fase do projeto, acho que precisa trabalhar melhor essa situação, pois agora mesmo a gente tem dificuldade, quando você desloca uma comunidade distante para outra, essa rede de saúde de educação ela não foi primeiro trabalhada para receber essa demanda [...] eu acho que precisa ser melhor trabalhada (**Recife -EI 9**).

Recife tem construído pequenos habitacionais e sempre próximos de bairros que tem uma certa infraestrutura, Boa Viagem, bairro do Recife, as vezes tem, acho que as vezes tem dificuldade com saúde, porque a dificuldade de saúde não é só em função de quem mora nos habitacionais da Prefeitura, saúde é um problema para a população como um todo, inclusive para a gente de classe média, que vive pendurada em pagar planos de saúde quando deveria estar usando a saúde pública (**Recife – EI 12**).

Cabe destacar que as comunidades que foram realocadas próximas dos seus antigos locais de moradia não geram novas demandas por serviços, pois as famílias continuam vinculadas aos mesmos serviços de saúde, de escolas e praças, como o exemplo do CH Saramandaia, Palha do Arroz, no entanto apesar disso é necessário fazer investimento na qualidade destes estabelecimentos.

Situação diferente dos grandes projetos habitacionais localizados distantes dos antigos locais de moradia, cujas famílias se vinculam aos novos serviços próximos de seu novo local de moradia. Contudo, apesar da existência de equipamentos nas proximidades dos CH, existe uma nova concentração de demandas de uso dos serviços que influencia na disponibilidade de vagas e na qualidade dos serviços, como foi apontado pelos depoimentos dos funcionários.

Contudo, é importante considerar que a política nacional de saúde no Brasil apresenta vários entraves na prestação de seus serviços, pelo que as dificuldades não somente encontram-se presente nos CH, como também no atendimento da população de forma geral. O Sistema Único de Saúde brasileiro, consolidado na Constituição Federal de 1988 e instituído em 1990 com a Lei Orgânica da Saúde nº 8.080, apesar de seus avanços no estabelecimento do acesso universal, vem enfrentando atualmente diversos desafios, destacando-se o relacionado à insuficiência de recursos devido ao baixo financiamento público entre outros problemas de cunho administrativo e de formação e aperfeiçoamento da gestão (SILVA, 2011). Assim mesmo, o sistema de saúde pública, em seu contínuo desenvolvimento, enfrenta desafios diante

das constantes transformações sociodemográficas e epidemiológicas do Brasil, além das contradições competitivas entre a saúde voltada ao mercado e a luta para garantir não só o direito ao acesso universal equitativo, mas também à qualidade do serviço prestado, sendo pertinente também fazer uma revisão das relações público-privadas (PAIM, TRAVASSOS, *et al.*, 2012).

O acesso à saúde, na maioria dos países latino-americanos, principalmente nas duas últimas décadas, tem dado maior relevância ao mercado o que tem gerado como consequência o baixo financiamento público, interferindo na qualidade dos serviços (SILVA, 2011).

No caso de Bucaramanga, seguiu-se a mesma metodologia mencionada para a elaboração de mapas para identificar os serviços de saúde, educação e suas proximidades aos CH de VIS e VIP. Utilizou-se como base os dados disponíveis no portal eletrônico oficial da Prefeitura de Bucaramanga e do Ministério Nacional de Educação do ano 2017. Mas não foi utilizado o raio de um e dois quilômetros devido à presença da formação geomorfológica de escarpa.

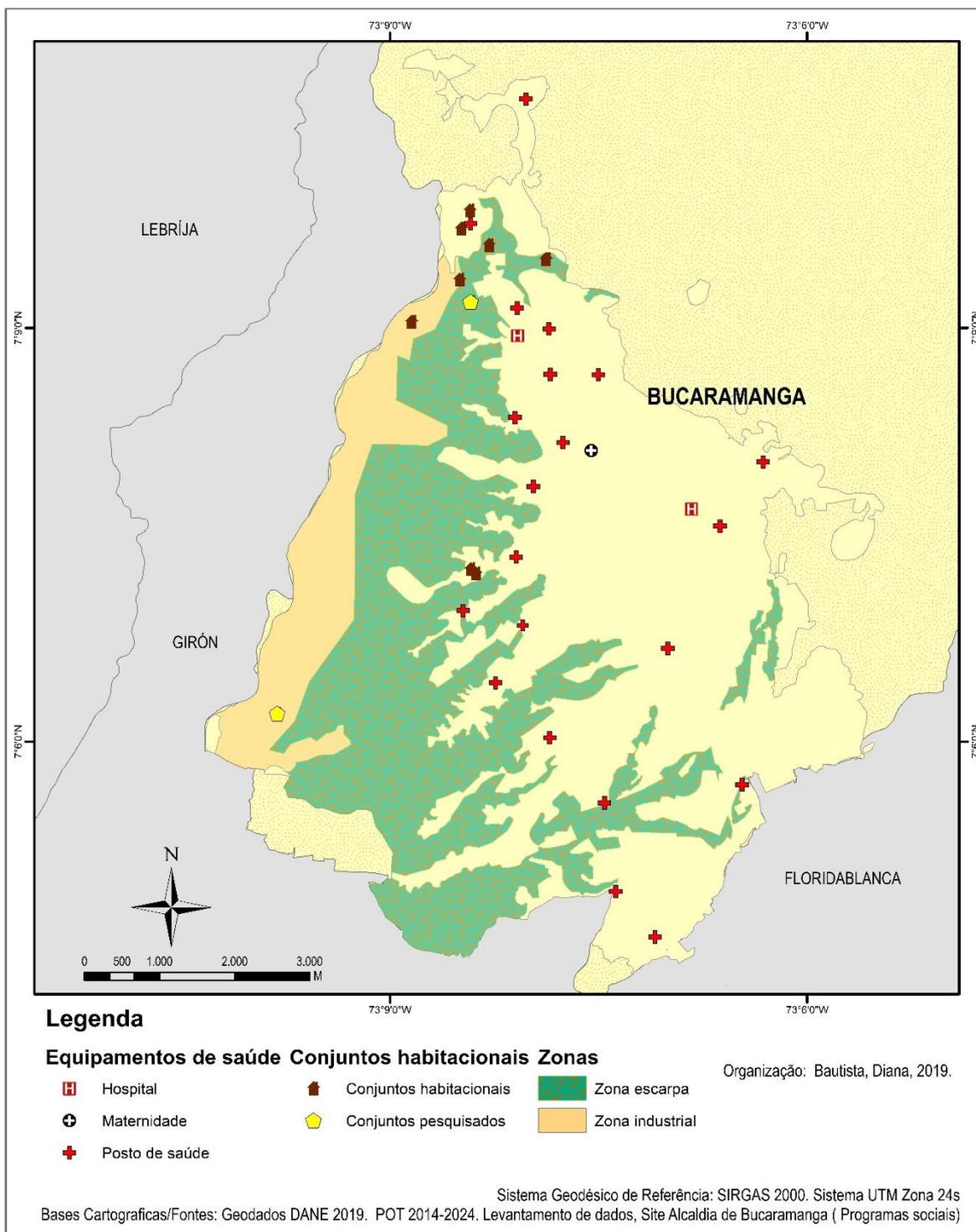
Referente saúde, em Bucaramanga os serviços de saúde identificados são localizados distantes, isto porque os CH foram projetados inicialmente contemplando somente a parte construtiva e serviços essenciais. Ao serem CH construídos nas áreas periurbanas sem oferta que comporte novas demandas de infraestrutura social como elementos importantes para oferecer qualidade de vida à população beneficiária, estes se convertem em umas das dificuldades dos novos moradores. Neste sentido, os depoimentos dos representantes das instituições públicas apontam:

La parte de infraestructura social lo normal, los andenes, las vías, pero que tuviera un puesto de salud no, que tuviera un parque no (Bucaramanga -EI 13).

Inicialmente los proyectos solo contemplan la vivienda como tal y los servicios básicos [...] porque los proyectos solo contemplan los recursos que vienen de nivel nacional, solamente están destinados para construcción de vivienda, entonces se construye la vivienda y posteriormente a través de convenios con otras entidades construye las obras complementarias (Bucaramanga – EI 14).

Pela Figura 51, pode-se observar a localização dos CH de VIS e VIP em Bucaramanga e a proximidade a equipamentos de saúde pública tais como: postos de saúde, maternidades e hospitais.

Figura 51- Localização dos conjuntos habitacionais VIP e VIS e serviços de saúde pública no município de Bucaramanga/Santander – Colômbia



Fonte: Organização da autora, 2019.

Nota: Para a correspondência entre a localização dos CH recentes em VIP e VIS e a situação dos serviços de saúde, foram utilizadas as bases de dados disponíveis no portal eletrônico oficial da Prefeitura de Bucaramanga – seção programas sociais¹⁰¹.

¹⁰¹ Prefeitura de Bucaramanga – seção programas sociais. Disponível em: <<https://www.bucaramanga.gov.co/programas-sociales/centros-de-salud/>>

Referente a hospitais, nas proximidades dos conjuntos, acha-se o Hospital Local del Norte, o qual atende o nível de alta complexidade da população da área. Segundo depoimentos de funcionários: “Cerca está el Hospital del Norte, usted sabe que es muy complicado que una población específica tenga un hospital ahí. En el Norte hay como tres Centros de Salud y el Hospital del Norte que es el que atiende todo ese sector” (**Bucaramanga – EI 15**).

O *Hospital Local del Norte* encontra-se a uma distância de aproximadamente dois quilômetros do CH Campo Madrid, o que corresponde mais ou menos a 27 minutos caminhando e a 12, utilizando o serviço de transporte público. Enquanto a distância entre o CH Campo Madrid e o centro de saúde mais próximo, as famílias teriam que percorrer uma distância aproximada de 1,5 quilômetros o que corresponderia a 22 minutos caminhando (não foi identificada oferta de transporte público).

No caso do CH Inmaculada, observou-se que os serviços de saúde são localizados mais distantes, sendo necessário o uso de transporte público, já que o *Hospital de Norte* situa-se a aproximadamente 9 quilômetros e o *Hospital Universitario de Santander* a 8. Referente aos Centros de saúde da comuna *Occidental* os mais próximos são o *Santander* e *Girardot*, ambos localizados a mais de 5 quilômetros do CH levando em consideração a presença da esarpa.

Neste sentido, houve diversas críticas referentes à distância dos serviços e à sua qualidade, alguns entrevistados apontaram:

Allá si atienden bien lo malo es urgencias, los medicamentos los entregan y las instalaciones adecuadas (Bucaramanga -E 18).

En el Hospital del Norte, lo han arreglado (Bucaramanga -E 19).

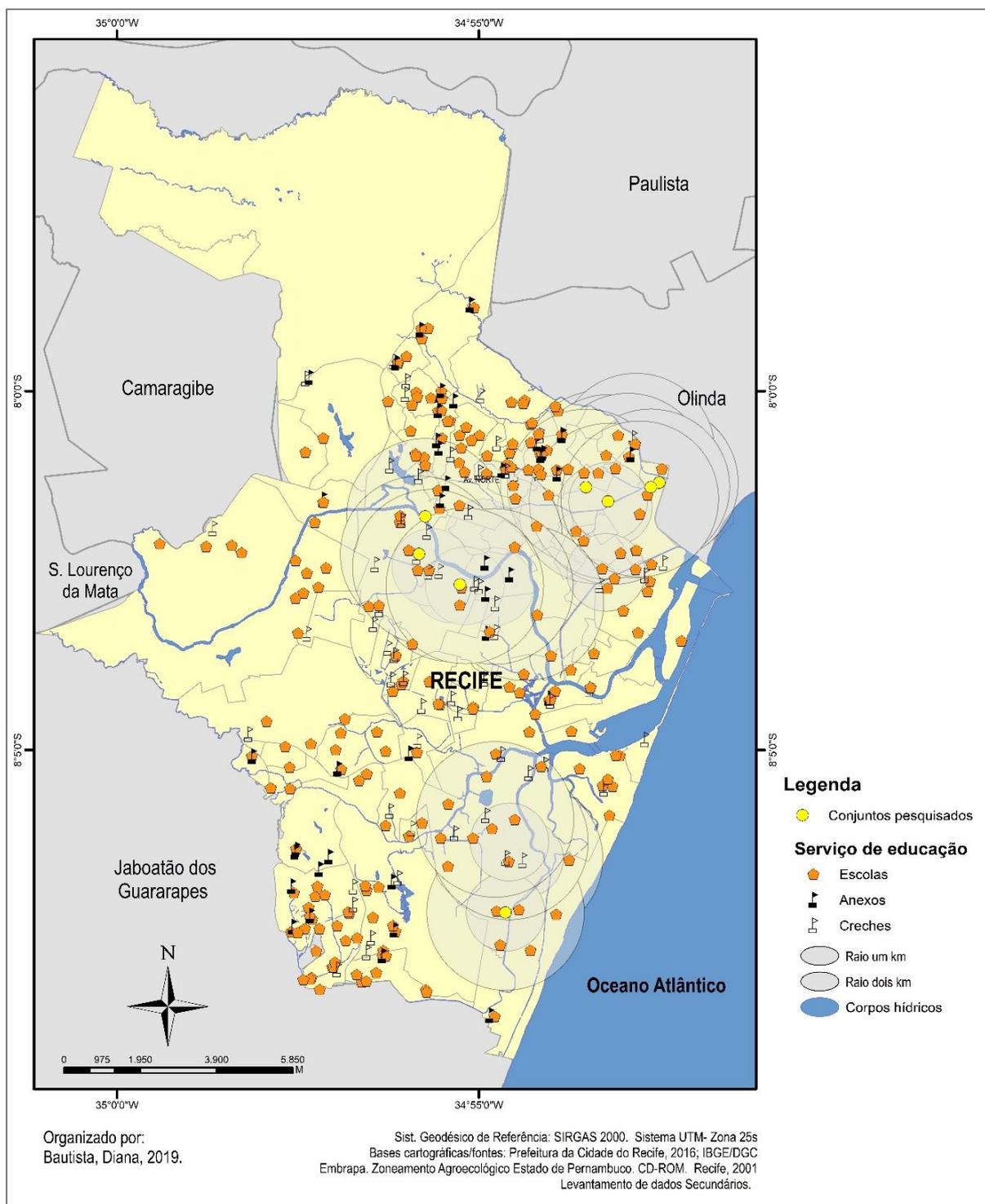
También, no hay centro de salud cercanos [...] nos toca ir al Hospital del Norte o a Café Madrid [...] el café Madrid es muy pequeño, tal vez de abasto con la población de ellos, pero aquí... (Bucaramanga -E 20).

Aunque para tanto comunidad como lo es la fase I y II que son 812 apartamento acá y 810 allá debería haber un puesto de salud, aproximadamente 1622 viviendas [...] mucha gente y debería haber el puesto de salud y todo aquí (Bucaramanga -E21).

Nas falas dos entrevistados, pode-se perceber que a distância dos estabelecimentos é considerada um empecilho ao acesso. Contudo, pode-se perceber que a qualidade do serviço tem melhorado paulatinamente.

Quanto aos estabelecimentos de educação na cidade do Recife, a Figura 52 apresenta as distâncias dos CH pesquisados com relação aos equipamentos de educação tais como: escolas, anexos e creches.

Figura 52- Localização dos conjuntos habitacionais pesquisados e serviços de educação pública no município de Recife/PE – Brasil



Fonte: Organização da autora, 2019.

Nota: Para a correspondência entre a localização dos CH recentes em HIS e a situação dos serviços de saúde, foram utilizadas as bases de dados disponíveis no portal eletrônico oficial da Prefeitura do Recife “Dados Recife” de 2014.

Similar à dinâmica apresentada com relação aos serviços de saúde, nos grandes CH localizados distantes das antigas moradias, pode-se apresentar a concentração de demanda por vagas próximas às moradias. Contudo, a Figura 52 apresenta uma adequada distribuição das escolas e anexos, no entanto, o CH Vila Imperial parece ser o conjunto que apresenta serviço mais distante em comparação aos outros conjuntos pesquisados. Referente a distribuição e proximidade de creches, não se visualiza nenhuma nas proximidades de um quilômetro dos conjuntos pesquisados na zona norte e sul da cidade, a exceção dos conjuntos localizados no centro.

Na pesquisa, não foi avaliada a quantidade de vagas nos estabelecimentos de ensino, mas considerou-se a opinião dos entrevistados referente à qualidade e ao uso desses serviços. Dentre as falas, destacam-se críticas dos entrevistados no CH Vila Imperial I e II:

Acho ruim porque eles estudam lá, aí tem que pegar ônibus por não ter um colégio mais perto aqui. a escola daqui também é horrível é lá embaixo longe demais, tinha outra aqui que é um perigo lá numa favela eu não vou botar meus filhos lá, meus filhos estudam em Santo Amaro porque aqui eu não consegui vaga, porque a única escola perto é aqui e a outra é muito longe e lá é muito traficante muito maconheiro então eu não vou contaminar meus filhos numa escola dessas **(Recife – E 12)**

A escola aqui é distante [...] mas os meninos vão a pé, a diferença de lá e cá, a escola era perto que eram 10 minutos andando, aqui é questão de um 40 a 50 minutos. [...] **(Recife – E 13)**

Nas falas, pode-se identificar que a crítica corresponde à distância e/ou ausência de estabelecimentos, no entanto chama a atenção a fala onde o entrevistado identifica uma escola próxima da sua moradia, mas que cataloga como perigosa ao ser localizada próxima de uma “favela” e por ter “muito traficante e maconheiro”, tendo a escolha de se aderir a outros estabelecimentos mais distantes. A mobilidade utilizada para aceder ao serviço de educação na sua maioria é feita a “pé” ou em “bicicleta” e, em alguns casos, é preciso o uso de transporte público como ônibus, sendo uma situação considerada “ruim” pelos entrevistados pelo fato do custo econômico e da distância.

Contudo, existem melhorias nas condições e no acesso à educação, conforme depoimento em que o entrevistado manifesta as melhorias percebidas:

Melhorou muito, [...] muita coisa melhorou, tenho minhas coisinhas com muita luta, isto aqui eu fiz recebo salário da Prefeitura para manter eles na escola, isso para mim é uma grande melhoria, bolsa escola [...] conclui estudo, precisa mais estudar graças a Deus, eles têm o estudo deles [...] e assim eu vim da rua, eu estou agora feliz porque hoje em dia posso ir e dar um sapato a meus filhos, uma roupa, antes não podia e doe muito a gente querer dar ao filho e não ter, quem é mãe sabe do que estou falando **(Recife – E 14).**

Enquanto exemplos em falas de representantes de instituições ao fazer referência ao fato de que em Recife existe uma ampla oferta educativa e nos conjuntos cujas ofertas sejam reduzidas as instituições tenta articular o atendimento ou diligenciam a construção de equipamentos:

Na via mangue mesmo a gente não contemplou, agora lá é uma área que existem serviços, que é o que a gente faz, mudou algumas pessoas de um lado para outro, a gente tenta nas redes que já existem engajar todos os alunos, todas as vagas, e alguns no caso do Pilar a gente já construiu uma creche, uma escola um posto de saúde, depende, [...] sempre a gente articula (**Recife -EI 11**).

No caso de Bucaramanga, a Figura 53 apresenta a localização dos estabelecimentos de educação como instituições educativas que compreendem ensino fundamental e/ou médio e seus anexos. Assim, com a localização dos *Centros de Desarrollo Infantil* (CDI) próximos dos conjuntos habitacionais pesquisados.

Pode-se observar que existe pouca oferta educativa nas periferias da cidade, áreas onde se encontram localizados os projetos VIS e VIP. Neste sentido, as falas apresentam as dificuldades de acesso ao sistema educativo nas proximidades dos CH. Em Bucaramanga, segundo depoimentos dos entrevistados o serviço de escolas de ensino básico fica distante:

Queda en el Kennedy, les toca ir en bus por cuenta de uno (Bucaramanga-E17).

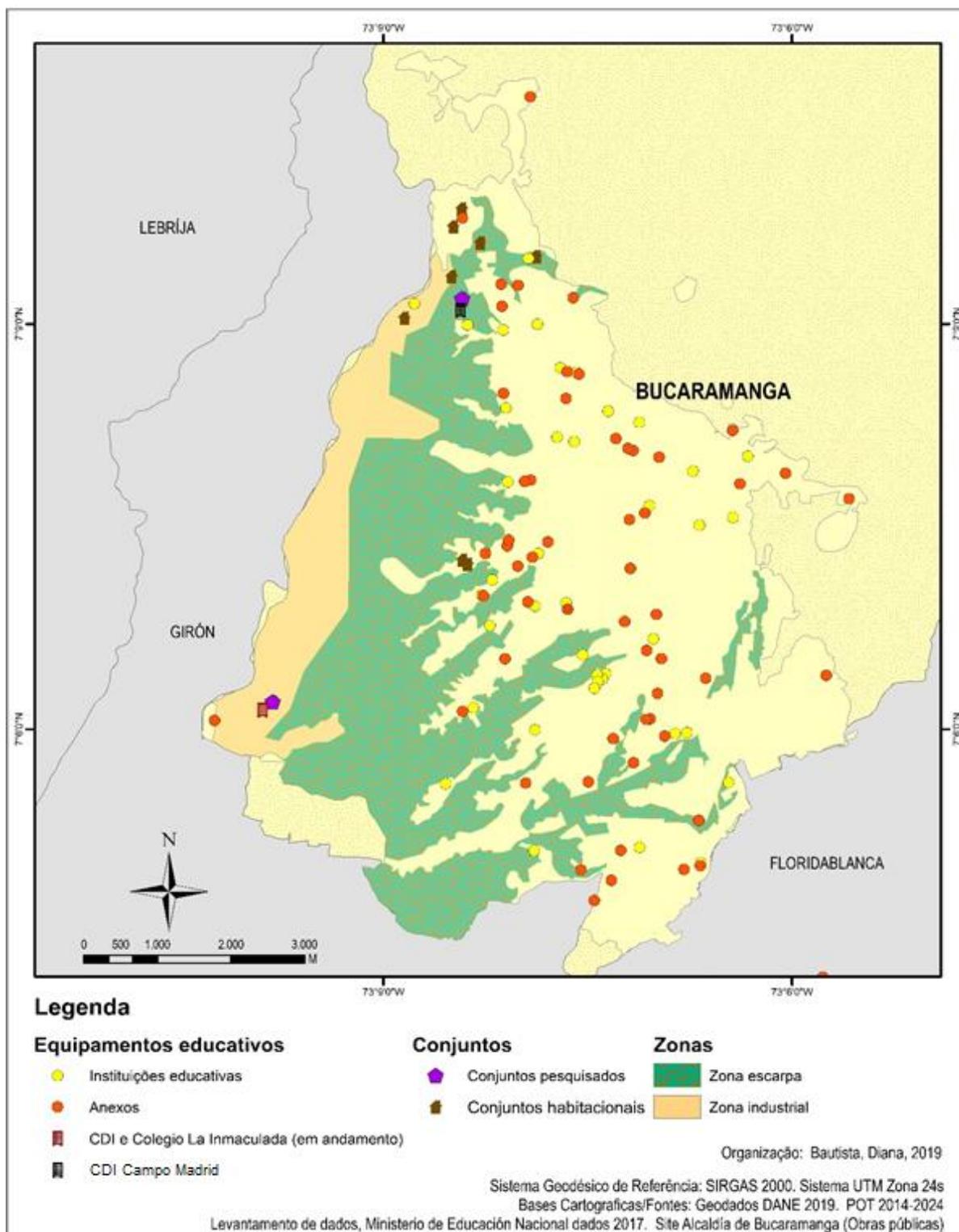
Ahora uno todo lo tiene lejos (Bucaramanga – E 18).

El colegio más cerca que tenemos es el María Paz, pero es para el barrio, no cubre este sector porque somos 1300 familias [...] hay estudiantes en el colegio Café Madrid donde nosotros vivíamos, y póngale que bajando son 30 minutos caminando porque tampoco hay un transporte, y si hay para el transporte no hay para la comida (Bucaramanga – E 20).

Pues dijeron que venia el CDI el colegio, y resulta que ya llevamos para 3 años y hasta el momento nada (¿los niños estudian dónde?) hay que transportarlos a las Nieves, al Facundo Navas, al Rincón de la Paz, a Campo Hermoso, a Convivir y al Café [...] queda muy retirado (Bucaramanga – E 21).

Percebe-se nas falas das famílias, a dificuldade de ter acesso a estabelecimentos educativos, principalmente pela distância, pois as escolas mais próximas ao CH Campo Madrid são: Cote Gustavo Uribe (em Maria Paz) a 900 metros, o Maipore a 1,3 km e Campo Madrid a 1.5 km aproximadamente. Enquanto o CH Inmaculada, localizado na periferia da cidade, devido às características geomorfológicas cortada pela escarpa, as distâncias se aprofundam, as escolas mais próximas se localizam no município de Girón (ver Figura 53).

Figura 53- Localização dos conjuntos habitacionais pesquisados e serviços de educação pública no município de Bucaramanga/Santander– Colômbia



Fonte: Organização da autora, 2019.

Nota: Para a correspondência entre a localização dos CH recentes em VIP e VIS e a situação dos serviços de educação, foram utilizados dados do Ministério Nacional de Educação do ano 2017¹⁰². (Não foi possível identificar a localização da IE Oriente Miraflores, anexo C.)

¹⁰² Ministério Nacional de educação. Disponível em: < https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-364338_recurso_13.xlsx>

Outro fator percebido nas falas que influencia no acesso às escolas, não só tem a ver com as distâncias dos estabelecimentos, mas também com a dificuldade de acesso a vagas, isto porque os CH são empreendimentos de grande porte com mais de 1500 famílias que disputam serviços em um novo espaço, sendo necessária a ampliação da rede para atender o novo grupo populacional. Outra problemática identificadas pelos entrevistados estão associadas com eventos de violência, principalmente nos percursos feitos a pé pelos estudantes, onde segundo depoimentos, os alunos são assaltados, em cruzamentos de avenidas “al frente del colegio [...] demasiado peligrosa la avenida” e a dificuldade das famílias em arcar com os custos do transporte quando os estabelecimentos aos quais tem acesso ficam distantes.

Diante das dificuldades apresentadas pelos entrevistados, referente ao acesso a estabelecimentos educativos, os representantes do sector público responderam:

Hay algunos colegios, el problema es que hay algunos que están retirados [...] En este momento [...] entonces en Campo Madrid se le va a construir un Centro de Desarrollo Infantil bastante grande son más o menos 300 niños y una biblioteca [...]. En la Inmaculada y Reserva de la Inmaculada en este momento nosotros pusimos un lote de terreno son más o menos 8000m² y se va a construir un colegio para 900 alumnos y un Centro de Desarrollo Infantil CDI ese si es pequeño para 60 niños [...] y esos Centros tienen que cumplir con unos requisitos del Bienestar [...] entonces tienen que tener ciertas normas de seguridad, tienen que tener ciertas especificaciones, ciertos tipo de espacios de acuerdo a lo que tiene estipulado (Bucaramanga – EI 14).

Se ha venido trabajando sobre eso, implementando la construcción de un colegio, implementando la construcción de CDI, de un salón comunal, de parques, de senderos [...] (Bucaramanga - EI 15).

Nas falas, os representantes têm presente a dificuldade de acesso a estabelecimentos educativos. No entanto, tem sido desenvolvidos projetos para o atendimento da população, tais como a construção de CDI para atender crianças do CH Campo Madrid e uma escola e outro CDI nas proximidades do CH Inmalucada. No momento da pesquisa, os projetos encontravam-se em processo de construção.

Pela dificuldade de acesso a escolas para crianças com menos de 5 anos, próximas aos conjuntos habitacionais pesquisados, foram desenvolvidos os *Centros de Desarrollo Infantil* (CDI), os quais correspondem a instituições que ofertam serviços sociais essenciais de atenção integral tais como: saúde, nutrição, ações pedagógicas, processos psicossociais e familiares, cuidados qualificados, entre outros, orientados para uma atenção integral a crianças entre 2 a 5 anos (BUCARAMANGA, 2018) (COLÔMBIA, 2019a).

Os *Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar* também são opções para as famílias, pois são serviços prestados nas moradias de agentes educativos, pessoas previamente

capacitadas que se responsabilizam no cuidado e atenção de crianças (grupos entre 12 a 14 crianças) entre 6 meses a cinco anos de idade (COLÔMBIA, 2019b).

No relatório de prestação de contas da Prefeitura de Bucaramanga do ano 2018, destacou-se o progresso da construção de CDI y *Hogares de Bienestar* da Inmaculada e Campo Madrid, desenvolvidas com aportes do Governo Municipal e Nacional, obras que a 31 de outubro de 2018 registraram um avanço de execução de 37,3% e 68,7% respectivamente (BUCARAMANGA, 2018). O relatório de gestão do INVISBU de 2018 informou que a escola e CDI na Inmaculada encontrava-se com um avanço nas obras de 55% e com data prevista para a sua finalização, 05 de março do 2019.¹⁰³

Referente a programas educativos, a Prefeitura de Bucaramanga informa que dentro da oferta pública de serviços sociais e complementares gratuitos, a *Ludoteca del Ferrocarril* (em construção) e a *Intergeneracional* localizada no *Centro de Vida Kennedy* (construída em processo de dotação), ambas localizadas na Comuna Norte, começaram a oferecer serviços durante o primeiro semestre do 2019 (BUCARAMANGA, 2018), que amplia as opções de programas educativos das populações vizinhas.

Por outro lado, como uma forma de facilitar o acesso à educação de ensino médio e fundamental, o INVISBU tem articulado transporte gratuito para os estudantes se deslocarem às escolas mais distantes dos conjuntos. No entanto, percebe-se uma resistência de algumas famílias em matricular seus filhos nestas escolas, em palavras de um representante “nosotros tenemos la cultura de que yo quiero que mi hijo estudie en el Colegio Santander, un ejemplo, obviamente si yo vivo en Campo Madrid y voy para el Colegio Santander [fica distante do CH] tengo que pagar transporte” (**Bucaramanga - EI 15**).

A situação mencionada anteriormente também é identificada na fala dos entrevistados quando afirmam: “[...] al Facundo Navas los llevan gratis, a las Nieves también, pero los del Norte, los de Maipore, los de la Calle de los Estudiantes, los de Café Madrid eso es una que cuando tienen van, cuando hay para el transporte van y cuando no, no van” (**Bucaramanga – E 21**). Em Bucaramanga, existem escolas públicas que são reconhecidas ou percebidas pela população local como as melhores escolas ou tradicionais/renomeadas as quais suas sedes geralmente são localizadas no bairro “Ciudadela Real de Minas”, na “calle de los estudiantes”. Assim, muitas famílias preferem matricular seus filhos nas escolas públicas de renome, tendo que assumir os custos ao não aceitarem matricular os filhos nas escolas próximas, as quais são articuladas pelo projeto e que contam com as facilidades de transporte gratuito.

¹⁰³ A entregas dos equipamentos de educação foi constatada a partir de informações publicadas no site oficial da instituição, uma vez que foram entregues após a pesquisa de campo.

É possível evidenciar que existe uma grande demanda por estabelecimentos de saúde e de educação por parte da população localizada na área periurbana da comuna Norte de Bucaramanga, situação afirmada por Gómez-Arciniegas (2012). No entanto, percebe-se os esforços por parte do governo nos últimos três anos, principalmente na área de educação com o desenvolvimento de projetos como CDI, escolas e ludotecas nas proximidades dos grandes projetos habitacionais, com o intuito de garantir o acesso à população e melhorar a sua qualidade de vida.

Outros espaços públicos como os de lazer também fazem parte dos equipamentos fundamentais da cidade que influenciam na qualidade de vida e fomentam a integração saudável de seus habitantes. Neste sentido, a Figura 54 apresenta os serviços de lazer e áreas verdes em Recife, considerando a proximidade e condições de acesso dos conjuntos habitacionais a equipamentos como parques, praças e áreas verdes. Pode-se observar que o acesso às áreas em menção é mais restrito nos conjuntos localizados na zona Norte e no conjunto Via Mangue III, enquanto os localizados no centro, nas proximidades do Capibaribe, tem nas suas proximidades os parques Caiara e Santana. Nas opiniões dos entrevistados referentes a espaços de lazer localizadas em áreas externas aos conjuntos, existem algumas demandas:

Tem o parque Santana via Torre [...] está ótimo, ótimo mesmo (**Recife – E04**).

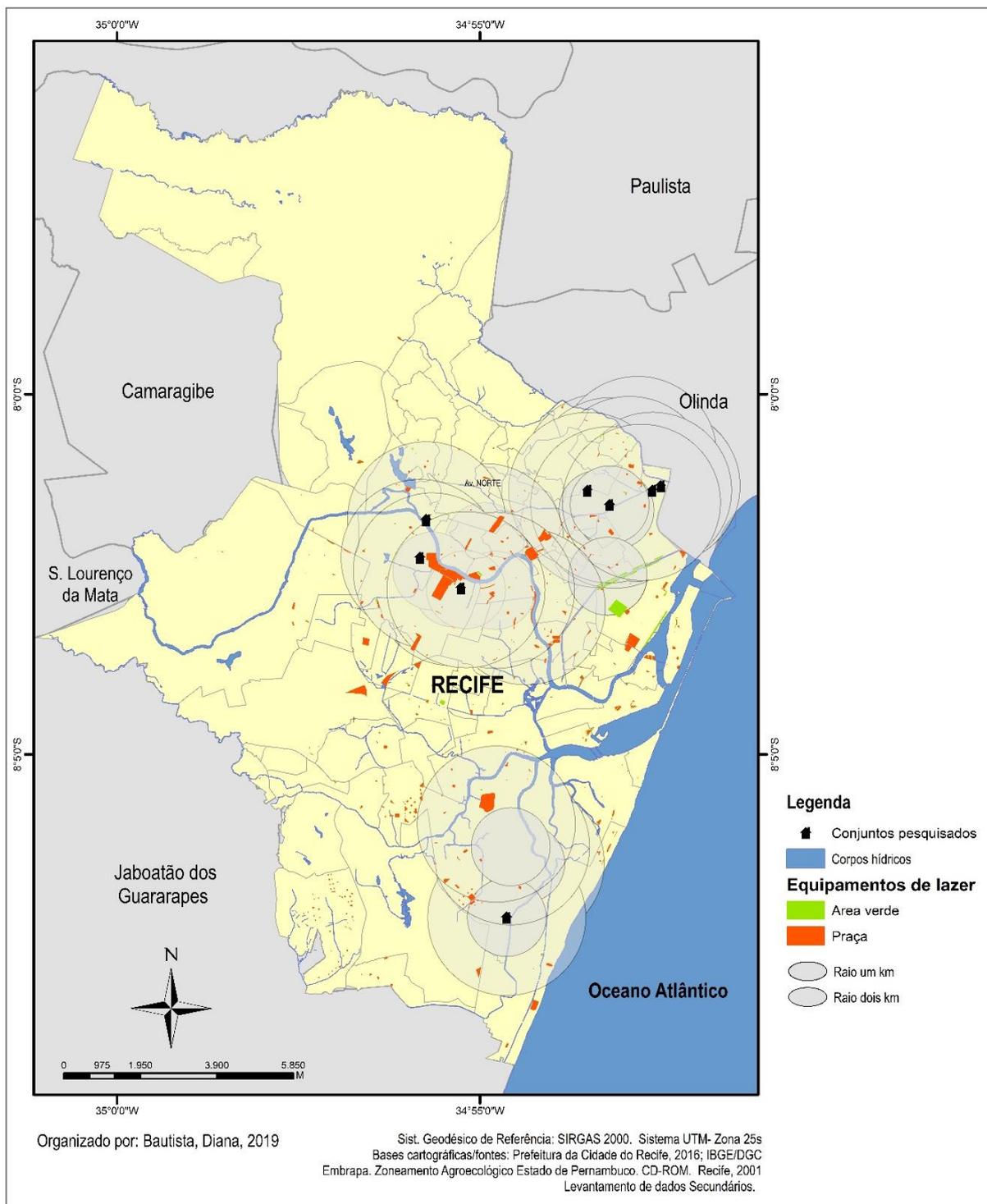
É um pouco distante, mas lá não tem quase nada no parque do Caiara (**Recife -E10**).

O que tem aqui é esse campo [...] e essa areia aí é areia preta que é suja, que qualquer ferimento que você tiver e tiver contato com essa areia aí inflama [...] e tem do outro lado só que é Chão de Estrelas a Academia da Cidade [...] acho bom, só que eles estão reformando (**Recife – E10**).

Pode-se identificar nas falas a existência de equipamentos de lazer, no entanto, se apresentaram diversas críticas referentes à deterioração das infraestruturas e à questão de segurança. Situação ratificada em pesquisa de campo e em diversas notícias publicadas em jornais locais (online), onde a população denuncia o estado de obras inacabadas e deterioradas, assim como problemas com segurança, consumo de entorpecentes e deficiente iluminação, dentro das que se destaca o Parque do Caiara e o Parque Santana.

No obstante, é possível identificar depoimentos positivos relacionados com a Academia da Cidade do polo Chão de Estrelas que, apesar de se encontrar em processo de reforma no período das entrevistas, oferece serviços à população. Quanto aos aspectos negativos como já foi referenciado são problemas de violência relacionados a enfrentamentos entre facções rivais entre jovens.

Figura 54- Localização dos conjuntos habitacionais pesquisados e serviços de lazer (praças, parque e áreas verdes) no município de Recife/PE – Brasil



Fonte: Organização da autora, 2019.

Nota: Para a correspondência entre a localização dos CH recentes em HIS e proximidade a parques, praças e áreas verdes, foram utilizadas as bases de dados disponíveis no portal eletrônico oficial da Prefeitura do Recife “Dados Recife” de 2014.

Referente a áreas de lazer internas no CH, os projetos preveem equipamentos, mas estes ainda são insuficientes como anunciado na fala de representantes de instituições em Recife: “lazer em alguns conjuntos prevê, mas pouco, a praça, alguma coisinha mais...” (**Recife -EI 9**).

A Figura 55 e 56 apresentam o estado das áreas de lazer construídas No espaço interno dos CH Zeferino Agra, Saramandaia e Vila Imperial I.

Figura 55- Áreas de lazer internas nos CH Zeferino Agra e Saramandaia em Recife



Fonte: BAUTISTA, Diana. 2017; 2013.

Nota: À esquerda estacionamento e áreas verdes utilizados como campo de futebol no CH Zeferino Agra. À direita quadra no CH Saramandaia.

Figura 56- Áreas de lazer internas nos CH Vila Imperial I em Recife



Fonte: BAUTISTA, Diana. 2017.

Nota: CH Vila Imperial I, áreas de lazer internas

Apesar das áreas de lazer não serem prioridade na construção dos CH, os equipamentos instalados são depredados pelos próprios moradores, podendo-se observar nas figuras o seu estado de deterioração e destruição principalmente dos parquinhos construídos nos CH Zeferino

Agra e Vila Imperial. Esta situação de depredação é ratificada pelos seus moradores, quem em seus depoimentos apontam:

Acabaram com todo [...] isso na frente [quando foi entregue você gostou da área de lazer?] gostei e muito, mas tem gente que não parece que não tem juízo [...] quebraram e quebraram até o estacionamento para fazer futebol [...] só areia para jogar e a Prefeitura também errou porque era para ter multado [...] todos já são pais de família e fazer isso de pegar o banco subir encima da mesa um de um lado e outro até ficar mole... e quebrou o brinquedinho das crianças... [...] se tivesse ia ser uma festa para as crianças... não deu um mês esses brinquedos... **(Recife – E15)**.

Foi entregue todo direitinho ali com aquelas placas de estacionamento de carro, todo direitinho, jardim os brinquedos das crianças nessa parte de lá cima, era cheio de brinquedo, era escorrego, era aqueles pião, tinha balanço, tinha um bocado de brinquedo, mas a maioria quem quebrou foram os adultos daqui, não foram as crianças, as crianças quebram mais a maioria dos brinquedos foram os adultos que quebraram [...] **(Recife – E16)**.

Referente aos espaços de lazer e áreas verdes do município de Bucaramanga não foi possível elaborar o mapeamento dos estabelecimentos disponíveis na cidade como foi feito no caso da cidade do Recife, isso pela dificuldade de ter acesso aos dados ou indisponibilidade das informações georreferenciados sobre a temática.

No entanto, nos CH pesquisados em Bucaramanga, a Figura 57 apresenta fotografias de campos esportivos construídos tanto na Inmaculada como no Campo Madrid.

Figura 57- Espaços de lazer nos conjuntos habitacionais Campo Madrid e Inmaculada em Bucaramanga



Fonte: INVISBU, 2018 (documento 07)

Nota: À esquerda: campo esportivo na Inmaculada. À direita: espaço esportivo no CH Campo Madrid.

As quadras poliesportivas apresentadas nas figuras foram fruto de ações empreendidas pelo Estado, inauguradas após três anos da entrega dos CH. No entanto, existe uma preocupação pela dotação de espaços de lazer nos projetos, sendo projetados outros lotes para

a construção futura de outros equipamentos de lazer, como apresentado na fala dos representantes:

Ahorita en la Inmaculada se les está montando unos juegos infantiles y con el Ministerio de Vivienda en Campo Madrid por ejemplo se destinaron tres lotes, en esos lotes se les va a construir un parque infantil, en el otro como un gimnasio al campo libre y unos senderos peatonales (Bucaramanga – E1 14).

Vale salientar que as entrevistas foram feitas antes da comunidade ter sido beneficiada com a construção das quadras poliesportivas apresentadas na Figura 57. No entanto, os depoimentos dos entrevistados apresentam as principais dificuldades de acesso aos equipamentos mais próximos dos conjuntos na época:

Si las canchas en la fase 2, hace falta parques que sean cerca por que me da miedo que los vagos se agarren a bala [...] hay tiroteos. (Bucaramanga – E18)

No señor, aquí no hay, aquí no contamos con nada de eso, el más cercano sería el parque de los Niños [distante] (Bucaramanga – E19)

Tenemos 2 canchas, pero ¿que pasa? Que cuando llueve se vuelve piscina [...] pero ahí hay un problema que los chicos se enfrentan y cuando hay tiros entonces a uno le da miedo ir allá. [...] es a qualqueir hora los enfrentamientos. (Bucaramanga – E20)

Percebe-se nas falas dos entrevistados a necessidade da construção de equipamento públicos de lazer nas suas proximidades, situação que tem sido em parte suprida após três anos da sua implantação, isto porque ainda estão em andamento outras obras para complementar e atender as demandas das famílias por este tipo de equipamentos. Outras questões destacadas pelos entrevistados têm a ver com os problemas de segurança por enfrentamentos entre jovens.

Diante do exposto, é possível identificar nas falas dos entrevistados que o aspecto físico das moradias e a infraestrutura de forma geral dos CH parece ser a principal mudança e a fonte das principais críticas das pessoas, ainda que as moradias sejam fator de satisfação das pessoas, existem também outros fatores que vão além do quantitativo. Neste sentido, surgem outras questões levantadas pelos entrevistados orientadas aos problemas vivenciados no seu entorno.

Dos problemas identificados pelos entrevistados, além dos já mencionados, tanto em Bucaramanga como no Recife, correspondem principalmente à convivência, destacando-se a dificuldade de organização “comunitária” e a violência associados a consumo e tráfico de entorpecentes.

A convivência é desafio principalmente em projetos onde existem mudanças substanciais tais como: realocação de várias comunidades num mesmo projeto, as distâncias dos antigos locais de moradias, as mudanças do entorno, passando de moradias tipo casa para

apartamentos onde existem outros compromissos como o cuidado de áreas “comuns”, condomínio. Dentro dos principais problemas de convivência em Bucaramanga, menciona-se:

Porque falta de união, falta de compromisso, falta de amor com o próximo, falta de ajuda ao próximo [...] falta de união. [...] (**Recife – E03**).

La convivencia es complicada, es muy pequeño para tanta gente y las mascotas hacen sus necesidades en cualquier parte (Bucaramanga – E 18).

El llegar a conocer gente nueva porque no nos dejaron las mismas personas que vivíamos antes, sino nos trajeron de otros barrios, de otra ciudad y ha sido complicado más que todo la convivencia, porque en un edificio es convivir con uno encima y otra es vivir en una sola familia, y cada quien trae costumbres distintas y no se acoplan a los que vivimos ... entonces ha sido difícil (Bucaramanga – E20).

La gente es renuente y necia, no quieren pagar la administración que son \$25.000 pesos y no quieren pagarla, la bajaron y tampoco la pagan (Bucaramanga – E22).

Nas falas, pode-se observar que uma das dificuldades de convivência em Recife percebida pelos entrevistados tem a ver com a quebra os laços de amizade e de ajuda entre vizinhos perdidos após a realocação. Em Bucaramanga, os problemas têm a ver com o fato de compartilhar os espaços com pessoas de diferentes bairros e cidades do país com culturas diversas o que está relacionado com a natureza dos projetos de moradias gratuitas, pois como já foi descrito, os projetos fazem convocação nacional para atender diversos grupos populacionais.

Outro problema de convivência está relacionado com o não pagamento de taxas condominiais para a manutenção das áreas comuns e a presença de animais como cachorros e gatos os quais fazem as suas necessidades básicas fisiológicas nos corredores e em diversas partes do conjunto, incomodando as pessoas pela falta de higiene.

Os problemas que preocupam aos entrevistados e já referenciados tem a ver com a falta de segurança dentro e nas proximidades dos conjuntos. Em Recife, destaca-se os seguintes depoimentos:

[...] Não tem uma atividade, não tem nada, só tem ponto de **droga** [...] não tem projeto nenhum aqui. [...] não tem hora certa não minha filha, a qualquer hora, de dia, de manhã, de noite , sim o mês passado foi o pânico aqui o Saramandaia e Chão de Estrelas [...] **é pânico de manhã, tarde e noite** [disparos com arma de fogo][...] a polícia só vem quando já não tem mais nada [...] quando vem apanha até gente que não tem nada, trabalhador [policia] fica parando o povo na rua, trabalhador, [...] aí não conhece e te vê a cara porque é negro porque é aquilo. [...] (**Recife – E05**).

Foi assim, foi pesada, mas a polícia sempre está aqui fazendo ronda com a gente, e aí foi que graças a Deus até que as coisas se acalmaram, porque no início foi muita coisa, porque vem muita gente errada de lá, aí conseguiu vender o apartamento, conseguiu trocar [...] (**Recife- E11**). (**Via Mangue III**).

Aqui marginal aqui dentro, polícia entra bate... por isso que eu digo que deveria ser condomínio fechado. [...] tem traficante [voz baixa] de droga. [...] tirando os traficantes de droga aqui a gente é muito incomodada com maconheiro, com ladrão a gente não pode deixar uma roupa uma bicicleta porque roubam (**Recife – E12**).

Quando a gente chegou aqui a gente não tinha grade, mas a gente [...] botou uma grade porque de vez enquanto tem corre-corre é **pei pei pei [disparos de arma de fogo]** mataram um aqui embaixo da minha janela [...] quando eu comecei vir isso fechei a janela todinha [...] e muitas que acontecem só que você não pode estar se envolvendo nem falando... você vê e cala [...] muitos que tem mortos nas costas, que roubam... [...] a grade daqui foi colocada para viver 48 horas no ar fechado (**Recife -E16**).

As falas apresentam a situação de insegurança de vários moradores nos conjuntos, há casos como o do conjunto Via Mangue III onde a intervenção da polícia foi vista como positiva, mas há conjuntos como Palha do Arroz e Saramandaia cujos depoimentos apresentam uma versão contrária, identificando-se nas falas o sentimento de discriminação por parte da instituição além da ineficiência das suas ações.

Em Bucaramanga, a situação não é muito diferente, segundo depoimentos dos entrevistados:

El vicio, los ladrones, y se agarra esto a plomo, pues el apartamento mío está todo tiroteado [...] el apartamento mío los vidrios así [sinaliza] (Bucaramanga – E 17).

Los enfrentamientos entre los chicos [...] y pues gracias a la policía que ha estado más pendiente, que no se puede negar el trabajo de ellos [...] están más pendientes de que los chicos no consuman, que no consuman delante de nuestros hijos [...] ellos nos han colaborado mucho patrullando [...] (Bucaramanga – E20).

A expressão dos conflitos presentes nas falas dos entrevistados e o fato de serem expostos a diversos perigos como “balas perdidas” ilustra a intensidade e o drama do problema nas localidades pesquisadas, tanto no Recife como na Bucaramanga, sendo situação de conflitos que se percebem no cotidiano das pessoas tanto na área interna como no entorno dos conjuntos.

Em Bucaramanga, as falas dos entrevistados manifestam as suas preocupações pela insegurança nos CH, problemas de roubos nos estacionamentos, tiroteios, assim como ameaças das pessoas que tentam denunciar “aquí hay una muchacha que la sacaron de aquí por haber denunciado, ellos dicen tomen fotos y denuncien, resulta de que uno como va y toma fotos y denuncia y el masacrado es uno” (Bucaramanga -E21). Assim mesmo, percebeu-se o receio das pessoas em responder às perguntas feitas na entrevista “Y yo no sé hasta cuando me pueda perjudicar ponerme a decir todas las cosas, pero es la verdad!!” (**Bucaramanga – E22**).

A principal crítica tem a ver com a mistura de diversos grupos “aquí metieron de todo en un paquete, o sea no seleccionaron la gente, aquí la mayoría somos víctimas, pero metieron víctimas, victimarios y todo revuelto, delincuencia común todo” (Bucaramanga -E21). No

entanto, nos depoimentos as pessoas ressaltaram o papel da polícia na vigilância e o enfrentamento da problemática. A Figura 58 apresenta nos muros do CH Campo Madrid a inscrição de frases de “não à violência”.

Figura 58- Mensagens de não violência no CH Campo Madrid



Fonte: BAUTISTA, Diana, 2018

Nota: CH Campo Madrid

O fenômeno da violência na sociedade e sua tendência ascendente tem sido associada aos processos de desigualdade socioeconômica. A violência nos grandes centros urbanos está relacionada com o declínio da renda, mudanças socioculturais e, conseqüentemente a deterioração da qualidade de vida e agudização da desigualdade socioeconômica, sendo espaços que propiciam as ditas ações (MINAYO, 1994; LIMA e XIMENES, 1998; VELHO, 2000).

A violência em países como o Brasil e a Colômbia com formações históricas complexas e heterogêneas é um fenômeno que consegue atingir os diversos setores da sociedade, como é afirmado por Velho (2000, p. 58):

Elites e classes médias têm suas casas assaltadas. O que dizer das camadas populares, secularmente vitimizadas? Nas favelas, nos conjuntos habitacionais, nas periferias, os criminosos fazem praticamente o que querem, seviciando, estuprando e matando. Não há lugar protegido. Escolas, igrejas, templos, quartéis, delegacias etc. são freqüentemente [sic] invadidos. As pessoas são humilhadas e desrespeitadas de todos os modos

Como todo fenômeno social, demanda-se ações complexas de ordem estrutural a fim de preveni-la e atenuá-la. No entanto, não é o objetivo da presente pesquisa avaliar as políticas de segurança, embora seja importante apenas mostrar que a questão da violência está associada diretamente à da melhoria de qualidade de vida, pelo que existe uma preocupação de prevenção da violência, num contexto de criminalidade. Tanto em Recife como em Bucaramanga, tem-se

desenvolvido diversos programas como o Programa de Combate à Violência do Estado de Pernambuco “Pacto pela Vida” e, em Bucaramanga, programas da Polícia Nacional que buscam ações integradoras de prevenção de situações de violência e criminalidade, promoção da segurança, da convivência, eliminação de ambientes favoráveis ao crime, entre outras ações para manter ambientes mais favoráveis e de solidariedade.

5.4.4 Processos de mobilização e adaptação: desafios

O acesso a serviços pontuais da cidade tais como água, saneamento, energia elétrica, educação, saúde, lazer, etc. são elementos essenciais para melhorar as condições de vida das pessoas, mas não necessariamente indicam o direito à cidade, pois como cita Lefebvre (2001) pois estes são mediados como mercadoria pelos seus valores de troca e uso. Neste mesmo sentido, Harvey (2009), reforçando a ideia de Lefebvre, aponta que o direito à cidade não tem a ver com o fato de ter, ele vai além, é o direito a construir a cidade que queremos, o direito de criar as cidades que queremos.

No entanto, a globalização impõe a homogeneização das relações perversas de construção de um mundo que só aumenta as desigualdades socioespaciais (SANTOS, 2001). Este autor, ao referir-se sobre o “papel dos pobres no presente e no futuro”, alerta sobre a diferença entre a miséria e a pobreza. A primeira corresponde à privação total, à destruição da pessoa que se confessa derrotada, enquanto que a pobreza refere-se a uma situação de carência, mas com um estado vivo de luta, de tomada de consciência, da procura da solução ou remédio às dificuldades (SANTOS, 2001). As cidades são, assim, palcos de contínuas lutas e/ou estratégias de sobrevivência num mundo tão complexo.

A ideia de luta se percebe em poucas falas dos entrevistados, segundo apontamento de entrevista em Bucaramanga:

*Yo soy una de las que he **luchado** por esto, porque digo que este es el futuro de nuestro hijos y si nosotros no lo cuidamos ahora que estamos aquí que será mañana ellos, y yo he tenido un **harto trabajo** ya dos años con las entidades, la gente pues me sigue y hemos hablado de que queremos que nuestro proyecto social es excelente, aquí empezaron pues a hacer cosas que no debían los chicos como enfrentarse a peleas, cuchillos, a construir vicios en los pasillos como lo hacían en los ranchos como vivían y aquí no se les ha permitido, debido a eso pues aquí hay enemigos pues aquí hay más gente buena que mala, y han aprendido en dos años a ser cultivado y ha crecido, esto es como un niño pequeño que cuando nace y empezamos [...] (Bucaramanga – E20).*

Atitudes de luta e de rebeldia diante do inconformismo no cotidiano vão se gestando, florescendo, mas constituem um processo lento e, as vezes, adormecido. Ao indagar sobre a existência e participação em grupos e/ou associações de moradores em Recife, a maioria dos

entrevistados manifestou não identificar nem participar dos grupos. Nos depoimentos destaca-se:

Sei lá, tinha uma associação ali pa` baixo mas fizeram casa, aí se a pessoa precisa de um comprovante de residência eles dão, mas associação mesmo a gente não tem **(Recife – E10)**.

Aqui muito mal chega um na frente, vai sem para fazer tumulto e volume, mas no final da reunião só 2 ou 3, mas uma coisa que **não existe mais aqui (Recife – E16)**.

No caso de Bucaramanga, existe fiscalização e também um processo educativo e de acompanhamento por parte de instituições como o INVISBU sobre a questão de ‘Propriedade Horizontal’ adscrito na Lei No 675 de 2001, com o intuito de garantir a segurança e convivência pacífica nos CH. Nesse sentido, cada torre encontra-se organizada com seus respectivos conselhos de administração constituídos democraticamente a fim de estabelecerem as despesas comuns necessárias para a manutenção dos prédios através da cobrança de condomínio e tratar de outras demandas dos seus proprietários. No entanto, são mudanças complexas e lentas de adaptação da população. Dentre os depoimentos destaca-se:

*Aquí no hay nada, [¿ustedes no se organizan?] nada, eso hay un presidente de la junta de acción comunal, pero eso ni lo conocemos... [...] cada torre tiene un presidente ... [son activos?] pues casi no, eso aquí ninguno participa **(Bucaramanga -E17)**.*

*No estamos de acuerdo con el presidente porque nos hemos dado cuenta que no es la persona idónea para estar ocupando el cargo [...] ahora que estamos en política llevo y traje un poco de gente con engaños [...] los engaña diciéndoles que es para que no paguen administración [pago de condominio] [...] esto es una propiedad horizontal, dice que va a tumbar una propiedad horizontal [...] No se puede tumbar, porque eso ya está, tumbarla seria tumbar la propiedad horizontal en todo el país y eso no se puede. Pero él engaño con eso, para las elecciones les dió un sancocho con gallina la gente se dejó comprar y ya... votaron y ya [...] **(Bucaramanga – E 21)**.*

*Como comité de la torre en el caso mío recolectar el dinero cuando pagan e invertir en la torre, pero la gente tiene la política de no pago. hay unas torres que tienen más apartamentos entre 30 y 32 apartamentos **(Bucaramanga – E22)**.*

Pode-se perceber que os entrevistados têm noção da organização e existência da administração, alguns participam como tesoureiro e secretário, no entanto, o processo ainda é incipiente. Também identificou-se a crítica a alguns presidentes envolvidos em estratégias ilegais de compra de votos [época eleitoral], depoimentos em que os entrevistados pediam sigilo e anonimato para não serem ameaçados.

De modo geral, existe dificuldade de organização para enfrentar os diversos desafios e criar alternativas e novas estratégias, em Recife, segundo a fala de entrevistado: “Hoje em dia não dá mais para a gente se organizar porque o pessoal já está com seu apartamento, aí não tem

mais coragem para brigar com a Prefeitura, a gente deve fazer uma caminhada para a Prefeitura, mas ninguém quer ir [...]” (**Recife – E13**).

Ao indagar se nos conjuntos é pertinente ou necessário a existência de grupos comunitários, destaca-se nos depoimentos a importância do espaço para discutir ações referentes às diversas questões dos conjuntos. Segundo Santos (2012, p. 97), as sociedades dos moradores são espaços de defesa dos interesses das propriedades, com caráter organizativo “seu papel se esgota com o atendimento dos reclamos patrimoniais, e com isso se esgota a ação do grupo”.

Nos depoimentos referentes à importância de existência de grupos comunitários nos CH, os entrevistados apontam:

É, porque é onde a gente **debate a convivência** com os moradores, quando a gente debate algumas coisas onde a gente poderia ter um **meio de comunicação com a Prefeitura** [...] e aqui vive fechado (**Recife – E 02**).

É, para poder a **gente discutir** quando a gente tem os problemas a gente corre aqui para onde um vereador [...], quem faz um favor, algumas coisas, assim ele pega e vai e ajuda, mas associação aqui não tem, bom seria se tivesse (**Recife – E 04**).

Com certeza, porque para **reunir para melhorar até o local** onde a gente mora, pelo menos melhorar um pouco [...] desde que eu estou aqui 7 anos não tem um correio, tem que botar o endereço na casa da família, chega só a energia [...] mas o correio que a gente precisa bem difícil [...] antes eram unidos, agora não tanto ... (**Recife – E 06**).

É muito **importante** porque a associação vai servir para a gente ter um norte para a gente poder **buscar alguma coisa lutar por algo** e é necessário a união dos moradores para a gente se organizar melhor. [...] (**Recife – E 09**).

É, porque aqui precisa porque tem **gente que quer falar, reclamar** de coisas, a gente quer reclamar algo e não pode... porque a gente quer falar abre a boca ou morre ou eles botam para não escutar (**Recife – E 15**).

Para os entrevistados, portanto, é importante a existência de um grupo ou uma associação comunitária para discutir diversas questões que incomodam, para buscar estratégias de solução, para pressionar a Prefeitura do Recife a fim de reivindicar as suas demandas. Nos locais que tem espaços para a associação estes não funcionam como os casos de Abençoada por Deus e Saramandaia; nesta última, no período da pesquisa, os moradores estavam questionando que o local construído para o funcionamento da associação e espaço de reuniões da comunidade foi ocupado temporariamente pelo Centro de Saúde. Em outros casos também identificou-se ameaças contra as pessoas que denunciam alguma anormalidade dentro do CH.

Em Bucaramanga, os depoimentos apontaram também para a importância da existência de grupos comunitários, espaços para participar e debater e para discutir a questão de

manutenção dos espaços e a demanda por estabelecimentos de saúde, educação e parques. Dentre os depoimentos se destaca:

La junta de acción comunal es indispensable para pedir al gobierno las cosas que hacen falta. La asociación es para los parques, colegios para todo eso (Bucaramanga – E 21).

Pues si es importante, porque yo me he dado cuenta que ellos han venido, nos han dado la instrucción para como vivir en comunidad, una cosa y la otra pero la gente no quiere eso (Bucaramanga – E 22).

Uyyy total que haya unión, total!! Que haya unión, porque imagínese, si se cae una baranda y se deja se va deteriorando, si pasa un año en un año hay que pintar la baranda porque todo día usted esta tocando entonces se va deteriorando, entonces eso hay que mantener. [...] (Bucaramanga – E 22).

Outro fator que dificulta a reunião entre os moradores tem a ver com a falta de equipamentos e estrutura nos CH, tais como salas ou espaços sociais que permitam que os moradores tenham ambientes de convívio e de discussão de ideais. Nas falas em Bucaramanga apontaram:

Aquí en este sector tan grande, no dejar nada de equipamientos, no nos dejaron salón social, que nos tocó hacer, recurrir que nos dieron dos cacetas de aseo grandísimas, que hicimos? Todos los consejos de la administración nos reunimos y dejamos un solo cuarto de aseo y el otro lo estamos utilizando y lo desinfectamos todo y lo limpiamos y lo convertimos en nuestro salón social, cuando al principio no nos dejaban, que eso no se permitía, nos mandaron secretaria de salud y todo eso, pero no había donde hacer una capacitación, una reunión, entonces eso es lo que le fallo a este proyecto (Bucaramanga – E 20) (Campo Madrid).

Nos casos em que os projetos contemplaram espaços para reuniões da associação de moradores estes não são aproveitados da forma adequada pelos moradores como o exemplo do CH Zeferino Agra: “a associação é direto fechada que era para ter atividades para os adolescentes e não tem, a presidente muito mal pisa aqui. [...] (Recife – E16)”, situação também identificada, como dito antes, no CH Abençoada por Deus.

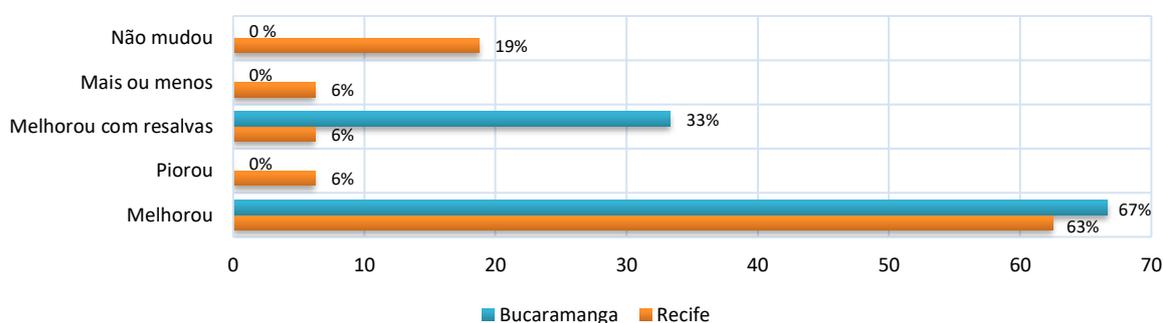
De forma geral, as pessoas entrevistadas manifestam uma postura de passividade, ausência de articulação no CH, inexistência de movimentos sociais após a conquista da nova moradia, direcionamento das responsabilidades próprias para o poder público principalmente para a Prefeitura, corroborando a ideia de Santos (2012)

A questão condominial também é outro problema, pois diz respeito a elementos que as pessoas não estavam acostumadas nos seus antigos locais de moradias; e que ao fazerem-se presentes nas novas moradias tem gerado diversos conflitos de convivência, assim como no compartilhamento de áreas comuns tais como corredores, caixa e bomba da água,

principalmente no que tem a ver com a manutenção. Situações que requerem acompanhamento social e técnico.

Ao indagar sobre aspectos de melhorias após realocação, o Gráfico 42 apresenta a percepção dos entrevistados. A maioria dos entrevistados em Bucaramanga manifestou que sua vida melhorou (67%), e para 33% melhorou com ressalvas. Enquanto em Recife, 63% apontaram que sua vida melhorou, 6% melhorou com ressalvas, 19% manifestaram que a sua vida não mudou e 6% que sua vida piorou.

Gráfico 42- Percepção dos entrevistados sobre as mudanças de vida após a realocação



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

A percepção de melhoria deve-se principalmente ao fato de não terem que pagar aluguel e das mudanças das estruturas em comparação às moradias anteriores. Assim como o fato de não terem que conviver com animais como ratos e baratas e maré alta. Já as pessoas que manifestaram que suas condições continuam igual ou pioraram tem a ver com a dificuldade de se empregarem, às condições precárias de estrutura de alguns CH e principalmente à violência relacionada com consumo e venda de entorpecentes.

No caso de Bucaramanga, as pessoas manifestaram que houve melhorias das condições de vida o que teve a ver com as condições de infraestruturas e de serviços públicos domiciliares e ao fato de não terem que pagar mais aluguel e terem como algo para os seus filhos. As pessoas que manifestaram que ocorreram melhorias, mas com ressalvas faziam referência às condições de segurança que desde as suas percepções, piorou no novo local.

Em relação à evasão dos CH identificaram-se diversas razões, segundo os depoimentos dos entrevistados umas das causas mais referenciadas foi a dificuldade de arcar com os custos de serviços públicos como água e luz, assim como com as taxas de condomínio, somando que antes eles manifestavam que recebiam ajudas externas como feiras entre outras ajudas que no conjunto atual perderam.

Apesar da moradia ser gratuita, a manutenção da mesma demanda esforços por parte da população beneficiária, pagamentos de serviços públicos de condomínio são um desafio. Neste sentido, o acesso à moradia não necessariamente corresponde a um indicador de superação da pobreza, principalmente quando provem de projetos e políticas públicas desarticuladas focadas só na provisão de moradia como uma estrutura sem levar em conta outros fatores como inserção no novo local, geração de renda, etc.. Este tipo de projeto desarticulado e suas consequências é denominado por Camargo-Sierra e Hurtado-Tarazona (2011) como pobreza induzida pela moradia e nova pobreza urbana.

Outro fator determinante na evasão das moradias tem a ver com a questão de oportunidades de emprego, principalmente dos moradores que foram realocados distantes das antigas moradias, e de forma geral a violência, disputas entre jovens pelo consumo e tráfico de entorpecentes. Em Recife, vários entrevistados apontaram as seguintes razões da venda e aluguel das moradias tais como:

Porque aqui o tráfico de droga um mata ao outro, aí a mãe não quer perder o filho, aí teve que vender para se mudar com o filho [...] tem muito mesmo que vendeu por essa situação [...] tem gente que quer vender o que é seu para tirar a seu filho [...] muitos continuam, muitos como assim não podem vir aí trocou por outro canto porque os filhos em negócios de guerra de tráfico, aí tem um filho envolvido não pode vir para o lado daqui aí **trocou**, muita gente trocou, muitos **alugou** aí e alugam noutra canto, não é porque não queiram morar, é porque não pode, porque se ficar uma rixa de uma favela para outra aí não pode **(Recife – E05)**.

Muitas saíram, uns saíram por causa do **desemprego** e renda que não tem ou sai por causa do local que não o ambiente não é bom [...] porque assim o ambiente aqui de morar em **confronto** como se fosse um confronto de guerra pessoas com pessoas **(Recife -E 06)**.

Eu preferia estar lá do que aqui, porque aqui é um lugar que você não arruma nada, lá você tinha comunidade que ajudava a gente, lá tinha turma que **dava feira**, se a gente precisa de alguma coisa tinha, e **aqui a gente não tem (Recife -E 07)**.

Ainda nos depoimentos é possível identificar que umas das principais causas de venda e aluguel dos apartamentos que dificulta a permanência das pessoas nos CH, além das já referenciadas, identificaram-se outros fatores como falta de adaptação ao novo local à vida comunitária e a não obtenção de ajudas como as que recebiam no seu antigo local de moradia. A venda e aluguel das moradias gera rotatividade dos moradores influenciando, na consolidação e coesão social dos conjuntos afetando a permanência no território.

Além da saída das pessoas pelos fatores mencionados, não se pode negar também a existência de venda e aluguel das moradias ilegais ou clandestinas vistas como um mercado para a obtenção de dinheiro, em alguns casos, é a porta para a população voltar para seus antigos

locais de moradia ou ocupar outros espaços precários. Esta situação identificou-se com menor recorrência. Dentre os depoimentos citam-se:

A minha cunhada ela vendeu, meu irmão ainda continua morando [sabe a onde foi sua cunhada?] sei, ela voltou para ‘rua i’ que é justamente o barraco de minha mãe que era entre a ‘rua i’ e ‘rua j’, como ela tem mãe que mora lá na rua e **tem a sua casa própria**, a ela decidiu de vender o apartamento e levantar lá a casa da mãe dela (**Recife- E04**).

Em relação a isso [venda das moradias] é porque para **pegar o dinheiro** venderam as casas uns venderam as casas para poder pegar o dinheiro e fazer só Deus sabe o que aí voltam para onde? Para a lama para a favela, e outras pessoas também venderam porque tem filhos que fizeram coisas que não podiam, fizeram cosas erradas e não podia vir para a comunidade aí tiveram que vender a casa (**Recife – E 10**).

A percepção dos representantes sobre a venda e aluguel das habitações destaca-se na seguinte fala:

É uma tristeza que a gente sente quando vê que eles venderam, mas também sou também uma dos profissionais que entendo que você não pode obrigar as pessoas permanecer num local o resto da vida, eles têm liberdade, eu acho que a política de habitação tem que pensar [...] o que se tem que controlar é que as pessoas que já foram beneficiadas por uma unidade habitacional não sejam beneficiadas novamente, que é agora o que MCMV está fazendo com o sistema de informação (**Recife – EI 14**).

O depoimento anterior destaca que as instituições não devem obrigar à população beneficiada pela política habitacional a permanecer nas unidades adquiridas, pois elas têm o direito de escolher. No entanto, frisa que é pertinente que as instituições tenham um controle sobre as unidades que foram disponibilizadas, com a finalidade de impedir que as famílias beneficiadas vendam a unidade e que posteriormente sejam novamente contempladas com outra moradia, tirando a oportunidade de famílias que não tiveram acesso à moradia.

No caso de Bucaramanga, a diferença no que concerne ao controle das unidades habitacionais em Recife, existe uma fiscalização mais rigorosa para evitar a venda, aluguel e o uso da moradia para atividades ilegais como exemplos: pontos de venda de entorpecentes, prostituição entre outras. Em março de 2019, o *Ministério de Vivienda* revogou a titularidade de 18 famílias beneficiadas pela política de interesse social, ou seja, estas famílias perderam o direito em função do não cumprimento das normas/cláusulas¹⁰⁴ estipuladas. A título de exemplo, destaca-se: exercício de atividades ilegais (um); não pagamento da taxa de condomínio (três) e por não habitarem efetivamente a propriedade (quatorze) (INVISBU,

¹⁰⁴ Para pesquisar a norma completa, ver Decreto 1077 de 2015 da Colômbia.

2019). Após os procedimentos de revogação a FONVIVIENDA realiza o procedimento para redistribuir os imóveis a novos beneficiários.

De modo geral, identifica-se a dificuldade das pessoas de se adaptarem aos novos prédios verticalizados, segundo Davis (2006, p. 72) “A incompatibilidade entre as moradias periféricas em prédios altos com a estrutura social e a economia informal das comunidades pobres é, naturalmente, uma história antiga; um pecado original repetido há décadas no mundo [...]”, segundo exemplos do mesmo autor:

[...] Em Pequim, onde os prédios altos levaram a uma melhora quantitativa real do espaço residencial, ainda assim os moradores das torres lamentam a perda da comunidade. Nas pesquisas, os habitantes descrevem o declínio dramático das visitas sociais, do relacionamento com vizinhos e da frequência das brincadeiras de crianças, assim como o isolamento e a solidão cada vez maiores dos idosos. Em Bangcoc, igualmente, de acordo com o estudo de dois pesquisadores europeus, os pobres preferem as suas antigas favelas às novas torres de apartamentos (DAVIS, 2006, p. 72-73).

A capacidade econômica das famílias em extrema pobreza dificulta a manutenção da moradia e o pagamento de serviços públicos como água, luz, saneamento básico e coleta de lixo, além da dificuldade de adaptação, quebra de laços de amizade e solidariedade, entre outros motivos já anteriormente mencionados, pelos quais diversas famílias terminaram vendendo ou alugando a moradia para voltar a ocupar os seus antigos locais precários, onde não tinham que arcar com as despesas e/ou situações. Então, demanda-se maiores esforços por parte dos governos nacional e municipal para que as moradias gratuitas sejam acompanhadas de um adequado planejamento e acompanhamento social, que não só considere a habitação como infraestrutura física e social, mas que também considere ações de geração de renda, de acompanhamento no processo de adaptação, assim como o acesso a serviços sociais de qualidade como saúde e educação, para garantir a permanência das populações nas suas novas moradias de forma digna.

Por outro lado, no intuito de privilegiar a redução do déficit habitacional, alguns projetos de habitação de interesse social, principalmente os mais antigos como Casarão do Cordeiro, sacrificaram aspectos amplos dos direitos como o de localização, serviços de qualidade e habitabilidade. Por isso que se teve feito críticas a este tipo de projetos mencionando como exemplos os programas na África do Sul, no México e no Brasil,

Têm sido criticados por substituírem moradias informais espalhadas pelas cidades por habitações de baixo padrão, estigmatizadas, que vêm concentrando famílias de baixa renda. Esse processo tem reforçado – ou gerado – uma crescente **segregação social e urbana**, o aumento na disparidade de acesso a serviços urbanos, a piora das condições

locais de vida, além de crescimento da degradação ambiental e dos problemas de segurança (ROLNIK, 2015, p. 126).

Os Conjuntos Habitacionais com baixos padrões de habitabilidade decorrentes de políticas habitacionais que apenas procuraram cobrir, de maneira simplista, o déficit habitacional quantitativo e de rentabilidade, têm deixado de lado os aspectos qualitativos intensificando as desigualdades e tensões nos espaços dos pobres, segregando-os ainda mais.

Nos casos dos CH Saramandaia e Palha do Arroz, como representa a Figura 59, estes experimentam diversos processos de ocupação e favelização dos seus entornos, pois após a entrega das unidades, terrenos próximos as obras paralisadas foram ocupados com moradias informais por pessoas que não possuem as condições econômicas para aceder a moradias dignas em áreas próximas. Neste caso, identificou-se que pessoas que foram beneficiadas pelo auxílio moradia por projetos na beira do rio Beberibe têm ocupado e construído de forma ilegal próximos destes CH como uma opção para sobreviver, já que o valor do auxílio moradia recebido pelo governo não é suficiente e não corresponde à realidade da oferta de aluguel na cidade.

Figura 59- Processo de ocupação de terrenos com obras abandonadas nas proximidades do CH Saramandaia e Palha do Arroz – 2018.



Fonte: Fotografia à direita: BAUTISTA, Diana, 2013. Fotografia à esquerda: SANTOS, Maria. 2018.

Nota: à direita: Local com obras habitacionais não concluídas e abandonados entre o CH Saramandaia e Palha do Arroz no 2013, ao fundo da fotografia o CH Palha do Arroz. À esquerda: ocupações da mesma área referenciada após 5 anos em 2018.

Por outro lado, é pertinente a fiscalização e finalização dos projetos e evitar desvios de orçamento, assim como a destinação final das antigas moradias onde se encontravam assentadas as populações beneficiadas. Isso com o intuito de evitar novamente a ocupação de áreas inadequadas, além de evitar a mercadorização dos ditos espaços. Por isso, tem-se identificado a existência de um comércio no mercado da habitação informal onde pessoas denominadas

“gestores piratas” tentam tirar lucro de moradias precárias tirando proveito da marginalidade e dificuldade das famílias (ESCALLÓN, 2012). Quer dizer que muitas pessoas constroem e fazem loteamentos informais da sua própria terra de acordo com seus próprios planos e interesses econômicos, virando vendedores ou locatários de habitações precárias. Referente ao aluguel de moradias precárias poucas pesquisas falam sobre esta questão.

A locação, na verdade, é uma relação social fundamental e divisiva na vida favelada do mundo todo. É o principal modo para os pobres urbanos gerarem renda com o seu patrimônio (formal ou informal), mas, com frequências, numa relação de exploração de pessoas ainda mais pobres. A mercadorização da habitação informal inclui o crescimento rápido de distintos subsetores da locação: construção entre as casas de favelas mais antigas ou prédios multifamiliares em loteamentos clandestinos (DAVIS, 2006, p. 52).

Noções de interesses diferentes vêm surgindo, empobrecendo cada vez mais os mais pobres. O comércio de moradias extremamente precárias em assentamentos faz parte também do sistema de consumo e de criação de desejos, onde as pessoas pobres também anseiam bens, negociar, aspirar a riquezas obter lucro, ainda que seja através da exploração dos mais pobres.

No caso de Bucaramanga, além de acompanhar o processo de ocupação dos CH, o INVISBU também tenta evitar a ocupação, aluguel ou venda das moradias anteriores. Nos depoimentos, o representante de instituição pública destacou:

Uno de los requisitos de la ley de vivienda 1537 es que la población si usted vivía en ese cambuche [barraco] y usted salió favorecido por ese apartamento usted me tiene que entregar a mí eso, porque obviamente es el tema de que yo deje aquí, vendo acá, arriendo acá, vendo aquí... y el problema continua y es una cosa que no acaba... es un tema difícil [...] la oficina de espacio público la toma ya sea para sembrar árboles, ya sea para implementar algún otro proyecto [...] para que ellos no lo tomen otra vez, se trata de hacer eso, se ha tratado de hacer eso, es difícil y complicado [...] la concepción que tienen de que yo invado y el gobierno me tiene que dar, me tiene que reubicar (Bucaramanga – EI 15).

Contudo, é pertinente que seja trabalhado além do processo de ocupação da nova moradia, também a ocupação e uso do território anterior, com a finalidade de evitar a nova ocupação de terrenos em condições precários.

5.5 Aperfeiçoamento da política

O embelezamento de áreas consideradas “feias” e “sujas” materializado na ideia de ‘limpeza’ de áreas pobres tem como precursor o discurso higienista. Este discurso tem se modificado por causa da visão crítica que tem mostrado a necessidade de que as pessoas

localizadas em assentamentos precários e que posteriormente são beneficiadas por políticas de habitação social precisam de melhores condições de habitabilidade e proximidade de seus territórios vividos. O que, na prática, contrasta com as ações da supressão violenta de seus direitos, como acontecia na época de erradicação dos mocambos em Recife.

A questão habitacional, tanto no Brasil quanto na Colômbia, tem sido tratada nas últimas décadas sob a ótica de atendimento dos diversos problemas do ponto de vista quantitativo. Este posicionamento está focado na provisão de unidades habitacionais para atender aos números apavorantes de famílias que não têm acesso à moradia ou que moram de forma extremamente precária, bem como para atender o déficit qualitativo voltado mais para a questão de melhoramentos de infraestruturas. Entretanto, este posicionamento vem sendo criticado, pois, devido a suas limitações, emergem novos problemas sociais e questionamentos da qualidade e integralidade das ações dos projetos habitacionais realizados, neste caso quanto aos projetos de interesse social focalizando a população de baixa renda e, no caso da Colômbia, também a população em extrema pobreza, em risco ambiental e deslocados pela violência.

O Quadro 10 apresenta uma síntese comparativa dos aspectos positivos (marcados em verde) e dos aspectos a serem revistos (marcados em laranja) identificados através da pesquisa habitacional de interesse social ora realizada.

Quadro 10- Síntese comparativa da política habitacional de Interesse Social em Recife e Bucaramanga.

Dimensão	RECIFE	BUCARAMANGA
Localização dos CH	Projetos habitacionais mais recentes são localizados na sua maioria próximos dos antigos locais de moradia. Diversos conjuntos tiveram a sua localização influenciada pela implantação de projetos viários orientados pelos interesses do capital.	Projetos habitacionais localizados principalmente na área periurbana, situação que acentua a segregação.
Público alvo	HIS é orientada à população de baixa renda ou localizadas em áreas de risco.	VIS gratuita é orientada à população deslocada, população em áreas de alto risco não mitigáveis e famílias em pobreza extrema.
Modificações de estruturas	Evidentes modificações das estruturas físicas originais tais como inserção de grades em janelas e portas, puxadinhos, ocupação das calçadas, falta de manutenção e cuidados das áreas comuns e das áreas verdes que foram entregues, depredação de equipamentos de recreação, entre outras.	Não se percebeu modificação das estruturas nos conjuntos pesquisados, o que pode estar associado com o acompanhamento e a fiscalização dos órgãos públicos responsáveis pelo desenvolvimento da política, e pelo fato de serem CH relativamente novos (2015-2016).

Qualidade dos projetos (na percepção dos entrevistados)	Críticas à qualidade das construções, na medida em que se identificaram diversos conjuntos com problemas de rachaduras, infiltração, alagamentos entre outras problemáticas que também são decorrentes em alguns casos de problemas da construção (projeto realizado) e em outros pela falta de manutenção e cuidados das estruturas por parte dos moradores.	A maioria das pessoas entrevistadas pareceram satisfeitas com a qualidade das construções, mas existe a crítica referente ao tamanho da moradia e o fato de serem entregues rebocadas “no cimento”, sem acabamentos ou cerâmicas com exceção das áreas húmidas (banheiro e parte da cozinha).
Existência de áreas verdes	A questão de arborização foi pouco percebida nos conjuntos pesquisados, a exceção da experiência de agricultura urbana das mulheres do CH Palha do Arroz que trabalham com “horta comunitária” desde o final de 2016. (SABIÁ, 2017)	A arborização e áreas verdes acham-se presentes nos CH, sendo elemento de agrado para seus moradores.
Tipologia dos projetos	Casas conjugadas e apartamentos	Apartamentos
Serviços básicos	Os serviços básicos domiciliários são infraestruturas presentes em todos os conjuntos habitacionais, sendo itens básicos e dispensáveis para um habitat adequado a fim de garantir boas condições de vida. As principais reclamações referentes aos serviços consistem nos altos valores das contas.	
	Energia Elétrica: tem situações em que o fornecimento da energia elétrica é cortado, sendo uma alternativa recorrer a suas antigas alternativas como “gambiaras”.	Energia Elétrica: a obtenção de energia de forma ilegal é proibida no CH. Existe uma fiscalização mais rigorosa.
	Abastecimento de água: identificaram-se problemas relacionados com a manutenção e cuidados das bombas de água. Referente à procura de soluções identificou-se a dependência das pessoas com instituições como a Prefeitura, pois qualquer problema as pessoas recorrem à instituição para “resolvê-los”.	Abastecimento de água: Os problemas apresentados no CH são direcionados à Junta de Ação Comunal para discutirem as suas possíveis soluções e em último caso se direcionam às instituições competentes.
	Serviço de gás natural: uso de cilindro de gás	Serviço de gás natural: presente nos CH
	Os conjuntos contam com o serviço de coleta de lixo.	
	O serviço de coleta de lixo é diário. A temática da destinação do lixo é um problema identificado nos CH, pois existem moradores que não têm o costume (hábito) de depositar os dejetos nos horários e locais disponíveis para seu depósito, gerando problemas de amontoamento de lixo em locais não aptos prejudicando a salubridade do setor.	O serviço de coleta de lixo é realizado três vezes por semana, e percebeu-se que as pessoas na sua maioria utilizam adequadamente o serviço depositando o lixo nos horários e locais previstos.
Saneamento básico: problemas nas galerias de esgoto entupidas devido ao depósito de lixo e alterações no sistema. Alguns	Saneamento básico: As pessoas manifestaram estarem satisfeitas com o serviço, a exceção do custo	

	conjuntos também apresentaram problemas estruturais para o escoamento de águas , a exemplo dos alagamentos.	
Equipamentos sociais	Os equipamentos sociais de saúde, educação e lazer localizam-se nas proximidades da maioria dos CH pesquisados sendo importante para garantir o acesso aos serviços. No entanto, a qualidade dos mesmos, principalmente dos equipamentos de saúde e de lazer é um assunto criticado pelos entrevistados . Referente a áreas de lazer tem exemplos de conjuntos habitacionais tais como Zeferino Agra e Vila Imperial nos quais os equipamentos instalados foram depredados pelos próprios moradores .	Os equipamentos sociais de saúde, educação e lazer são localizados distantes dos CH , isto porque os projetos foram desenhados contemplando inicialmente somente a parte construtiva sem terem presentes a infraestrutura social. No entanto, os serviços de educação e lazer têm sido complementados posteriormente . Como exemplo cita-se a construção dos CDI, bibliotecas e áreas de lazer próximos dos conjuntos habitacionais pesquisados.
Participação na construção dos projetos	A participação nos projetos basicamente centra-se nos cuidados das novas moradias e processos educativos, mas não foram identificados discursos onde a população se sentisse parte integrante da realização dos projetos .	As soluções de habitação partem de parâmetros nacionais, posteriormente se constroem as unidades habitacionais para concomitantemente escolher os potenciais e possíveis beneficiários, percebendo-se a realização de projetos impostos de forma vertical, com a ausência de discussão e participação dos beneficiários .
Inserção laboral	Inserção laboral: perda de oportunidades de comercialização ao serem os CH e suas proximidades locais pouco movimentados em comparação com os antigos locais principalmente daqueles que se encontravam próximos da praia pois neles as pessoas pescavam e comercializavam produtos. Como alternativas várias pessoas vivem de “bico”, de prestação de serviços ocasionais, entre outros que não requerem qualificação.	Inserção laboral: Não houve mudanças significativas das ocupações, no entanto a crítica é voltada para a pouca oferta de serviços próximos dos conjuntos e a dificuldade de dar continuidade a venda de produtos principalmente para aqueles que nos seus antigos locais de moradias tinham pequenos comércios, padarias, papelaria, costura/confecção, entre outras.
Convivência	Quebra dos laços de amizade e de ajuda entre vizinhos .	Presença de animais como cachorros e gatos os quais fazem as suas necessidades básicas nos corredores e diversas partes do conjunto incomodando as pessoas pela falta de higiene .
	Outro dos problemas de convivência está relacionado com o não pagamento das taxas condomínios para a manutenção das áreas comuns .	
Segurança	Falta de segurança no cotidiano das pessoas dentro e nas proximidades dos conjuntos. Venda e consumo de entorpecentes.	
Participação de grupos sociais	A maioria dos entrevistados manifestou não identificarem nem participarem de grupos	Cada torre encontra-se organizada com seus respectivos conselhos de administração constituídos democraticamente para estabelecer as despesas comuns necessárias para a manutenção dos prédios através da cobrança de condomínio e tratar outras demandas dos seus

		proprietários. No entanto, são mudanças complexas e lentas de adaptação da população.
	De modo geral, existe dificuldade de organização para enfrentar os diversos desafios e criar alternativas e novas estratégias.	
Acompanhamento e fiscalização dos projetos	Acompanhamento social: Os PTTS são desenvolvidos antes, durante e após a entrega da obra (seis meses) com a finalidade das pessoas continuarem morando de forma autônoma e adequada nas UH. No entanto, estes projetos sociais não parecem ser suficientes ou efetivos pelo quadro de problemas no interior dos CH e a evasão de famílias pela dificuldade de se adaptar.	O acompanhamento social: pós-ocupação é um processo constante e articulado com diversas instituições público-privadas, sendo importante para a adaptação da população ao novo local.
	Controle e fiscalização das UH: Não existe um processo de acompanhamento e/ou fiscalização dos projetos para evitar a venda, aluguel e o uso da UH para atividades ilegais.	Controle e fiscalização das UH: existe uma fiscalização mais rigorosa para evitar a venda, aluguel e o uso da moradia para atividades não legais como exemplos: pontos de venda de entorpecentes, prostituição entre outras.
	Cadastro único de beneficiários da política habitacional: Não existe um cadastro nem base de dados para o controle e fiscalização dos beneficiários da política habitacional.	Cadastro único de beneficiários da política habitacional: o processo de atribuição das moradias é realizado a partir da análise de diversas bases de dados. Os procedimentos são realizados com a finalidade de assegurar um processo de atribuição de habitação mais controlado, pois os subsídios de habitação são atribuídos por lei de forma única a um núcleo familiar.

Fonte: Organização da autora com dados da pesquisa, 2019.

Nota: Em laranja os aspectos negativos e em verde os aspectos positivos identificados na pesquisa.

Como se observa, enfim, não obstante a existência de problemas semelhantes, atinentes, principalmente, ao fato de que ambas as realidades comparadas quanto à realização de projetos de habitação de interesse social terem acontecido em países que fizeram parte de um processo perverso de formação territorial (a colonização na América Latina); nota-se, ao mesmo tempo, a existência de dessemelhanças inerentes às especificidades socioterritoriais de cada lugar considerado – Recife e Bucaramanga –, sobretudo em função do fato de que, no Brasil, a perversidade parece ter sido muito maior.

Diante dos resultados da pesquisa expostos anteriormente, pretende-se através de processos de reflexão crítica, propor alternativas para o aperfeiçoamento das políticas públicas de habitação social, além de também destacar a sua evolução e a atuação dos diversos entes na construção de planos, realizada nestes últimos anos, para compreender e atender as diversas problemáticas da habitação nas respectivas cidades em estudo.

Não é porque eu sou servidor público que eu queira puxar para o Governo não, mais o Governo faz de mais, umas coisas que eu fico lamentando são **a educação de nosso povo** [...] é comodismo, educação, tudo isso precisa e muito **(Recife – EI 02)**.

Eu acho que em primeiro lugar a dificuldade também gira em torno **da educação da população** do povo, porque por exemplo hoje a gente entrega um conjunto mesmo com todas as dificuldades e deficiências, mas a gente entrega um conjunto que pode ser ocupado tranquilamente, mas a gente observa o seguinte em função de a falta de educação quando dá um certo tempo 6 meses um ano aí aquilo vira uma favela [...]. Isso é a dificuldade maior, primeiro tem que se educar a população, e segundo realmente melhorar a qualidade das construções **(Recife – EI 03)**.

O **trabalho educativo** eu acho que tem muita coisa [...] é muito difícil [esse trabalho educativo existe?] existe, mas [...] ele precisa de muito mais investimento integrado com outras políticas públicas, não só a política de habitação **(Recife – EI 12)**.

Existe um trabalho técnico social que faz parte dos projetos assinados pelo Estado. O trabalho social contempla oficinas orientadas para preparar a população diante das mudanças de ambiente, é trabalhada a questão de convivência, as novas responsabilidades como assumir pagamentos por serviços públicos, morar em condomínio, trabalhos ambientais, entre outros. Um exemplo de temáticas para capacitação identificado na pesquisa tem a ver com a implantação e manutenção de áreas verdes, jardinagem ou hortas, para promover harmonia nos CH principalmente naqueles localizados no Recife. Neste caso, Bucaramanga poderia ser um exemplo.

No entanto, o trabalho social é limitado e precisa ir além de ser um trabalho simplesmente informativo, sendo pertinente investir num trabalho social que seja mais engajado, que procure mudanças estruturais. Neste sentido, a área social levanta a seguinte questão:

O entendimento é que **o trabalho social é o técnico social tem que ir lá para convencer a pessoa ou para resolver o conflito**, mas o processo educativo, a mudança de conscientização, a mudança transformação cultural, do engajamento das famílias, a participação em se isso não é compreendido, você posso-lhe dizer de 10 gestores 1 consegue ter essa visão. [...] **(Recife – EI 10)**.

Desta forma, percebeu-se a necessidade de investir nos projetos tanto na área de infraestrutura que é uma das deficiências mais frequentemente mencionada pelos moradores, mas também é de suma importância o investimento na área do trabalho social, no acompanhamento antes, durante e principalmente após a entrega dos conjuntos. O acompanhamento pós-ocupação em Bucaramanga é um processo constante, sendo importante para a adaptação da população ao novo local, situação a ser repensada em Recife, pois o

acompanhamento pós-ocupação compreende um período de apenas 6 meses, percebendo-se nas falas dos entrevistados o sentimento de abandono após a realocação.

Grande parte dos conflitos identificados nos projetos tem relação com a falta de confiança da população no poder público, principalmente quando os projetos atrasam, quando as intervenções são paralisadas por longos períodos (exemplo de CH paralisados é o “Escorregou Tá Dentro”) a exemplo do que se observa na fala de um dos entrevistados:

Então você tem que acompanhar, aí a obra para por falta de dinheiro, para porque teve algum problema com a empreiteira para pôr uma série de outros motivos, aí o trabalho o projeto que era de 2 anos passa a ser 10 anos e o técnico social não tem o que dizer ele fica naquele blábláblá com a comunidade e cai na descrença (**Recife – EI 10**).

Quando os projetos paralisam suas obras e estendem o período da entrega se pode dar espaço para que aconteçam diversas mudanças nas comunidades e na sua dinâmica, neste caso o projeto é desenvolvido para atender uma realidade e com a demora (em alguns casos anos) e as mudanças da população, quando entregam as obras prontas estas comunidades já se encontram numa outra dinâmica, as famílias crescem, as mudanças ou fixação de trabalhos, estreitos vínculos de amizade, com os seus territórios, etc. Neste sentido, é pertinente que os projetos tenham um melhor planejamento tanto financeiro como social, com o intuito de que as construções sejam mais rápidas, evitando os atrasos.

A qualidade dos conjuntos e sua fiscalização efetiva também é um assunto discutido e levantado nos depoimentos:

Nós ainda temos profissionais e consultores que pensam o seguinte: ‘estamos tirando eles de uma pocilga de uma qualidade horrível, estão dando uma casa em alvenaria está bom demais para eles’ e muitas vezes quando a gente acaba de entregar o CH na primeira chuva você tem rachaduras, vazamento coisas desse tipo, então quanto a família que vem aqui diz: vocês me tiraram de meu barraco dizendo que era uma situação de alagamento que era ruim, eu estou agora no apartamento e está dando choque, tem vazamento, rachadura tem um monte de coisas [...] (**Recife – EI 10**).

[...] respeito pelo Trabalho Social, porque nem sempre a engenharia respeita, acha que está fazendo para os pobres o pessoal fica com uma visão, não tem a mesma visão de quando faz para a classe média ou para outra classe, eu vejo assim (**Recife – EI 11**).

Além disso, identificou-se em alguns depoimentos, discrepâncias entre as equipes de trabalho, sendo pertinente fortalecer a sua integração para evitar atritos quando uma área de conhecimento tenta se impor sobre outra, pois tanto a área social como a técnica são importantes na construção de uma política habitacional integral e de qualidade.

Referente ao trabalho social, percebeu-se a necessidade de maior investimento na área para se manter mais tempo nas comunidades beneficiadas principalmente após a entrega das

unidades. O acompanhamento pós-ocupação em Bucaramanga é um processo constante, sendo importante para a adaptação da população ao novo local, situação a ser repensada em Recife.

O fortalecimento da participação das comunidades antes, durante e após os projetos habitacionais é uma questão de suma importância para identificar e atender as necessidades das famílias, em depoimentos destaca-se:

Eu percebo que por enquanto é meio que impositivo no sentido de dizer todo bem vocês vão ser retirados e vocês vão para um habitacional, tudo bem o habitacional aqui do lado, vocês vão para um habitacional nesta esquina não vão ficar muito longe, mas **não tem uma participação muito ativa da comunidade**, a comunidade não diz quero um habitacional ali, eles não diz que o habitacional seja um térreo mais um, a comunidade não diz como elas quer, eu particularmente acho que muita coisa a gente tem no sentido da falta de zelo, de propriedade dos moradores em relação à unidade habitacional do fato deles não terem participação disso, a Prefeitura faz trabalho com eles todinho, mas é muita gente para eles, eles não tem muita voz no sentido de dizer agora quero passar por uma oficina de tal coisa, não quer aprender isso, não quero uma oficina de sabão isso para mim não interessa, não tem muito isso (**Recife – EI 08**).

Eu acredito muito na participação da população, eu acho que se a gente consegue fazer gestão participativa, discutir com os movimentos que tratam a questão da habitação na cidade, a gente vai conseguir melhorar e chegar e fazer, se não for com participação eu acredito que a gente não responde bem (**Recife – EI 09**).

A necessidade de desenvolver políticas habitacionais integradas com outras políticas sociais como de educação, de saúde, de trabalho, de saneamento básico são fundamentais para conseguir, considerando a complexidade da política habitacional, desenvolver projetos sustentáveis e integrados. Dentre os depoimentos destaca-se:

A gente tem uma população que geralmente o nível de escolaridade é baixo, tem renda baixa, então são muitos elementos que você tem que tratar não é só o acompanhamento à obra, eu acho que é um **tratamento integral**, tinha que ser uma coisa mais ampla, **mais integrada com outras políticas públicas** que a gente pudesse dar conta disso aí [...] tudo o que você possa imaginar que poderia tornar uma criatura que mora numa favela com um estilo de vida mais digno (**Recife – EI 12**).

Por exemplo, referente à questão de geração de empregos e rendas, seria pertinente que as instituições responsáveis fornecessem orientação e capacitação. No caso de Bucaramanga, percebeu-se a articulação do INVISBU com outras instituições como o *Servicio Nacional de Aprendizaje* (SENA), entre outras para fomentar a procura de emprego, situação que poderia também ser articulada no caso de Recife, com equipes das Secretarias de Ação Social para o encaminhamento de vagas de empregos, assim como projetos de geração de renda considerando as potencialidades da população realocada. No caso de Recife, a reciclagem faz parte do dia a dia de muitas pessoas, podendo-se desenvolver projetos que aprimorem esta atividade, ao invés de extingui-las. Também seria pertinente que os projetos contemplassem áreas para comércio,

espaços que sejam discutidos entre as comunidades e os construtores dos projetos, pois é um tema muito controverso, mas que tem que ser discutido, porquanto é uma necessidade percebida nos CH tanto em Recife como em Bucaramanga.

Por outro lado, identificou-se nos depoimentos a necessidade de criar um cadastro único a nível nacional com a finalidade de fornecer informações rápidas e oportunas aos projetos de habitação para manter o controle das famílias beneficiadas pela política habitacional e para evitar que uma família ganhe diversas casas através do provimento de informações falsas a respeito da composição e dar prioridade àquelas que ainda não foram contempladas. Os depoimentos apontaram:

[...] Fazer com que o cadastro seja único para qualquer município [...] dar condições para todo mundo, porque tem pessoas hoje que cadastra você, sua mãe, sua tia, seu tio, seu irmão manda morar todos numa casa e os outros vão vendendo, aí é onde eu digo ter seriedade para fazer, porque para tirar 5 casas desse jeito, onde aquele que tem necessidade não é contemplado e acontece isso **(Recife – EI -06)**.

Aí é quando eu digo que se você não tiver políticas integradas **as pessoas mudam a casa, mas não mudam seu padrão de vida**, então muita gente que recebeu casa, hoje já não está mais, já vendeu, já trocou e volta para a mesma condição, **a gente não tem um cadastro único que faça esse controle**, alguém que já foi beneficiado com aquele programa não pode ser mais beneficiado, eu acho que é uma forma de educar a população **(Recife – EI -12)**.

No caso de Bucaramanga, o processo de distribuição das moradias parte do atendimento de três segmentos populacionais, população deslocado pela violência, vítima de eventos naturais e em extrema pobreza. À população deslocada se distribui através de bases de dados de cada município tem. De acordo com a inscrição, os potenciais beneficiários devem estar registrados na *Unidad de Atención a Víctimas* que maneja a base de dados e, posteriormente, envia os dados ao *Ministerio de Vivienda* (MV) o qual, através das *Cajas de Compensación* faz o cruzamento das informações para abrir convocatória de habitação; A população vítima de eventos naturais encontram-se registradas na oficina de gestão de risco do município (censo) e são essas bases de dados que o INVISBU. O mesmo é encarregado de enviar as informações ao MV quem novamente faz o processo de cruzamento. A população em extrema pobreza a qual é gerenciada pela *Red Unidos*, sendo estes os procedimentos de cruzamentos de informações utilizados para a concessão de habitação VIP.

Os procedimentos anteriores são realizados com a finalidade de assegurar um processo de atribuição de habitação mais controlado, pois os subsídios de habitação são atribuídos por lei de forma única a um núcleo familiar, quer dizer que esse núcleo familiar não pode receber

duas moradias. No entanto, apesar do controle, ainda há alguns casos de pessoas que burlam o processo. Em depoimentos, destaca-se:

Sí, se supone que no puede recibir otra vivienda, inclusive hace unos años tuvimos un caso en que un núcleo familiar [...] entonces ellos tienen su núcleo familiar pero no son casados, entonces no tienen registrados el núcleo familiar, sino que se registra el papá con dos hijos y la mamá se registra con los otros dos hijos, buscando que ambos salieran favorecidos... y resultaron casos así... nosotros tenemos un caso específico que inclusive que ahorita me acabo de llegar un oficio del Ministerio de Vivienda donde se notifica la revocatoria de aceptación de renuncia a uno de esos apartamentos porque el señor salió favorecido en la Inmaculada, la señora en Campo Madrid, entonces el Ministerio de Vivienda les dice que si se quieren quedar con uno o renuncia usted o renuncia el y efectivamente se hizo el proceso y le revocaron uno de esos apartamentos, pero la idea es que no pueden, porque el subsidio de vivienda es algo que se da única y exclusivamente una vez en la vida, y este subsidio se asigna a un núcleo familiar (Bucaramanga – EI 15).

Pelo anteriormente dito, é pertinente a disposição de sistemas de informação confiáveis e oportunos disponíveis aos agentes executores das políticas habitacionais, como um instrumento de supervisão e gestão.

Existe uma preocupação por parte das instituições para melhorar a qualidade dos projetos entregues, pela melhora dos processos, no entanto, este ainda precisa ser de mais força “Então eu acho que tem uma série de medidas que precisam ser tomadas de uma forma corajosa e a gente tentar enfrentar, não é que não exista preocupação, não exista talvez essa firmeza na condução desses processos entendeu?? [...] (Recife – EI 12).

Na Colômbia, segundo a Lei No 1537 de 2012, o governo nacional sob responsabilidade do *Departamento Administrativo para la Prosperidad Social* coordena com entidades públicas ou privadas, o acompanhamento social nos projetos de VIP em temáticas relacionadas à convivência e cuidado das unidades habitacionais e das áreas comuns (COLÔMBIA, 2012). No entanto, existem críticas às intervenções do Estado devido a diversas tensões geradas entre o governo municipal e nacional, já que muitas vezes os programas desenvolvidos pelo governo nacional têm um olhar geral, quer dizer, a sua lógica, em alguns casos, não se encaixa com as especificidades de cada região, chocando em determinados casos, com a realidade onde são desenvolvidos os projetos (COLÔMBIA, 2014).

No caso de Bucaramanga, identificou-se que também é percebida por parte das instituições a necessidade de educação e de acompanhamento da população, sendo este um processo que requer tempo e paciência devido à sua complexidade, no entanto, as instituições encontram-se nesse processo de acompanhamento. Segundo depoimentos das instituições:

La gente no está acostumbrada a vivir en altura en comunidad, entonces, y no está acostumbrada y más si la vivienda es gratuita a pagar unas expensas de administración para el mantenimiento de su punto fijo, para el cambio de la luz ellos no tienen esa concepción en ese caso, esa concepción no la tienen y ese proceso es lento, difícil y pues es de un acompañamiento, por eso que el Instituto en la parte de formación y acompañamiento hace esa tarea (Bucaramanga – EI 13).

En esas comunidades lo único que podemos hacer es como tratar de generar conciencia en ellos mismos, que si ellos no cuidan lo que se les dio, pues difícilmente lo van a poder conservar, y esa limitación que ellos tienen con el uso de la vivienda es por 10 años, después de los 10 años ellos pueden arrendarla, pueden venderla, pueden sí... pero mientras tanto ellos tienen que cumplir con eso, pero lo único pienso yo es que generar conciencia en ellos, que valoren lo que tienen (Bucaramanga – EI -14).

Por outro lado, a partir da perspectiva e experiência de alguns representantes das instituições, estes apontam que as moradias não deveriam ser gratuitas. O pagamento de uma taxa representativa das casas seria uma forma da população valorizar o esforço, se sentirem parte do processo de ter contribuído. Nos depoimentos destaca-se:

Otra coisa não se paga nada por eles, eu estou de acordo que poderia se ter essa coisa de se ter um pagamento mínimo, sabe eu acho que as pessoas de alguma forma valorizariam mais, a gente vê aí que elas trocam, eu já ouvi falar que as pessoas trocam por moto, por arma, por uma série de coisas por qualquer dinheiro (Recife – EI -12).

Mire la gratuidad yo sigo insistiendo toda la vida que la gratuidad no puede hacer porque la gente no valora lo que es gratuito, no hay un esfuerzo, para mi me parece que es lo fundamental que la gente sienta que se compró algo, que es suyo, que hizo un esfuerzo para adquirirlo y lo valore. Si usted mira váyase para zona Norte y vea Inmaculada fase I e Inmaculada fase II, Inmaculada fase I es vivienda gratuita, Inmaculada fase II es para ahorradores la diferencia es... grande [em termos de cuidados e manutenção] y están en el mismo sector. [...] (Bucaramanga – EI 13).

Isto é questionável quando se analisa o processo histórico da habitação popular, pois pelas rendas econômicas das famílias de baixa renda e em extrema pobreza, é difícil que acessem a habitação através de financiamento de uma parte da habitação, sendo quase que impossível que este grupo populacional consiga arcar com as despesas de pagamento da habitação sem dar prioridade a outras necessidades básicas como alimentação, sendo quase que inatingível o acesso à habitação (CUERVO e JARAMILLO, 2009; ALFONSO-ROA, 2012). Seria pertinente discutir outras alternativas de inserção da população no processo de construção e desenvolvimento dos projetos por exemplo para que elas consigam se apropriar e valorizar as unidades recebidas.

Mas será que os ditos projetos gratuitos constituem uma forma de assistencialismo de delimitar a participação da população pelo desinteresse manifestado no cuidado e conservação das habitações?

Ao indagar sobre o que falta para que os CH melhorem, os moradores apontaram principalmente questões referentes à abertura de espaços para realizar reuniões seja para a associação seja para reunir as famílias em datas especiais (festas), melhores infraestruturas, áreas de lazer, creches, melhor atendimento na área de saúde, além da atenção e mitigação dos problemas de violência associada à criminalidade e tráfico de drogas, questões já discutidas nas seções anteriores. No entanto, a violência ganha destaque, ao ser uma situação que passa dos antigos locais de moradia para os novos espaços implantados, surgindo como propostas de melhoria a colocação de um posto de policiamento dentro ou nas proximidades dos CH e a implementação de condomínios fechados.

Os processos de provisão habitacional deveriam acontecer de forma horizontal e acompanhar as necessidades das populações, com prestação de serviços satisfatórios, porquanto os processos ainda acontecem de forma vertical; as pessoas entram num espaço de disputa, em primeiro lugar quando num conjunto são realocadas populações de diversas origens, situação mais presente no caso de Bucaramanga ao ser resultado de convocação nacional, cujos beneficiários são eleitos de forma aleatória. No caso do Recife, a situação era mais presente nos CH mais antigos, pois nos CH mais recentes as instituições tentam manter as comunidades nas proximidades dos seus territórios vividos, salvo alguns casos.

No entanto, ao indagar a população sobre quais são as ações que fazem ou que poderiam fazer para melhorar as suas condições de vida nos CH, nos seus depoimentos apontam novamente para os problemas dos conjuntos e à responsabilização dos problemas à Prefeitura. Somente alguns depoimentos apontaram ações de práticas adequadas de limpeza dos conjuntos e disposição dos dejetos, conserto das bombas da água como responsabilidade dos moradores.

Apesar das dificuldades identificadas nas diversas áreas passando desde a infraestrutura física, infraestrutura social e os diversos problemas sociais, também identificaram-se ações e alternativas empreendidas pelas instituições para melhorar a qualidade das políticas de habitação orientadas para a população de baixa renda.

Em Bucaramanga, o INVISBU, em 2015, realizou atenção pós entrega dos conjuntos habitacionais (documento 04), em 2016, realizou atividades de acompanhamentos social aos beneficiários dos CH, as quais consistem em: atenção personalizada e oficinas, realização de assembleias com os proprietários, seminários de acompanhamento social, reuniões informativas e de socialização sobre temas de propriedade horizontal, acompanhamento e coordenação de oficinas para a solução de conflitos de convivência com os líderes, socialização dos temas como deveres e direitos, oficinas sobre tolerância, convivência saudável, campanhas de atendimento

para a realização de registros de identidade¹⁰⁵, reuniões sobre dúvidas acerca das tarifas de energia elétrica e abastecimento de água (INVISBU, documento 05).

Em 2017, deu-se continuidade à formação e ao acompanhamento social com atividades como: citações à conciliação às famílias que apresentem problemas de convivência nos conjuntos, acompanhamento e apoio nas assembleias gerais, ativação da rota especial de atenção interinstitucional nos casos especiais, atividades ambientais, mutirões para registrar e fornecer documentos fundamentais (registro de nascimento, identidade, etc.), atividades esportivas com o *Instituto de la Juventud, el Deporte y la Recreación de Bucaramanga* (INDERBU), visitas de verificação de habitabilidade nos projetos, instalação da mesa territorial de acompanhamento à moradia gratuita, atividades “terça-feira de convivência” (espaço onde se desenvolvem atividades culturais, de convivência, lideranças e propriedade horizontal, de saúde e ambiente, organização comunitária) (INVISBU, documento 06). A Figura 60 apresenta fotografias de algumas atividades desenvolvidas pelo INVISVU no ano 2017.

Figura 60- Atividades de acompanhamento aos CH - INVISBU 2017



Fonte: INVISBU, 2017(documento 06)

Nota: Fotografia à direita: Participação em Conselho de Segurança na Inmaculada e Campo Madrid; Fotografia à esquerda: Instalação da primeira Mesa Territorial de Acompanhamento à moradia gratuita.

Outras atividades similares foram desenvolvidas em 2018 (INVISBU, documento 07). Destaca-se a capacitação teórico-prática a beneficiários da Inmaculada I e II sobre melhoramento de moradias sob o lema “tua casa mais acolhedora”, realizada em convênio com a Fundação Suíza de Cooperação para o Desenvolvimento Técnico (Swisscontact), SENA e

¹⁰⁵ O correspondente no Brasil ao papel da Secretaria de Defesa Social para os registros de identificação dos cidadãos.

Sika Colômbia, com a finalidade de facilitar soluções para que os próprios moradores organizem os seus lares de forma mais confortável (INVISBU, 2018).

A Figura 61 apresenta fotografias de atividades de acompanhamento social desenvolvidas pelo Instituto no ano 2018.

Figura 61- Atividades de acompanhamento aos CH - INVISBU 2018



Fonte: INVISBU, 2018 (documento 07)

Nota: À esquerda: atividade de articulação com entidades, atividade “tua casa mais acolhedora” para a família em Campo Madrid. À direita: atividade na Inmaculada.

Em 2019, o *Ministério de Vivienda* da Colômbia destacou o acompanhamento desempenhado pela Prefeitura de Bucaramanga e o reconhecimento do trabalho da Mesa Territorial liderada pelo INVISBU com os setores mais vulneráveis da cidade. Dentre as atividades destacaram-se o processo de acompanhamento às comunidades beneficiárias da política habitacional e os projetos de infraestrutura como as quadras poliesportivas, a construção dos CDI de Campo Madrid e Inmaculada e a instituição educativa na Inmaculada (INVISBU, 2019).

Dentre os avanços na construção da Política Habitacional no Brasil, o Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Habitação, orientou a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) com o intuito de auxiliar como instrumento na promoção do planejamento das ações voltadas para o setor habitacional, utilizando como base: a Constituição Federal, Estatuto das Cidades, Resoluções da Conferência Nacional do Conselho das Cidades, Diretrizes da Política Nacional de Habitação, resoluções do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Constituição Estadual, Lei Orgânica Municipal, Plano Diretor, entre outras leis, resoluções na área (RECIFE, 2018).

Em Recife, o PLHIS, no momento da pesquisa, no início de 2018, encontrava-se em fase de elaboração e foi enunciado pelos representantes nos seus depoimentos, destacando a sua

importância para dar continuidade aos processos independentemente do período eleitoral, sendo uma das dificuldades da política dar continuidade aos processos com as mudanças da administração:

Aquela lei seja cumprida independente do prefeito e tal e tal partiu, então esse plano tem uma comissão de habitação que vai tentar com a câmara que a gente implantou, discutir as políticas [...] agora a gente contratou uma empresa e elaborou o diagnóstico, a empresa fez algumas propostas como foi discutido nessa câmara temática de habitação [...] aí o pessoal discutiu para que fosse mais ampliada, aí a gente resolveu trazer o planejamento e discutir por RPA (**Recife – EI 11**).

A cidade tem que ter uma política e esse plano vai ter uma projeção até 2037, que essa perspectiva é exatamente a mesma do Recife 500 anos né, então não é um plano para uma gestão, é um plano para várias gestões, ele tem que ser ajustado a partir da lei de diretrizes orçamentárias, então essa construção está sendo concluída agora, e está passando por um processo de discussão, quem acompanha isso sistematicamente é o Conselho da Cidade, especificamente a Câmara de Habitação e Regularização Fundiária, que tem a participação do poder público e a participação da sociedade civil nesse processo [...] (**Recife – EI 12**).

A última versão do PLHIS do Recife foi apresentada após ajustes em 25 de julho de 2018, contendo um conjunto de itens: diretrizes e objetivo; programas e ações; metas, recursos e fontes de financiamento; indicadores e monitoramento, avaliação e revisão, que no seu conjunto conformam uma série de ações para a intervenção no setor habitacional, sendo seu foco principal a habitação de interesse social, mas também considera o setor habitacional como um todo.

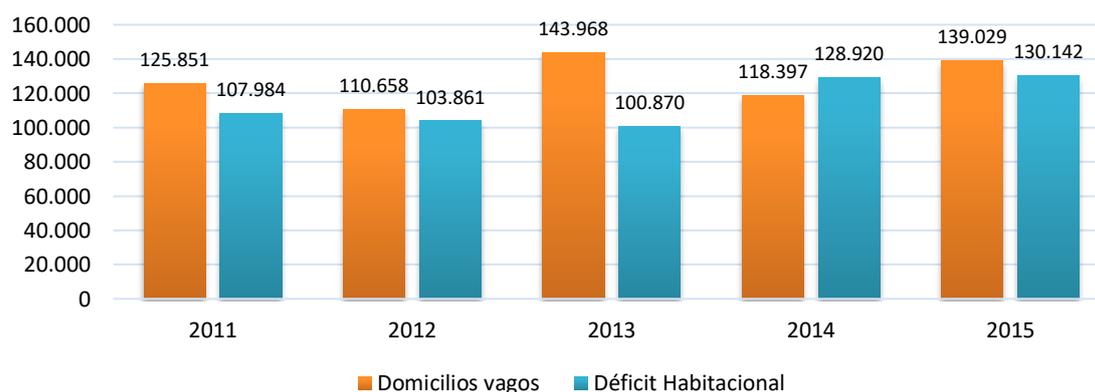
São grandes os desafios que os municípios têm para a implementação das estratégias dos PLHIS, para atender às necessidades da população. Dentre os quais se encontra a descontinuidade administrativa devido às mudanças de governo como foi mencionado no período temporal do plano a 2017-2037. Outros desafios têm a ver com “[...] a incompatibilidade entre o custo da produção da moradia e a capacidade de pagamento das famílias de baixa renda, e a limitada capacidade operacional do município” (RECIFE, 2018, p. 64).

Dentre as estratégias para o aperfeiçoamento da política e identificadas nas falas dos representantes destaca-se: o fortalecimento do quadro de profissionais e a integração das equipes envolvidas na questão habitacional; desenvolvimento de novas alternativas de provisão habitacional (aquisição, acesso e tipologia habitacional); fomento ao desenvolvimento de projetos com melhor controle e transparência da qualidade; segurança na seleção prévia das famílias contempladas em cada projeto habitacional e iniciar a execução do trabalho técnico social no começo da obra; articulação da política habitacional com as demais políticas afins do governo municipal e de outras esferas de governo; garantia da sustentabilidade das

intervenções, através de estratégias de fortalecimento da organização das famílias, da localização adequada dos empreendimentos e do fomento à geração de renda local, por meio da economia solidária; promoção da participação integral e efetiva da comunidade beneficiada na elaboração dos projetos para a construção de novas moradias, urbanização e regularização fundiária, desde a fase inicial; estudo da possibilidade de incorporar espaço para comércio e serviços no projeto de novos CH e de incorporar ou regularizar esses espaços nos conjuntos já construídos; garantia do acesso das crianças dos habitacionais às creches e escolas públicas, bem como a postos de saúde, áreas de esporte e lazer, atendido o raio de distância previsto em lei para cada tipo de equipamento; garantia de fonte de financiamento permanente para PHIS e de regularização fundiária; criação de um sistema de monitoramento e avaliação que permita o controle dos resultados e a revisão periódica do PLHIS-RECIFE; entre outras estratégias de intervenções urbanísticas e sociais focadas na habitação como um todo (RECIFE, 2018).

Outra questão importante levantada no PLHIS em Recife tem a ver com os domicílios vazios. Em estudos feitos em Recife, identificaram-se que os lotes vazios devidamente mediados poderiam ser potenciais para novas moradias a fim de atender o déficit habitacional da cidade. O Gráfico 44 apresenta o comparativo entre quantidade de domicílios vagos em condições de serem ocupados e em construção e o déficit habitacional para RMR, dados da FJP entre 2011 a 2015.

Gráfico 44- Comparativo entre quantidade de domicílios vagos e o déficit habitacional na Região Metropolitana do Recife (2011 a 2015)



Fonte: Organização da autora. Dados: FJP (2015; 2016; 2018)

Nota-se no Gráfico a relação entre o déficit habitacional e a quantidade de domicílios vagos na RMR, identificando-se uma equivalência que expressa contradição entre domicílios

imóveis vazios que poderiam ser possíveis novas moradias de famílias que fazem parte desse déficit (quantitativo e qualitativo).

Neste sentido, o PLHIS, dentre suas estratégias com prazo para 2019, procura criar um banco de terras e imóveis, por meio da aquisição de terras e imóveis não utilizados ou subutilizados e outros de interesse público, baseada nos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades e no Plano Diretor Municipal do Recife.

Outro mecanismo importante e mencionado nos depoimentos dos funcionários públicos tem a ver com a adoção do Cadastro Único para famílias beneficiárias da política habitacional, sendo uma das estratégias marcadas no plano com prazo para 2020 a implantação e manutenção do Sistema Municipal de Informações Habitacionais, contendo informações sobre o cadastro de imóveis vagos do município; informações atualizadas sobre HIS (diagnóstico, programas, propostas, etc); e o Banco de Terras e Imóveis Públicos e um cadastro de beneficiários das políticas habitacionais, entre outras informações em articulação com os Sistemas Nacional e Estadual de Habitação de Interesse Social (RECIFE, 2018).

A moradia vai portanto, além de um teto, é um meio de sustento de vidas, pelo que o papel do Estado deve reunir e aumentar esforços para promover e prover moradia de qualidade aos mais pobres e vulneráveis, apostando na política de construção participativa entre Estado e futuros beneficiários, além da gestão e apoio financeiro flexível necessário, a fim de reforçar o acesso e trabalhar pela governança local (CAMARGO-SIERRA e HURTADO-TARAZONA, 2011).

É pertinente e necessário um trabalho articulado dos atores chaves no processo de produção da habitação, não sendo este só um processo linear focado só na infraestrutura e voltado principalmente ao mercado, mas sim um processo que procura as populações mais vulneráveis a fim de fazerem valer seu direito à cidade. Neste sentido, a articulação do setor privado que produz a moradia e todos os que fazem parte deste processo de construção; o setor público, onde se vinculem todas as instâncias nacionais, estaduais e locais; o setor acadêmico, através de pesquisa e diálogo com os outros setores e as comunidades que demandam o direito à moradia, sendo um processo de gestão integral, onde se trabalha e integra a parte empírica, conhecimento.

É necessário criar projetos que apontem soluções duradouras, processos e ações sustentáveis para o melhoramento da qualidade e habitabilidade da oferta de moradia que garanta que os beneficiários se mantenham nos seus novos territórios. Neste caso, também é importante fazer investimento no desenvolvimento de tecnologias para uma produção mais eficaz, com qualidade e uso eficiente dos recursos. Neste sentido, as recomendações de

importantes projetos da política habitacional, no caso de Recife, o PLHIS (2018), e no caso da Bucaramanga, a *Política pública de vivienda y hábitat de Bucaramanga 'para superar el riesgo y construir ciudad sostenible'* (2014). São projetos que devem conter metas e estratégias realistas e viáveis economicamente que proporcionem benefícios à coletividade. As dificuldades no âmbito das propostas se dão principalmente pela distância entre o planejamento e a possibilidade de sua efetivação, uma vez que já se observou no processo histórico da política habitacional que há grande lacuna entre o real e a satisfação das necessidades habitacionais das pessoas em situação de precariedade e vulnerabilidade e as razões para efetivação das ações. Espera-se que tanto o PLHIS, do Recife, quanto a política de habitação sustentável, em Bucaramanga, sejam de fato um passo na superação dessa realidade.

São grandes os desafios, pois é um processo complexo, mas existe a vontade por parte dos diversos atores sociais tanto públicos como da sociedade civil e da academia que trabalham para o aperfeiçoamento da política habitacional, também a importância de fortalecer os processos participativos pois são as famílias os agentes reais na construção de solução e/ou alternativas dos problemas habitacionais para garantir não somente o direito à moradia, mas de forma integral, o direito à cidade.

6 CONCLUSÕES

A tese configura um processo de análise da natureza das políticas públicas de habitação em Bucaramanga e Recife e suas consequências socioterritoriais. Neste sentido, atingiu-se o objetivo pré-estabelecido na medida em que se contextualizou historicamente os processos de produção do espaço e identificaram-se as políticas de habitação social em Recife e Bucaramanga conseguindo-se compreender a sua natureza; compararam-se as relações e/ou divergências e analisou-se as consequências socioterritoriais das políticas públicas de habitação social nas duas realidades socioespaciais como processos que contribuem à compreensão e reflexão crítica para o aperfeiçoamento das políticas nas duas cidades pesquisadas.

Respondeu-se à questão central, confirmando-se que a natureza das políticas públicas de habitação de interesse social influenciou as dinâmicas socioterritoriais tanto em Recife (Brasil) quanto em Bucaramanga (Colômbia). As mudanças estruturais espaciais nos países periféricos constata a disparidade econômica, a distribuição desigual da população, complexas estruturas sociais e suas contradições que provocam relações conflitantes. O espaço se converte num campo de lutas políticas e de interesses principalmente mediados pela classe dominante sobre a classe dominada, sendo o aspecto econômico um instrumento de controle e de poder que historicamente separa e segrega o espaço, o que se deve aliás à própria natureza do processo de formação territorial em ambos os países.

Neste sentido, a segregação estimula o debate sobre a questão habitacional, na medida em que a produção do espaço urbano, sob a lógica de acumulação capitalista fundamentada no valor de troca, gera acesso e distribuição social e espacial desiguais que influenciam nas condições necessárias para a realização da vida humana.

Com isso, os resultados principais da pesquisa apresentam que alguns projetos pesquisados em Recife são mediados pela implantação de grandes projetos viários e de infraestrutura que trazem à tona os interesses do capital no avanço de processos de hierarquização do território, modificando os usos e ocupação em áreas estratégicas para o capital empresarial e financeiro, identificando-se o caráter higienizador. Como exemplo cita-se o projeto Via Mangue.

Quanto à Bucaramanga, os projetos habitacionais são localizados cada vez mais nas áreas periurbanas na comuna Norte da cidade como cenário de moradias “baratas”, reforçando a histórica segregação socioespacial por classe social, sendo a classe menos favorecida empurrada para as periferias longe de certos espaços privilegiados de infraestrutura, de usufruto para um fragmento da sociedade composto por *elites*.

Referente aos projetos de habitação de interesse social, identificou-se nas condições estruturais dos projetos entregues na cidade do Recife processos de modificações das estruturas físicas originais, falta de atenção, manutenção e cuidados das áreas comuns e das áreas verdes. Também, se levantaram críticas referentes à qualidade das estruturas e materiais das construções entregues. Em Bucaramanga, percebe-se que, em termos de infraestrutura, a maioria das pessoas pareceu satisfeita a exceção do tamanho reduzido da moradia.

Neste sentido, as condições de qualidade das moradias principalmente em Recife continuam sendo reduzidas às características dos padrões mínimos de habitabilidade. A qualidade e o preço da moradia parecem estar articulados; no caso da habitação popular, sua qualidade é reduzida a padrões mínimos.

Outros elementos importantes estão relacionados com os serviços básicos domiciliários, sendo infraestruturas presentes em todos os conjuntos habitacionais tanto em Recife quanto em Bucaramanga. No entanto, as principais reclamações referentes aos serviços de água e energia têm a ver com os altos valores das contas recebidas e a incapacidade de famílias de assumirem as ditas despesas. Quanto à coleta de lixo, apesar da existência do serviço nas duas cidades, em Recife identificaram-se problemas de salubridade, devido ao hábito de moradores de depositar os dejetos nos horários e locais inadequados, além de problemas com o saneamento devido ao entupimento das galerias de esgoto por depósito de lixo e alterações no sistema em conjuntos desenvolvidos.

Equipamentos de saúde, educação, lazer são serviços essenciais para atender as necessidades da população, no caso de Bucaramanga, inicialmente os conjuntos foram construídos distantes dos equipamentos já existentes, motivo pelo qual posteriormente foram sendo complementados com outros projetos para suprir as necessidades da população. Diferentemente, em Recife, os conjuntos contam com equipamentos relativamente próximos.

Dentre dos problemas sociais destaca-se a falta de segurança dentro e nas proximidades dos conjuntos e problemas de convivência atrelados ao complexo processo de adaptação das famílias realocadas ao novo estilo de vida. Apesar das instituições ressaltarem a importância do acompanhamento social e orientação por parte do poder público esta não parece ser suficiente e/ou efetiva em virtude do quadro de evasão das famílias, especialmente em Recife.

Por outro lado, a percepção de melhoria por parte dos beneficiários da política gira em torno, principalmente, do fato de não terem que pagar aluguel e das melhorias das estruturas em comparação às moradias anteriores localizadas em assentamentos precários ou áreas degradadas. Apesar da moradia ser gratuita, a manutenção da mesma demanda esforços por

parte da população beneficiada para quitar despesas referentes às contas dos serviços e de condomínio.

Tais resultados fazem-se relevantes para refletir sobre uma política que reconheça e considere alternativas mais efetivas e de acordo com cada contexto social como formas de superar a concepção de política de caráter meramente mercadológico ou apaziguadora social. É pertinente reconhecer as diversas necessidades das famílias brasileiras e colombianas, desenhando e construindo políticas que impulsionem e integrem os diversos setores como o desenvolvimento econômico, educação e inclusão da população de baixa renda, entre outros aspectos sociais que transcendam os processos de segregação socioespacial e vislumbre o direito à cidade.

A necessidade de desenvolver políticas habitacionais integradas com outras políticas sociais como de educação, de saúde, de trabalho, de saneamento básico são fundamentais para conseguir desenvolver projetos efetivamente sustentáveis, pois sem transformações estruturais dificilmente se obterá avanços significativos na questão habitacional.

Várias das questões destacadas pelos representantes das instituições e pelos moradores para o aperfeiçoamento da política encontram-se contempladas no caso de Recife no PLHIS criado em 2018, e no caso da Bucaramanga na *Política pública de vivienda y hábitat de Bucaramanga 'para superar el riesgo y construir ciudad sostenible'* publicado em 2014. São projetos que devem conter metas e estratégias realistas e viáveis não somente economicamente que tragam benefícios à coletividade, representando grandes desafios devido à complexidade da temática que os municípios têm que enfrentar para a sua implementação e cumprimento das metas propostas.

Por fim, para garantir não somente o direito à moradia, mas de forma integral trabalhar pelo direito à cidade é pertinente também a participação da sociedade, a mobilização social e as lutas sociais para dar visibilidade as diversas problemáticas que apresentam a natureza das políticas públicas de habitação. Assim como, com a participação relevante da academia no debate construtivo, sendo um processo de constante reflexão e crítica, pois não é processo finito nem linear, ao contrário é um processo permeado por diversas contradições e discussões inacabadas.

REFERÊNCIAS

ACNUR-BRASIL. Agencia da ONU para Refugiados. **Deslocados internos**, 2016. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

ACOSTA-LOZANO, S. A. Jugando a construir ciudad: Bucaramanga y los Juegos Nacionales de 1941. **Bitácora**, Bogotá, v. 29, n. 01, p. 131-138, 2019. Disponível em: <<https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/68856/70167>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

AGUDELO-GONZÁLEZ, Á. Entre los gallinazos y el sol". Los problemas de salubridad pública y delincuencia en Barranquilla 1900 - 1940. **Historia Caribe**, v. 5, n. 14, p. 211-225, 2009. Disponível em: <http://investigaciones.uniatlantico.edu.co/revistas-/index.php/Historia_Caribe/article/view/87/50>. Acesso em: 12 nov. 2016.

AGUDELO-GONZÁLEZ, Á.; CHAPMAN-QUEVEDO, W. Que el Sr. Alcalde haga destruir las casas pajizas: El proceso de transformación urbana en Barranquilla a finales del siglo XIX y principios del XX. **Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe: Memorias**, v. 9, n. 16, p. 197-223, janeiro-abril 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85528618008>>. Acesso em: 4 nov. 2016.

ALBUQUERQUE, M. Z. A. D.; GOMES, E. T. A. O jogo do poder na produção do espaço do Recife. **Revista Rural & Urbano**, Recife, v. 02, n. 01, p. 39-56, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/ruralurbano/article/view/241039>>. Acesso em: 20 jan. 10.

ALCÂNTARA, E.; MONTEIRO, C. Em que a vida na favela é melhor do que em um conjunto de apartamentos? o caso de Abençoador Deus, Recife. **V Encontro Nacional da ANPPAS**, Florianópolis, p. 1-13, Outubro 2010. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT14-199-118-20100903222642.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2018.

ALFONSO-ROA, Ó. A. ¿Ciudad prioritaria, ciudad social? Análisis de la política nacional de vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá (1991-2009). In: BOLÍVAR, T.; ESPINOSA, J. E. **Dimensiones del hábitat popular latinoamericano**. Quito: FLACSO Ecuador, Instituto de la Ciudad, CLACSO, 2012. p. 19-43. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120409105540/gthi2-1.pdf>>.

ALIAGA-LINARES, L.; ÁLVAREZ-RIVADULLA, M. J. **Residential Segregation in Bogotá across Time and Scales**. Lincoln Institute of Land Policy, p. 1-40, 2010.

ALVAREZ, A. Resignificando los conceptos de la higiene: el surgimiento de una autoridad sanitaria en el Buenos Aires de los años 80. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 15, Jul./oct. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59701999000300004>. Acesso em: 15 fev. 2017.

AMADOR-CABRA, L. E. **Los servicios públicos frente a las reformas económicos en Colombia**. Universidad Externado de Colombia, 2011.

AMORIM, L. M. D. E.; LOUREIRO, C. Can fig trees bud roses? In: LARA, F. **Global apartments: studies in housing homogeneity**. Studio Toró, Global Apartments Research Group, University of Michigan, Lulu.com, 2009. p. 42-60.

AMORIM, L. M. D. E.; LOUREIRO, C. Uma figueira pode dar rosas? um estudo sobre as transformações em conjuntos populares. **Arquitextos**, n. 01, p. não paginado, Fevereiro 2001. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/01.009/920>>. Acesso em: 18 out. 2018.

ANDRADE, G. O. D. **Montebelo, os males e os mascates**: contribuição para a historia de Pernambuco na segunda metade do século XVII. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1969.

ARÁNGUIZ, L. Á. Origen de los espacios públicos en Valparaíso: el discurso higienista y las condiciones ambientales en el siglo XIX. **Revista de Urbanismo**, v. 04, p. 1-22, Julho 2001.

ARMUS, D. Un Médico higienista buscando ordenar el mundo urbano Argentino de comienzos del siglo XX. **Salud colectiva**, Buenos Aires, v. 3, n. 1, p. 71-80, Janeiro 2007. Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-82652007000100006>. Acesso em: 21 out. 2017.

AZELEY, P. B.; JACKSON, K. **Qualitative data analysis with Nvivo**. London: SAGE Publications Ltd, 2013.

AZEVEDO, S. D. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): Criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, out./dez 1988.

AZEVEDO, S. D.; ANDRADE, L. A. G. D. Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação [online]. **Centro Edelstein de Pesquisas Sociais**, Rio de Janeiro, p. 1-20, 2011. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/xfq4/pdf/azevedo-9788579820557-04.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2016.

BARBARY, O. El componente socio-racial de la segregación residencial en Cali. In: BARBARY, O.; URREA, F. **Gente negra en Colombia: dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico**. Universidad del Valle; Colciencias, 2004. p. 157-194.

BARBARY, O.; LULLE, T. Dynamiques de peuplement et ségrégations métropolitaines. In: DUREAU, F., *et al.* **Villes et sociétés en mutation: lectures croisées sur la colombie**. Paris: Anthropos, 2004. p. 123-182.

BASSA, J.; FUSTER, N. La medicalización del espacio popular en Santiago de Chile (siglos XIX y XX). **Revista Austral de Ciencias Sociales**, Chile, v. 24, p. 5-26, 2013. Disponível em: <<http://revistas.uach.cl/index.php/racs/article/view/926>>. Acesso em: 21 out. 2017.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático**. Tradução de: Pedrinho A. Guareschi. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

BAUTISTA, D. C. G. **Impactos ambientais do PROMETRÓPOLE em duas localidades da bacia hidrográfica do rio Beberibe**: contribuições para a sustentabilidade da vida humana. 2015. 165f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente). Recife: Departamento de Ciências Geográficas, Universidade Federal de Pernambuco, 2015.

BAUTISTA, D. C. G.; CASTILHO, C. J. M. D. Prometrópolis: política pública de promoción de vivienda digna para poblaciones ribereñas - un desafío al Desarrollo Humano. **Revista Brasileira de Geografia Física**, Recife, v. 07, n. 06, p. 1215-1228, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/rbgfe/article/view/233587/27185>>. Acesso em: 4 Jan. 2015.

BEZERRA, D. U. C. **Alagados, mocambos e mocambeiros**. Recife: Imprensa Universitária da Universidade Federal de Pernambuco, 1965.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônico de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, v. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/sumario_01.html>. Acesso em: 20 jul. 2016.

BONDUKI, N. G. Origens da Habitação Social no Brasil. **Revista Análise Social**, v. 29, p. 711-732, 1994. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/-1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2015.

BRAGA, C. C. **O bem viver em Recife: uma abordagem do cotidiano de moradores do Casarão do Cordeiro**. 2014. 241 f. tese (doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas) Florianópolis: Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, 2014.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. **Presidência da República Casa Civil**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm>. Acesso em: 04 maio 2016.

BRENNER, N. Teses sobre a urbanização. **e-metropolis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 19, p. 6-26, dez 2014.

BUCARAMANGA. **Bucaramanga, en la senda del equilibrio social: programa de gobierno 2012-2015**. Alcaldía de Bucaramanga. Bucaramanga, p. 43. 2012.

BUCARAMANGA. **Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, segunda generación 2013-2017: Componente general**. Municipio de Bucaramanga - Secretaria de Planeación. Bucaramanga, p. 296. 2014a.

BUCARAMANGA. **Política pública de vivienda y hábitat de Bucaramanga 'para superar el riesgo y construir ciudad sostenible**. Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga - INVISBU. Bucaramanga, p. 98. 2014b.

BUCARAMANGA. Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga. **Observatorio Municipal del Hábitat y la vivienda de Bucaramanga**, 2014c. Disponível em: <<http://www.invisbu.gov.co/observatorio/eje-transversal/vivienda-y-entorno/subsidios/item/113-proyectos-de-vivienda-de-interes-prioritario-entregados>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BUCARAMANGA. **Plan de desarrollo: gobierno de los ciudadanos y las ciudadanas 2016-2019**. Alcaldía de Bucaramanga. Bucaramanga, p. 256. 2016.

BUCARAMANGA. **Informe anual de gestão 2018: rendición de cuentas.** Alcaldía de Bucaramanga. 2018.

BUCARAMANGA. Observatorio Metropolitano del Área Metropolitana de Bucaramanga. **Déficit cuantitativo de vivienda:** renta del suelo urbano, 2019a. Disponível em: <<http://www.observatoriometropolitano.com.co:8080/indicadores.aspx?idIndicador=319&CatComponente=Seu>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

BUCARAMANGA. Observatorio Metropolitano del Área Metropolitana de Bucaramanga. **Norma urbana:** renta del suelo urbano, 2019b. Disponível em: <<http://www.observatoriometropolitano.com.co:8080/indicadores.aspx?idIndicador=346&CatComponente=Seu>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

CABALLERO-ARGÁEZ, C. La importancia de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo XX. **Revista de Estudios Sociales**, n. 33, p. 91-103, Agosto 2009. Disponível em: <<https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440-/res33.2009.08>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

CAMARGO-SIERRA, A. P.; HURTADO-TARAZONA, A. Vivienda y pobreza: una relación compleja. Marco conceptual y caracterización de Bogotá. **Cuadernos de vivienda y urbanismo**, Colombia, v. 4, n. 8, p. 224-248, jul. 2011.

CAMPOS, D. J. S. L. **Ordenamento Territorial em Recife - PE:** As transformações espaciais da realocação de famílias pobres através do projeto Via Mangue. 2013. 190f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2013.

CAMPOS, D. J. S. L. A Via Mangue sob o olhar do ordenamento territorial urbano em Recife-PE: o lugar dado às famílias pobres. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, Recife, v. 4, n. 2, Nov. 2015. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/revistamseu/index.php/revista/article/view/141/186>>. Acesso em: 05 Maio 2016.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, F. D. S. **Habitação de Interesse social:** Política ou mercado? reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. XIV Encontro Nacional da ANPUR. p. 1-21, Rio de Janeiro: 2011.

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T. **Mercado imobiliário e política habitacional nos governos de Lula e Dilma:** entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada. XVII Encontro Nacional da ANPUR. 2017.

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A. Introdução: vinte e dois anos de política habitacional. In: CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A. **22 anos de política habitacional no Brasil:** da euforia à crise. Letra Capital Editora LTDA, 2017. p. 15-48.

CARLOS, A. F. A. A prática espacial urbana como segregação e o 'direito à cidade' como horizonte utópico. In: VASCONCELOS, P. D. A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. **A cidade contemporânea:** segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013. p. 95-109.

CASTELLS, M. La urbanización dependiente en América Latina. In: CASTELLS, M. **Imperialismo y urbanización en América Latina.** Barcelona: Editorial Gustavo Gili S.A, 1973.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, v. 48, 2009.

CASTILHO, C. J. M. D. A (In) Sustentabilidade da Vida Humana nas Cidades: Redirecionamentos Teórico- Metodológicos à Construção de Ambientes Urbanos Humanos. **Revista Brasileira de Geografia Física**, v. 5, p. 185-206, 2012.

CASTILHO, C. J. M. D. Uma análise geográfica da evolução dos movimentos de bairro em Recife-PE: um movimento social vivo e relevante. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, Recife, v. 04, p. 11-45, 2015.

CASTILHO, C. J. M. D.; LEANDRO, P. R. F. Políticas públicas e (re)produção sustentável do espaço urbano: 'Programa Recife Sem Palafitas' - seus benefícios e sua natureza social. **Acta Geográfica**, Boa Vista, v. 06, n. 13, p. 33-58, Set./dez 2012. Disponível em: <<https://revista.ufr.br/actageo/article/view/648/908>>. Acesso em: 24 Ago. 2015.

CASTRO, A. M. D. **Fome, um tema proibido: Últimos escritos de Josué de Castro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1983.

CASTRO, J. D. **Documentário do Nordeste**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1957.

CASTRO, J. D. **Geografia da fome: O dilema brasileiro - Pão ou aço**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CAVALCANTI, G. B. CAVALCANTI, G. B. Comunidade e Identidade: A Liga Social contra o Mocambo e a Construção de um Sentido de Comunidade e Identidade na Periferia da Cidade do Recife nas Décadas de 1930 e 1940. **Escritas**, v. 07, n. 02, p. 215-229, 2015.

CELIS, M. T. ¿Está segregada la pobreza en Manizales? **Regiones**, v. 5, n. 2, p. 55-98, 2010. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/324159622_Esta_segregada_la_pobreza_en_Manizales>. Acesso em: 20 maio 2019.

CHAPMAN-QUEVEDO, W. A.; AGUDELO-GONZÁLEZ, Á. L. La Sociedad de Mejoras Públicas de Barranquilla y el Código de Policía de 1931: Órganos y cuerpos reguladores de la salubridad e higiene de la ciudad durante la primera mitad del siglo xx. **Memoria y sociedad**, Bogotá, v. 16, p. 225-241, julho-dezembro 2012. Disponível em: <<file:///C:/Users/Diana%20Carolina/Downloads/Dialnet-LaSociedadDeMejorasPublicasDeBarranquillaYEICodigo-4287756.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2016.

CHASLES, V. Saúde urbana e higienismo, o exemplo da França. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, Brasil, v. 64, p. 65-74, agosto 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0020-38742016000200065&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 22 out. 2016.

CHIAPPE-VILLA, M. L. **La Política de Vivienda de Interés Social en Colombia en los noventa**. CEPAL- SERIE Financiamiento del Desarrollo No 80. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1999.

COBOS, E. Una polémica higienista y los cementerios de Caracas en el primer guzmanato, 1870-1877. **Débates**, 2009. Disponível em: <<https://nuevomundo.revues.org/47403>>. Acesso em: 1 jul. 2017.

CODHES. Boletín 31. Crisis humanitaria repercusiones políticas y sociales: otras miradas del desplazamiento forzado en Colombia. In: **CODHES Consultoría para el desplazamiento forzado y los derechos humanos. Um país que huye: desplazamiento y violencia en una nación fragmentada.** Bogotá: UNICEF-Unión Europea, v. 2, 2003a. p. 143-166. Disponible em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/5526.pdf>>.

Acesso em: 25 jun. 2019.

CODHES. Boletín 33. 1999: desplazamiento sin tregua. In: **CODHES Consultoría para el desplazamiento forzado y los derechos humanos. Um país que huye: desplazamiento y violencia en una nación fragmentada.** Bogotá: UNICEF - Unión Europea, v. 2, 2003b. p. 190-223. Disponible em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/5526.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

CODHES. **La crisis humanitaria en Colombia persiste: el pacífico en disputa.** Informe de desplazamiento forzado en 2012. CODHES. p. 93. 2013.

CODHES. **Boleterín número 89, CODHES informa.** CODHES. p. 13. 2017.

COLÔMBIA. Ley nº 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. **Congreso de Colombia.** Bogotá, 1989. Disponible em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1175>>. Acesso em: 10 sep. 2014.

COLÔMBIA. Ley nº 03 de 1991, por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ITC, y se dictan otras disposiciones. **Minvivienda.** Bogotá, 1991a. Disponible em: <<http://www.minvivienda.gov.co/LeyesMinvivienda/0003%20-%201991.pdf>>. Acesso em: 10 sep. 2014.

COLÔMBIA. Constitución Política de Colombia 1991. **República de Colombia, rama judicial.** Bogotá. 1991b. Disponible em: <<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1547471/CONSTITUCION-Interiores.pdf>>. Acesso em: 10 sep. 2014.

COLÔMBIA. **Colombia en Hábitat II: Cumbre mundial urbana.** Ministerio de Desarrollo Económico. Estambul, p. 288. 1996.

COLÔMBIA. Ley nº 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. **Congreso de Colombia,** Ibagué, 1997. Disponible em: <<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>>. Acesso em: 22 Dez. 2018.

COLÔMBIA. Ley nº 546 de 1999, Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos. **Congreso de Colombia.** Bogotá, 1999. Disponible em: <http://www.secretariassenado.gov.co/senado-basedoc/ley_0546_1999.html>. Acesso em: 29 jan. 2019.

COLÔMBIA. Decreto nº 2569 de 2000, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones. **MinJusticia.** Bogotá, 2000. Disponible em: <<http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1468523>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

COLÔMBIA. Ley n° 820 de 2003, Por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones. **Secretaría senado**. Bogotá, 2003. Disponible em: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0820_2003.html>. Acceso em: 23 jun. 2019.

COLÔMBIA. Decreto n° 250 de 2005, Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia e se dictan otras disposiciones. **Min.Justicia**. Bogotá, 2005. Disponible em: <<https://www.refworld.org/pdfid/5a267c544.pdf>>. Acceso em: 21 jun. 2019.

COLOMBIA. **Evaluación de la estratificación socioeconómica como instrumento de clasificación de los usuarios y herramienta de asignación de subsidios y contribuciones a los servicios públicos domiciliarios**. Departamento Nacional de Planeación; Econometria e consultores. Bogotá D.C., p. 59. 2008.

COLÔMBIA. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. **Calidad en la Vivienda de Interés Social. Guías de asistencia técnica para Vivienda de Interés Social No 1**. Bogotá: Aincol, 2011a.

COLÔMBIA. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. **Los materiales en la construcción de vivienda de interés social. Guías de asistencia técnica para Vivienda de Interés Social No 2**. Bogotá: Aincol, 2011b.

COLÔMBIA. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. **Las normas aplicables en el desarrollo de vivienda de interés social. Guías de asistencia técnica para Vivienda de Interés Social No 3**. Bogotá: Aincol, 2011c.

COLÔMBIA. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. **Las normas aplicables en el desarrollo de vivienda de interés social. Guías de asistencia técnica para Vivienda de Interés Social No 4**. Bogotá: Aincol, 2011d.

COLÔMBIA. Ley n° 1537 de 2012, por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. **Minjusticia**. Bogotá, 2012. Disponible em: <<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47971>>. Acceso em: 18 Dez. 2018.

COLÔMBIA. Centro Nacional de Memoria Histórica (CMH). **¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad**. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013. Disponible em: <<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/>>. Acceso em: 23 Maio 2018.

COLÔMBIA. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para el Séptimo Foro Urbano Mundial. **Colombia: Cien años de políticas habitacionales**. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos S.A, 2014.

COLÔMBIA. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia. **Gobierno Nacional cumple con la totalidad de viviendas gratir a los santandereanos**, 2015. Disponible em: <<http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2015/noviembre/gobierno-nacional-cumple-con-la-totalidad-de-viviendas-gratis-a-los-santandereanos>>. Acceso em: 12 ago. 2017.

COLÔMBIA. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. **Departamento Nacional de Planeación**, 26 Dezembro 2016. Disponível em: <<https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

COLÔMBIA. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia. **Programa de Viviendas 100% Subsidiadas**, 2018. Disponível em: <<http://www.minvivienda.gov.co/viviendas-100-por-ciento-subsidiadas/abc>>. Acesso em: 22 Jul. 2018.

COLÔMBIA. Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas. **Desplazamiento - personas**, 2019. Disponível em: <<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>>. Acesso em: 2019 jun. 16.

COLÔMBIA. Bienestar Familiar. **Centro de Desarrollo infantil**, 2019a. Disponível em: <<https://www.icbf.gov.co/portafolio-de-servicios-icbf/centro-de-desarrollo-infantil>>. Acesso em: 2019 jan. 24.

COLÔMBIA. Bienestar Familiar. **Hogares Comunitarios de Bienestar Familiares**, 2019b. Disponível em: <<https://www.icbf.gov.co/portafolio-de-servicios-icbf/hogares-comunitarios-de-bienestar-familiares>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1998.

CORRÊA, R. L. Segregação residencial: classes sociais e espaço urbano. In: VASCONCELOS, P. D. A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013. Cap. 3, p. 39-59.

CORRÊA, R. L. Áreas sociais- uma avaliação e perspectivas. **Geosp-Espaço e Tempo (Online)**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 10-33, 2016. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/111752>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

COSENZA, L. **Storia dell`abitazione**. Milano: By Vangelista editore, 1974.

COSTA, M. C. L. A cidade e o pensamento médico: uma leitura do espaço urbano. **Mercator**, Fortaleza, n. 01, p. 61-69, 2002.

COSTA, M. C. L. O discurso higienista definindo a cidade. **Mercator**, Fortaleza, v. 12, p. 51-67, setembro 2013. Disponível em: <www.mercator.ufc.br>. Acesso em: 20 out. 2016.

COSTA, M. C. L. **O discurso higienista e a ordem urbana**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2014. 192 p.

COSTA, M. C. L. **O discurso higienista e a ordem urbana**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2014. 192 p.

CRECE. **Programa de Vivienda de Interés Social Urbana: Impactos en la calidad de vida y evaluación del proceso de focalización**. Departamento Nacional de Planeación; SINERGIA, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Banco Interamericano de Desarrollo. Bogotá, p. 86. 2007.

CRECE. **Evaluación final del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial**. Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales. Manizales, p. 253. 2014.

CUERVO, N.; JARAMILLO, S. **Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado**. Bogotá: Universidad de los Andes–Facultad de Economía–Cede, 2009.

DANE. **Censo general 2005: necesidades básicas insatisfechas**. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. 2005a.

DANE. **Déficit de vivienda - 2005**. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. 2005b.

DANE. **Metodología déficit de vivienda**. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Bogotá, p. 56. 2009.

DANE. **Encuesta Nacional de calidad de vida 2010**. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Bogotá, p. 45. 2011.

DANE. **Necesidades básicas insatisfechas (NBI): NBI, por total, cabecera y resto (desagregada 30/06/2012)**. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. 2012a.

DANE. **Encuesta nacional de calidad de vida 2012**. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Bogotá, p. 40. 2013.

DANE. Estratificación socioeconómica para servicios públicos domiciliarios. **Departamento Administrativo Nacional de Estadística**, 2014. Disponible em: <<http://www.dane.gov.co/index.php/estratificacion-socioeconomica/generalidades>>. Acceso em: 30 sep. 2014.

DANE. **Encuesta nacional de calidad de vida 2014**. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Bogotá, p. 41. 2015.

DANE. La población proyectada de Colombia es. **Departamento Administrativo Nacional de Estadística**, 2016. Disponible em: <<http://www.dane.gov.co/reloj/>>. Acceso em: 10 Out. 2016.

DATTWYLER, R. H. Higienismo, beneficencia católica y vivienda obrera em Chile a finales del siglo XIX. **Estudios Ibero-Americanos, PUCRS**, junho, v. 28, n. 1, p. 51-83, 2002. Acceso em: 23 out. 2017.

DAVIS, M. **Planeta favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. **Derecho a la vivienda para los desplazados: balance de la política pública de estabilización socioeconómica**. Bogotá D.C, p. 242. 2014.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. **Informe defensorial: atención a víctimas del conflicto, paz y post conflicto en Bucaramaga y su arrea metropolitana**. Defensoría del Pueblo Regional Santander. Bucaramanga, 2016.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Defensoria del Pueblo Colombia. **Misión y visión**, 2019. Disponível em: <<http://www.defensoria.gov.co/es/public/institucional/114/Misi%C3%B3n-y-Visi%C3%B3n.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

DIAS, R. **Gestão ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade**. 6 reimpr, 1. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DOMINGO, E. F. Estudio sobre la génesis y la realización de una estructura urbana: la construcción de la red de alcantarillado de Santiago de Chile (1887-1910). **Historia**, v. 1, n. 48, p. 119-193, jan-jun. 2015. Disponível em: <<http://revistahistoria.uc.cl/index.php/rhis/article/view/33/25>>. Acesso em: 23 out. 2017.

DONOSO, C. C. Dos conventillos y conventilleras: género y poder em las viviendas populares colectivas em el Chile de inicios del siglo XX. Encrucijadas. **Revista Crítica de Ciencias Sociales.**, v. 2, p. 34-47, 2011. Disponível em: <<http://www.encrucijadas.org/index.php/ojs/article/view/100/94>>. Acesso em: 22 out. 2017.

DUARTE-MAYORGA, N. *et al.* **Raza y vivienda en Colombia: la segregación residencial y las condiciones de vida en las ciudades**. Bogotá: Ediciones Antropos, 2013. Disponível em: <<http://www.dejusticia.org>>. Acesso em: 13 maio 2019.

ECONOMETRIA & CONSULTORES; DINP S.A. **Evaluación institucional y de resultados del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial**. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2012.

ECONOMETRIA E CONSULTORES. **Evaluación de impacto del Programa de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad para la población en situación de desplazamiento en el periodo 2005-2008**. Colombia: Departamento Nacional de Planeación; Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, 2010.

ENGELS, F. **A questão da habitação**. Tradução de Dainis KAREPOVS. São Paulo: Acadêmica, 1887.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução de B. A. Schumann. São Paulo: Boitempo, 2010.

ESCALLÓN, C. La vivienda de interés social en Colombia, principios e retos. **Revista de Ingeniería. Universidad de los Andes**, Bogotá D.C, v. 35, p. 55-60, Julho 2012.

ESCALLÓN, C.; RODRÍGUEZ, D. Las preguntas por la calidad de la vivienda: ¿quién las hace?, ¿quién las responde? **dearq**, Bogotá, v. 06, p. 6-19, julho 2010. Disponível em: <<http://dearq.uniandes.edu.co>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

ESPRIELLA, C. D. *et al.* **Evaluación de la capacidad institucional de la política pública de atención a la población desplazada**. Componentes de tierra y vivienda. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación; OIM., 2010.

EUFRASIO, M. A. **Estrutura urbana e ecologia humana: a escola sociológica de Chicago (1915-1940)**. 1a. ed. São Paulo: Curso de pós-graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo /Editora 34, 1999.

FACHIN, O. **Fundamentos de Metodologia**. 5a [rev.]. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 8, p. 182-238, jun. 1997. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643175/10721>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

FERREIRA, A. L. D. A.; EDUARDO, A. R. B.; DANTAS, A. C. Geografias e topografias médicas: os primeiros estudos ambientais da cidade concreta. **Boletín del Instituto de Geografía UNAM**, Mexico, v. 52, p. 83-98, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112003000300006>. Acesso em: 21 Out. 2017.

FIQUE-PINTO, L. F. **Vivienda Social en Colombia**: políticas públicas y habitabilidad en los años noventa: exámen de contextos y conclusiones de la investigación. "La habitabilidade de la vivienda de interés social en Colombia en los años noventa". Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006.

FIQUE-PINTO, L. F. La política pública de vivienda en Colombia: conflicto de objetivos. **Bitácora Urbano Territorial**, Bogotá, v. 13, n. 02, p. 78-89, 2008.

FJP. **Deficit habitacional no Brasil 2015**. Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. 2018.

FJP. **Deficit habitacional no Brasil 2011-2012**. 2015. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2011-2012/file>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

FJP. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, C. D. E. E. I. **Deficit habitacional no Brasil 2010**. 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

FJP. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, C. D. E. E. I. **Deficit habitacional no Brasil 2013-2014**. 2016. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>>. Acesso em: 22 Fev. 2018.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FOUCAULT, M. **História da sexualidade I**: A vontade de saber. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J.A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Graal Ltda, 1999.

FOUCAULT, M. **La arqueología del saber**. Tradução de Aurelio Garzón del Camino. 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015a.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GILPIN, R. **The Political Economy of International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

GÓMEZ-ARCINIEGAS, C. H. El 'sprawl urbano' y las transformaciones del territorio periurbano en el municipio de Bucaramanga, Colombia. El caso del margen Norte. **Revista M**, Bucaramanga, v. 9, n. 2, p. 4-21, julho 2012.

GONÇALVES, N. L. **Estado, capital financeiro espaço habitacional**: o caso da região metropolitana do Recife. 1985. 287 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano e Regional). Centro de Artes e Comunicação. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1985.

GONZÁLEZ-ESCOBAR, L. F. La “fisiología de la ciudad”: médicos, e ingenieros en el Medellín de hace un siglo. **IATREIA**, v. 19, n. 1, Março 2006. Disponível em: <<http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/iatreia/article/view/4265>>. Acesso em: 10 Out. 2017.

GONZÁLEZ-ESCOBAR, L. F. Del Higienismo al Taylorismo: de los modelos a la realidad urbanística de Medellín, Colombia 1870-1932. **Bitacora**, v. 11, p. 149 - 159, 2007.

GRESSLER, L. A. **Introdução à pesquisa**: projetos e relatórios. São Paulo: Loyola, 2004.

GUILLÉN, A. **La crisis global en su laberinto**. [S.l.]: Biblioteca Nueva, 2016.

GUL, S. Method and practice in comparative history. **Karadeniz Araştırmaları**, 2010. 143-158. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/84bb/db8732425fad3-4690c64447f662c602eb7e7.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

GUTIÉRREZ, M.-T. Proceso de institucionalización de la higiene: estado, salubridad e higienismo en Colombia en la primera mitad del siglo XX. **Estudios Socio-Jurídicos**, v. 12, n. 1, p. 73-97, 2010. Disponível em: <<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1186>>. Acesso em: 19 out. 2017.

GUTIÉRREZ-ROCHA, R. F. Segregación urbana en Bogotá: crítica al ordenamiento y control urbanístico en materia de construcción. **Cuadernos de vivienda y urbanismo**, v. 7, n. 13, p. 68-83, ene./jun. 2014. Disponível em: <<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/8750>>. Acesso em: 20 Maio 2019.

HARVEY, D. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2003.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. A liberdade da cidade. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 26, p. 09-17, 2009. Disponível em: <<http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geousp/Geousp26/09-18-HARVEY,David.pdf>>. Acesso em: 2019 Maio 04.

HARVEY, D. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo. Tradução de João Alexandre PESCHANSKI. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez 2012.

HARVEY, D. **Paris, capital da modernidade**. Tradução de Magda Lopes. 1 Ed. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

HERNÁNDEZ-SABOGAL, M. **Una nación desplazada**: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015. 608 p. Disponível em: <<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2019.

HURTADO, M. Proceso de reforma constitucional y resolución de conflictos en Colombia: el Frente Nacional de 1957 y la constituyente de 1991. **Revista de Estudios Sociales**, n. 23, p. 97-104, Abr. 2006. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/revestudsoc/22356>>. Acesso em: 22 junho 2016.

IBÁÑEZ, A. M.; MOYA, A. **La población desplazada en Colombia**: examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2007. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2008/6682.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil: panorama.**, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>. Acesso em: 2018 març. 20.

IJNPS. **Relatório: Avaliação de programas habitacionais de baixa renda**. Banco Nacional de Habitação- BNH; Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife - FIDEM; COHAB-PE, p. 650. [1979].

INVISBU. INVISBU Noticias. **INVISBU capacitará a beneficiarios de la Inmaculada I y II sobre mejoramiento de viviendas**, 2018. Disponível em: <<http://invisbu.gov.co/noticias/2018/07/23/invisbu-capacitara-a-beneficiarios-de-la-inmaculada-i-y-ii-sobre-mejoramiento-de-viviendas/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

INVISBU. INVISBU Noticias. **Ministerio de Vivienda destacó la buena labor de acompañamiento de la Alcaldía de Bucaramanga en sectores vulnerables**, 2019. Disponível em: <<http://invisbu.gov.co/noticias/2019/03/08/ministerio-de-vivienda-destaco-la-buena-labor-de-acompanamiento-de-la-alcaldia-de-bucaramanga-en-sectores-vulnerables/>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

INVISBU. Noticias INVISBU. **Ministerio de Vivienda revocó la titularidad a beneficiarios de 18 apartamentos de vivienda de interés social**, 2019. Disponível em: <<http://invisbu.gov.co/noticias/2019/03/11/ministerio-de-vivienda-revoco-la-titularidad-a-beneficiarios-de-18-apartamentos-de-vivienda-interes-social/>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

KOSIK, K. **Dialéctica de lo concreto**. México: Grijalbo, 1967.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e terra, v. 44, 1979.

KOWARICK, L. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil: Estados Unidos, França e Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 61-85, Fevereiro 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15986.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2015.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Tradução de Sergio MARTINS. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFF, E. **Saber ambiental: Sustentabilidade, racionalidade, complexidade**. 6. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

LEITÃO, M. D. R. D. F. **Caracterização e contribuição para interpretação da política de habitação popular: Recife - Estado Novo - 1937 a 1945**. 1987. 157f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Centro de Artes. Recife: Universidad Federal de Pernambuco, 1987.

LEÓN, C. O. Á. Los circuitos del agua y la higiene urbana en la ciudad de Cartagena a comienzos del siglo XX. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 7, p. 349-377, Julho 2000. ISSN 2. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-59702000000300006&script=sci_abstract&tlng=es>. Acesso em: 10 jan. 2016.

LIMA, M. L. C. D.; XIMENES, R. Violência e morte: diferenciais da mortalidade por causas externas no espaço urbano do Recife, 1991. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 4, p. 829-840, Outubro 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/csp/1998.v14n4/829-840/pt>>. Acesso em: 21 jul. 2019.

LIMA, R. M. C. D. **A cidade autoconstruída**. 2005. 373 f. Tese (doctorado em Planejamento Urbano e Regional) Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.

LÓPEZ-MARTÍNEZ, A. Política de vivienda como determinante de la segregación residencial en la ciudad de Ibagué, Colombia. **Estudios socioterritoriales. Revista de Geografía**, n. 22, p. 133-151, jul./dez. 2017. Disponível em: <<http://revistaest.wix.com/revistaestcig>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

LOZANO, M. A. Vivienda Social en Colombia: diagnóstico y evolución. **Revista CIFE**, Bogotá, p. 25-33, 2015.

LUBAMBO, C. W. **O bairro do Recife: entre o Corpo Santo e o Marco Zero**. Recife: CEPE/Fundação de Cultura Cidade do Recife, 1991.

LUCO, C. A.; VIGNOLI, J. R. **Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2003.

MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. Comparative historical analysis: achievements and agendas. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. **Comparative historical analysis in the social sciences**. Cambridge: University Press, 2003.

MAIA, D. S. Uma cidade em (Re)construção: a cidade da Parahyba no século XIX. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Espanha, v. 10, p. 1-13, Agosto 2006. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-218-38.htm>>. Acesso em: 20 Out. 2017.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARCUSE, P. Enclaves, sim; guetos, não: a segregação e o Estado. **Espaço & Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, v. 24, n. 45, p. 24-33, 2004.

MARICATO, E. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2a. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 71-93.

MARICATO, E. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil**; in: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATOS, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 121-192. 5. ed. Rio de Janeiro: Petrópolis, 2000.

MARICATO, E. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrôpole (PUCSP)**, São Paulo, v. 21, p. 33-52, 1o Semestre 2009. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5954>>. Acesso em: 23 sep. 2014.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3a. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARQUES, S.; LOUREIRO, C.; MONTEIRO, C. G. Conjuntos habitacionais: sucessos e falhas da ambição social do movimento moderno. **NATU'98**, São Paulo, 1998.

MARTINS, G. D. A.; THEÓFILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATIAS-CAMARGO, S. R. Los servicios públicos domiciliarios en Colombia: su prestación, regulación e control. **Revista del CLAD Reforma e Democracia**, n. 63, p. 163-194, Septiembre-diezembro 2015. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357542721006>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

MELO, M. A. B. C. Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979-1988. **Revista de Urbanismo e Arquitetura**, v. 02, n. 1, p. 44-57, abr./jun. 1989. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/rua/article/view/3066/2198>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

MELO, M. A. B. C. Política de Habitação e Populismo: O Caso da Fundação da Casa Popular. **Revista de Urbanismo e Arquitetura**, v. 3, n. 1, 1990. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/rua/article/view/3105/2222>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

MELO, M. L. D. **Metropolização e subdesenvolvimento: o caso do Recife**. Recife: Editora Universitária Universidade Federal de Pernambuco, 1978.

MENDES, A. M. C. P. E. A. **Políticas públicas, desenvolvimento e as transformações do Estado brasileiro**. In: SILVA, C. L. da; SOUZA-LIMA, J. E. de. (Orgs.). Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Saravia, 2010.

MINAYO, M. C. D. S. A violência social sob a perspectiva da saúde pública. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 7-18, 1994. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v10s1/v10supl1a02.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2019.

MONTEIRO, C. M. G. Virando pelo avesso: transformações no espaço de conjuntos habitacionais. **Seminário de história da cidade e do urbanismo**, Natal, p. 1-9, 2000.

MORAES, D.; MIRANDA, L.; SOUZA, M. Â. D. A. Entre camadas de urbanização e intervenções integradas: a urbanização recente de assentamento precários no Recife a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 165-198.

MORENO-JARABA, T. L. Historia de la salud pública en Bucaramanga 1920-1973. In: PÉREZ PÍNZON, L. R. **Beneficencia, Higiene y Salud Pública en Colombia: La experiencia médico-sanitaria en Santander. Siglos XIX y XX**. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander, 2013. p. 363-402.

NASCIMENTO, M. M. P. D.; BAUTISTA, D. C. G. Habitação popular e “de interesse social” no Recife: da liga social contra o mocambo à persistência na passagem para os grandes conjuntos habitacionais. **Movimentos Sociais e Dinâmicas Socioespaciais**, Recife, v. 05, dezembro 2016.

NASCIMENTO, M. M. P. D. **Trajetórias da provisão habitacional: supressão da natureza e desigualdade em meio urbano**. 2018. 249 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Recife: Departamento de Ciências Geográficas, Universidade Federal de Pernambuco, 2018.

NASCIMENTO, M. M. P. D.; BAUTISTA, D. C. G.; CAVALCANTI, R. L. S. Distribuição Espacial e Acesso a Serviços Públicos Essenciais em Políticas de Habitação de Interesse Social. **Revista de Políticas Públicas – UFMA**, v. 21, n. 01, 2017. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/6183>>. Acesso em: 12 Dez. 2017.

NASCIMENTO, N. D. O.; BERTRAND-KRAJEWSKI, J.-L.; BRITTO, A. L. Águas urbanas e urbanismo na passagem do século XIX ao XX: o trabalho de Saturnino de Brito. **Revista UFMG**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 102-133, 2013.

NEGRI, S. M. Segregação sócio-espacial: alguns conceitos e análises. **Coletâneas do nosso tempo**, v. 8, n. 08, 2010., Rondonópolis, v. VII, n. 08, p. 129-153, 2008.

NEVES, N. H. D. S. **Urbanisation intégrée des espaces pauvres: évaluation de l'expérience du programme Habitar Brasil/BID à Recife - Brésil**. 126f. Dissertação (Master 2 - Parcours recherche Géographie - Aménagement – Urbanisme) França: Université Paris III Sorbonne Nouvelle, 2006.

OEA. **Organización de los Estados Americanos. Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia**. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos – OEA. 1999.

OLIVEIRA, A. S. D. São Paulo e a Ideologia Higienista entre os séculos XIX e XX: a utopia da civilidade. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 15, n. 32, p. 210-235, jan-abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S151745222013000100009&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em: 25 jun. 2017.

ONUBR. Guerra, violência e perseguição elevam deslocamentos forçados a um nível sem precedentes. **Naciones Unidas no Brasil**, 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/guerra-violencia-e-perseguido-elevam-deslocamentos-forcados-a-um-nivel-sem-precedentes/>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

ONU-HABITAR. **Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012:** rumbo a una nueva transición urbana. Brasil: ONU-HABITAR, 2012.

OPUAMB, O. D. P. U. D. A. **Problemática de precariedad urbana en asentamientos y barrios del Área Metropolitana de Bucaramanga:** proceso de investigación multidimensional. CDMB; Citu Experiencia Local. Bucaramanga, p. 57. 2013.

ORDÓÑEZ-ORTIZ, A. Asentamientos y barrios precarios. **Revista M**, Bucaramanga, v. 9, n. 2, p. 22-39, julho 2012.

PAIM, J. *et al.* Saúde no Brasil 1 - sistema de saúde brasileiro: história, avanços e desafios. **Veja**, v. 6736, n. 11, p. 11-31, 2012. Disponível em: <http://www.escoladesaude.pr.gov.br/arquivos/File/Material2_sistema_de_saude_brasileiro_historia_avancos_e_desafios_Paim_et_al.pdf>. Acesso em: 25 maio 2019.

PANDOLFI, D. C. **Pernambuco de Agamenon Magalhães:** consolidação e crise de uma elite política. Recife: Fundação Joaquim Nabuco - Editora Massangana, 1984.

PAREDES, Z.; DÍAZ, N. Los orígenes del Frente Nacional en Colombia. **Presente y Pasado. Revista de Historia**, v. 12, n. 23, p. 179-190, Jan./jun 2007. Disponível em: <<https://biblat.unam.mx/hevila/Presenteypasado/2007/vol12/no23/11.pdf>>. Acesso em: 2016 jun. 20.

PECHA-GARZON, C. J. **Programa de Vivienda de Interés Social de Colombia (Fonvivienda):** Una Evaluación. [S.l.]: Banco Interamericano de Desarrollo, 2011.

PERAFÁN-CABRERA, A. Las prácticas higienistas en el entorno urbano caleño, durante la primera mitad del siglo XX. **Anuario de Historia Regional y de las Fronteras**, Bucaramanga, v. 18, p. 33-62, 2013. Disponível em: <<http://revistas.uis.edu.co/index.php/anuariohistoria/article/view/3411/3550>>. Acesso em: 5 nov. 2016.

PERNAMBUCO. O programa PROMETRÓPOLE. **Governo do Estado de Pernambuco**, 2010. Disponível em: <<http://www2.prometropole.pe.gov.br/web/prometropole/o-programa>>. Acesso em: 15 Out. 2014.

PERNAMBUCO. CELPE. **Tarifa Social**, 2019. Disponível em: <<http://servicos.celpe.com.br/residencial-rural/Pages/Baixa%20Tens%C3%A3o/tarifa-social.aspx>>. Acesso em: 12 Ago. 2019.

PNUD; ECONOMETRIA S.A. **Evaluación del impacto de los programas en vivienda rural y urbana para la población en situación de desplazamiento. Informe final.** Agencia Presidencial para la Acción Social; Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR. Bogotá D. C., p. 139. 2008.

PONTUAL, V. **Uma cidade e dois prefeitos:** narrativas do Recife das décadas de 1930 a 1950. Recife: Ed. da UFPE, 2001.

PRÉTECEILLE, E. A evolução da segregação social e das desigualdades urbanas: o caso da metrópole parisiense nas últimas décadas. **Caderno CRH**, Salvador, n. 38, p. 27-48, jan./jun. 2003.

PRÉTECEILLE, E. A construção social da segregação urbana: convergências e divergências. **Espaço & debates**, São Paulo, v. 24, n. 45, p. 1-23, Jan/jul 2004.

PRÉTECEILLE, E.; RIBEIRO, L. C. D. Q. Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 143-162, 1999.

PROMETROPOLE. **Concluídas:** Urbanização do Canal Vasco da Gama/Arruda, trecho Saramandaia, UE 23 – Campo Grande, 2010. Disponível em: <<http://www2.prometropole.pe.gov.br/web/prometropole/concluidas>>. Acesso em: 09 ago. 2019.

PROMETROPOLE. **PROMETRÓPOLE entrega 101 casas em Campo Grande.** Programa PROMETROPOLE, 2012. Disponível em: <http://www.portaisgoverno.pe.gov.br/web/prometropole/exibir_noticia?groupId=58844&articleId=1315464&templateId=62506>. Acesso em: 09 ago. 2019.

QUEVEDO, E. Políticas de salud o políticas insalubres? De la higiene a la salud pública en Colombia en la primera mitad del siglo XX. **Biomédica**, v. 16, n. 04, p. 345-360, 1996. Disponível em: <<https://revistabiomedica.org/index.php/biomedica/article/view/916>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

QUEVEDO, E. Cuando la higiene se volvió pública. **Revista de la Facultad de Medicina Universidad Nacional de Colombia**, v. 52, n. 01, p. 83-90, 2004. Disponível em: <<https://revistas.unal.edu.co/index.php/revfacmed/article/view/43310/44606>>. Acesso em: 09 sep. 2019.

QUIJANO, A. Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica. **Revista mexicana de sociología**, México, v. XXX, n. 3, p. 525-570, jul.-sept. 1968.

QUIJANO, A. **A colonialidade do saber:** eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf>. Acesso em: 09 maio 2019.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder.** Tradução de Maria Cecília FRANÇA. São Paulo: Ática S.A, 1993.

RAGIN, C. C. **The comparative method:** moving beyond qualitative and quantitative strategies. Oakland, California: University of California Press, 2014.

RECIFE. **LEI Nº 17.511/2008.** Promove a revisão do plano diretor do município do Recife. Prefeitura. 2008.

RECIFE. **Prefeitura de Recife. A cidade.** Recife, 2014. Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/a-cidade/>>. Acesso em: 23 out. 2014.

RECIFE. **Prefeitura de Recife. Atlas das infraestruturas públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife.** Recife, 2016a. Disponível em: <<http://mundosafari.com.br/projetos/2015/prefeitura-atlas/>>. Acesso em: 20 Out. 2016.

RECIFE. **Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS):** Diagnóstico do setor habitacional (produto 2). Prefeitura da cidade do Recife. Recife, p. 192. 2016b.

RECIFE. **Plano local de habitação de Interesse Social (PLHIS):** Estratégias de ação (produto 3). Prefeitura da cidade do Recife. Recife, p. 254. 2018.

RECIFE. Prefeitura da cidade do Recife. **Serviços para o cidadão:** Academia da Cidade, 2019. Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/servico/academia-da-cidade>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

RECIFE, . **Comissão Censitária dos Mucambos.** [S.l.]: Imprensa Oficial, 1939.

RIVAS, N. Vivienda, Conventillo y tango que me hiciste bien: de la filantropía al higienismo científico. Buenos Aires, 1880 – 1920. **Hologramática**, v. 4, n. 10, p. 29-55, 2009. Disponível em: <http://www.cienciared.com.ar/ra/usr/3/783/hologramatica_n10_vol4pp29_55.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2017.

ROA, A. S.; CARRASCAL, R. **Vivienda social en Colombia.** Colombia: Bochica, 2006.

RODRÍGUEZ-PERDOMO, D. Desarrollo del derecho a la vivienda de interés social en Colombia su alcance y vigencia, una perspectiva desde el derecho a la seguridad social. **Revista Vía Iuris**, Bogotá, v. 18, p. 73-86, 2015.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1a. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROTHER, E. T. Revisão sistemática X revisão narrativa. **Acta Paulista de Enfermagem**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. v-vi, Abril-junho 2007. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/3070/307026613004.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

RUEDA-GOMEZ, N. J. Las huellas ecologicas del Area Metropolitana. **Revista Ambiental: agua, aire y suelo**, Pamplona, v. 2, n. 1, p. 47-53, 2007. Disponível em: <http://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portallIG/home_10/recursos/general/pag_contenido/publicaciones/revista_ambiental/06082010/rev_ambiental_vol2_num2_art7.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2016.

RUEDA-GÓMEZ, N. J. Desarrollo y promoción del marco normativo institucional de la vivienda entre 1939 y 1965: de lo estatal a lo regional, el caso de Bucaramanga. **Lebret**, Bucaramanga, p. 219-236, dezembro 2010. Disponível em: <<http://revistas.ustabuca.edu.co/index.php/LEBRET/article/view/670/516>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

RUEDA-GÓMEZ, N. J. La huella urbana de la firma Robledo Hermanos en la ciudad de Bucaramanga. **Revista M**, Bucaramanga, v. 9, n. 2, p. 96-107, jul. 2012a.

RUEDA-GÓMEZ, N. J. **La formación del Área Metropolitana de Bucaramanga:** el papel de la vivienda del Instituto de Crédito Territorial como elemento clave de su configuración. 2012. 618 p. Tese (doctorado em Urbanismo). Departamento de Urbanismo. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia, 2012b.

RUEDA-GÓMEZ, N. J.; FUENTES, J. Á. **Historia urbana de Bucaramanga 1900-1930.** 2a. ed. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander, 2012.

SABATINI, F.; SIERRALTA, C. Medição da Segregação Residencial: Meandros teóricos e metodológicos e especificidade latino-americana. In: CUNHA, J. M. P. D. **Novas Metrôpoles Brasileiras. População, Vulnerabilidade e Segregação**. Campinas: NEPO/Unicamp, 2006. p. 169-196.

SABATINI, F.; CÁCERES, G.; CERDA, J. Segregação residencial nas principais cidades chilenas: tendências das três últimas décadas e possíveis cursos de ação. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. 24, n. 45, p. 60-74, jan./jul 2004.

SABIÁ. Centro de Desenvolvimento Agroecológico. **Mulheres que plantam vida na cidade**, 2017. Disponível em: <<http://www.centrosabia.org.br/noticia/mulheres-que-plantam-vida-na-cidade>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodología de la investigación**. 2. ed. Mexico: McGraw-Hill, 2000.

SÁNCHEZ-STEINER, L. M. Éxodos rurales y urbanización en Colombia: perspectiva histórica y aproximaciones teóricas. **Bitácora Urbano Territorial**, Bogotá, v. 02, n. 13, p. 57-72, 2008. Disponível em: <<https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18522/19432>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 6a. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. 7a. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SANTOS, O. A. A. D. **Em busca de territórios autônomos: as práticas espaciais do Movimento dos Trabalhadores Sem-teto na Região Metropolitana do Recife**. 2012. 151f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2012.

SANTOS, O. A. A. D. O Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto de Pernambuco e suas práticas espaciais. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, Recife, v. 03, n. 01, p. 8-30, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revista-mseu/article/view/229840/24046>>. Acesso em: 29 Ago. 2018.

SANTOS, O. A. A. D. Cidade à deriva - inquietações e apontamentos sobre a reprodução e a fragmentação do espaço em Recife/PE. **Espaço & Geografia**, v. 20, n. 02, p. 271-297, 2017a. Disponível em: <<http://www.lsie.unb.br/espacoegeografia/index.php/espacoegeografia/article/view/486>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

SANTOS, Ó. A. A. D. **A urdidura da fragmentação do espaço no Recife**. 200f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) Recife: Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, 2017b.

SCHNEIDER, S.; SCHIMITT, C. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SCHTEINGART, M. Dinámica poblacional, estructura urbana y producción del espacio habitacional en la zona metropolitana de la ciudad de México. **Estudios Demográficos y Urbanos**, p. 521-548, 1989.

SEVILLA-TORRES, D. C. **Bucaramanga una ciudad mutual**: la urbanización de la Compañía Colombiana de la Mutualidad. III Encontro de Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: [s.n.]. 2014a.

SEVILLA-TORRES, D. C. **Recuperação da memória urbana**: a urbanização do bairro da mutualidade em Bucaramanga. 3º Colóquio Ibero-Americano paisagem cultural, patrimônio e projeto - Desafios e perspectivas. Belo Horizonte, 2014b.

SILVA, S. F. D. Organização de redes regionalizadas e integradas de atenção à saúde: desafios do Sistema Único de Saúde (Brasil). **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 6, p. 2753-3762, 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.org/pdf/csc/2011.v16n6/2753-2762>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

SINGER, P. Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina. In: CASTELLS, M. **Imperialismo y urbanización en América Latina**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili S.A, 1973.

SINGER, P. **Economia política da urbanização**. 8. ed. São Paulo: Editora brasiliense S.A, 1981.

SISDEVAL; SINERGIA. **Programa de Vivienda de Interés Social Urbana Operación de crédito BID-1483**: evaluación final y de impacto. Sistema Nacional de Evaluaciones; Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados. Manizales, p. 174. 2008.

SOARES, P. R. R. La difusión del higienismo en Brasil y el saneamiento de Pelotas (1880-1930). **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 69, p. 1-14, Agosto 2000. Disponível em: <<http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/246>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

SOUZA, M. A. D. A. **Habitação**: bem ou direito? As condições de Acesso à habitação popular analisadas à luz da atuação da COHAB-PE na RMR. 1990. 187p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano e Regional). Centro de Artes e Comunicação. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1990.

SOUZA, M. A. D. A. **Posturas do Recife Imperial**. 2002. 312 p. Tese (Doutorado em História). Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2002.

SOUZA, M. Â. D. A. Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife. In: CARDOSO, A. L. **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC -Coleção Habitare, 2007. p. 115-149.

SOUZA, M. A. D. A. Pensando a política nacional de habitação para a diversidade das famílias e dos municípios Brasileiros. In: BITOUN, J.; MIRANDA, L. **Desenvolvimento e Cidades no Brasil. Contribuições para o debate sobre as Políticas Territoriais**. Recife: FASE: Observatório das Metrópoles, 2009. p. 117-150. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/images/stories/cieg/artigos/livrodesenvolecidadesnobrasil.pdf>>. Acesso em: 15 Maio 2015.

SOUZA, M. J. L. D. **O abc do Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SOUZA, M. L. D. **A prisão e a àgora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, M. L. D. **Fobópolis**: o medo generalizado e a militarização da questão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, M. L. D. Semântica urbana e segregação: disputa simbólica e embates políticos na cidade 'empresarialista'. In: VASCONCELOS, P. D. A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. **A cidade contemporânea**: segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013. Cap. 10, p. 127-146.

SPOSITO, M. E. B. Segregação socioespacial e centralidade urbana. In: VASCONCELOS, P. D. A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. **A cidade contemporânea**: segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013. p. 61-93.

TARCHÓPULOS-SIERRA, D. El sistema nacional de vivienda de interés social (1990-2007). In: CEBALLOS-RAMOS, O. L.; SALDARRIAGA-ROA, A.; TARCHÓPULOS-SIERRA, D. **Vivienda social en Colombia**: Una mirada desde su legislación, 1918-2005. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana., 2008. p. 181-268.

THEODORO, S. H. (). **Mediação de conflitos socioambientais**. Rio de Janeiro: Garamond Ltda, 2005.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. **Declaração universal dos direitos humanos**. Brasília: Representação da UNESCO no Brasil, 1998. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

URIBE-MALLARINO, C. Estratificación social en Bogotá: de la política a la dinámica de la segregación social. **Universitas humanística**, Bogotá, n. 65, p. 139-171, ene./jun. 2008. Disponível em: <<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/2245>>. Acesso em: 23 Abr. 2019.

URTEAGA, L. Miseria, miasmas y microbios. Las topografías médicas y el estudio del medio ambiente en el siglo XIX. **Cuadernos Críticos de Geografía Humana**, Barcelona, v. 29, Maio 1980. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/geo29.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

VARGAS, J. M. L. Higiene, pueblo y sanidad en Cali. instituciones, prácticas e imaginarios. 1945-1950. **Anuario de Historia Regional y de las Fronteras**, Bucaramanga, v. 20, p. 193-221, 2015. Disponível em: <<http://revistas.uis.edu.co/index.php/anuariohistoria/article/view/4653/4846>>. Acesso em: 6 nov. 2016.

VASCONCELLOS, M. D. P.; RODRIGUES, J. A fotografia como instrumento do trabalho do higienista (São Paulo, primeira metade do século XX). **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, v. 13, n. 2, p. 477-491, abr-jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702006000200014>. Acesso em: 21 Out. 2017.

VASCONCELOS, P. D. A. A aplicação do conceito de segregação residencial ao contexto brasileiro na longa duração. **Revista Cidades**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 259-274, 2004.

Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/view/478/508>>. Acesso em: 5 març. 2015.

VASCONCELOS, P. D. A. Contribuição para o debate sobre processo e formas socioespaciais nas cidades. In: VASCONCELOS, P. D. A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. **A cidade contemporânea: Segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013. p. 17-37.

VASCONCELOS, R. F. A. **Enigma de Hidra: o setor de saneamento entre o estatal e o privado**. 2009. 382f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) Recife: Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal de Pernambuco, 2009. 405 p.

VELHO, G. Brasil: dilemas e desafios II. O desafio da violência. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 56-60, Maio/Agosto 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142000000200006&script=sci_arttext>. Acesso em: 22 jul. 2019.

VIA MANGUE III. Vida Nova 2. **Conjunto Habitacional Via Mangue III**, 2010. Disponível em: <<http://habitacionalviamangue3.blogspot.com/2010/10/vida-nova-2.html?view=magazine>>. Acesso em: 09 ago. 2019.

VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. Global Editora, v. 16, 1986.

VILLAÇA, F. **Espaço Intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, 1998.

VILLAMIZAR-SANTAMARÍA, S. F. Desigualdades sociales, ¿inequidades espaciales? Análisis de la segregación sociorracial en Bogotá (2005-2011). **Revista colombiana de sociología**, v. 38, n. 02, p. 67-92, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/rcs/v38n2/v38n2a04.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2019.

VILLAVECES-NIÑO, J. **Política de vivienda: alcances y perspectivas**. Colombia: Universidad del Rosario, v. 2, fascículo 11, 2007.

VIVAS-PACHECO, H. Segregación residencial y distancia socioeconómica en Cali. **La sociología en sus escenarios**, Medellín, n. 25, p. 1-24, 2012. Disponível em: <<https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/ceo/article/view/11455/10454>>. Acesso em: 21 maio 2019.

VIVAS-PACHECO, H. Persistencia de la segregación residencial y composición del capital humano por barrios en la ciudad de Cali. **Ensayos sobre Política Económica**, Cali, v. 31, n. 70, p. 121-155, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?frbr-Version=2&script=sci_arttext&pid=S0120-44832013000100004&lng=en&tlng=en>. Acesso em: 13 maio 2019.

ZINZANI, A. **The logics of water policies in central Asia: the IWRM implementatios in Uzbekistan and Kazakhstan**. Zweigniederlassung Zürich: LIT VERLAG GmbH & Co. KG Wien, 2015.

ZULETA, E. **Colombia: violencia, democracia e derechos humanos**. 5a. ed. Medellín: Hombre Nuevo Editores, 2005.