



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

WANA CRISTINA LOPES E SILVA

**FRAGMENTAÇÕES E DESCONTINUIDADES DA POLÍTICA URBANA: O
ACESSO À MORADIA NO CONJUNTO HABITACIONAL OLHO D'ÁGUA**

Recife

2023

WANA CRISTINA LOPES E SILVA

**FRAGMENTAÇÕES E DESCONTINUIDADES DA POLÍTICA URBANA: O
ACESSO À MORADIA NO CONJUNTO HABITACIONAL OLHO D'ÁGUA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (PPGSS-UFPE) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Rosa Maria Cortês de Lima.

Área de Concentração: Serviço Social, Movimentos Sociais e Direitos Sociais.

Linha de Pesquisa: Capitalismo contemporâneo, questão agrária, urbana e ambiental.

Recife
2023

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Maria Betânia de Santana da Silva, CRB4-1747

S586f Silva, Wana Cristina Lopes e.

Fragmentações e discontinuidades da política urbana: o acesso à moradia no conjunto habitacional Olho d'água / Wana Cristina Lopes e Silva. - 2023.
134 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Profa. Dra. Rosa Maria Cortês de Lima.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2023.

Inclui referências.

1. Habitação popular. 2. Serviço social. 3. Política urbana - Jaboatão dos Guararapes (PE). I. Lima, Rosa Maria Cortês de (Orientadora). II. Título.

352.16 CDD (22. ed.)

UFPE (CSA 2024 – 005)

WANA CRISTINA LOPES E SILVA

**FRAGMENTAÇÕES E DESCONTINUIDADES DA POLÍTICA URBANA: O
ACESSO À MORADIA NO CONJUNTO HABITACIONAL OLHO D'ÁGUA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (PPGSS-UFPE) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Serviço Social.

Aprovada em: 31/08/2023.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Rosa Maria Cortês de Lima (Orientadora e Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Claudio Jorge Moura de Castilho (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Flavia da Silva Clemente (Suplente Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Ronald Fernando Albuquerque Vasconcelos (Suplente Externo)

Universidade Federal de Pernambuco

À vovó Nair (in memoriam), Mazé (Mãinha) e tia Iolanda. Delas veio toda a minha força e minha resiliência.

AGRADECIMENTOS

A Deus e ao meu mentor espiritual, por sempre me ampararem e me darem força.

À minha família, por me incentivar desde criança a estudar – em atenção à minha mãe, Maria José Lopes, e tia Iolanda Lopes de Carvalho.

À Wanda Lopes, minha gêmea, por ser minha companhia desde sempre – um anjo que me protege muito até hoje – e ao meu cunhado, Thiago Egito.

A Alexandre Filho, meu companheiro, e aos meus sogros, Etiene e Alexandre Pessoa, por todo o incentivo e apoio.

À Equipe de Serviço Social do Hospital Miguel Arraes: Fabiola Pimentel, Glenda Câmara, Priscilla Tavares, Mirelle Silva, Lucianna Quirino, Mikaella Cordeiro, Ilka Alves, Barbara Cabral, Rasilma Cabral, Jesane Dantas, Apoliana Alves e Rayanne Fernandes. A vossa amizade e ajuda para trocar plantões, assim como as palavras de incentivo, foram fundamentais para eu poder cursar o mestrado.

Aos meus amigos de todas as horas: Mércia Assis, Tulio Alves, Elisa Alcântara, Josinete Bezerra, Mirella Lucena, Niedja Lima, Isabela Novaes, Janielly Lopes, Cirilo Neto, Bianca Valéria, Danielle Soares, Sergiane Alves, Edmundo Jonathan, Juliana Santos, Adriana Elias, Saulo Teixeira, Ana Fabiola Freitas e Ana Fabiola Nascimento.

Aos meus companheiros do Núcleo de Pesquisa em Habitação e Saneamento Ambiental (NEPHSA), Jorge Gondim e Aline Souto, pela amizade, apoio, pelas discussões teóricas e do real e por me acompanharem durante as visitas de campo.

À minha turma de mestrado, em atenção a Vinicius Paulino (um irmão que a vida me deu), Gessyca Baracho, Ozana Castro e Kamila Ferreira.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), que tanto contribuíram para a minha formação – Helena Chaves, Ana Arcoverde, Sébastien Antoine e Ana Vieira.

À minha orientadora, Rosa Maria Cortês de Lima, pelos dez anos de parceria e aprendizado no estudo das questões urbanas e de Cajueiro Seco.

Aos professores Valéria Nepomuceno e Cláudio Castilho, por aceitarem participar das bancas de qualificação e defesa com respeito e valorosas contribuições.

Aos moradores e moradoras do Conjunto Habitacional Olho D'água, por terem aberto para mim a porta de suas casas e por terem me fornecido muitas informações. Sem eles, esse trabalho não seria possível.

À Assistente Social Anaclaudia Vieira e à professora e moradora de Cajueiro Seco Priscila Gonçalves, por terem contribuído na minha pesquisa de campo.

RESUMO

No ano de 2007, foi anunciado, pelo então Governo Federal, o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), tendo por objetivo retomar os investimentos em infraestrutura e logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana. Neste ínterim de investimentos, com recursos do PAC, o governo estadual de Pernambuco iniciou, a partir de 2011, a primeira etapa para a revitalização da Lagoa Olho D'água, localizada no município de Jaboatão dos Guararapes, etapa esta que consistiu na remoção de parte das famílias que habitavam o entorno da lagoa para um conjunto habitacional construído no bairro de Cajueiro Seco, também em Jaboatão dos Guararapes. As 1.376 unidades habitacionais foram distribuídas em 86 blocos, contendo cada bloco 16 apartamentos de 39 m². A entrega das unidades habitacionais foi dividida em quatro etapas, sendo a última entregue em 2012. A partir disso, o objetivo geral da pesquisa foi analisar as ações do estado no reassentamento da população da Lagoa Olho D'água para o bairro de Cajueiro Seco como política pública fragmentada e descontinuada. A pesquisa foi realizada de acordo com o método dialético e teve como instrumentos a pesquisa documental, bibliográfica e a realização de entrevistas com os moradores do conjunto habitacional, sendo considerado o marco temporal de 2011 a 2023. A coleta de informações documentais junto aos poderes públicos estadual e municipal foi realizada por meio das ouvidorias, assim como a análise de jornais que retratam a problemática estudada. Para a realização das entrevistas com os moradores, foi submetido um projeto de pesquisa ao Comitê de Ética da Universidade Federal de Pernambuco.

Palavras-chave: Habitação; políticas públicas; Serviço Social; Cajueiro Seco - Jaboatão dos Guararapes, Pernambuco.

ABSTRACT

In 2007, the then federal government announced the launch of the Growth Acceleration Program (PAC), with the objective of resuming investments in infrastructure and logistics, energy infrastructure and social and urban infrastructure. In the meantime of investments, with resources from the PAC, from 2011 the state government of Pernambuco started the first stage for the revitalization of Lagoa Olho D'água, located in the municipality of Jaboatão dos Guararapes. This stage consisted of removing part of the families that lived around the lagoon to a housing complex built in the neighborhood of Cajueiro Seco, Jaboatão dos Guararapes. The 1,376 housing units were distributed in 86 blocks, each block containing 16 apartments of 39 m². The delivery of housing units was divided into four stages, the last being delivered in 2012. The general objective of the research was to analyze the actions of the State in the resettlement of the population from Lagoa Olho D'água to the neighborhood of Cajueiro Seco. The research was carried out according to the dialectical method and had as instruments the documentary and bibliographical research and interviews with the residents of the housing complex, considering the time frame from 2011 to 2023. The collection of documentary information with the public authorities state and municipal was carried out through the ombudsman, as well as the analysis of newspapers that portray the problem studied. In order to carry out the interviews with the residents, a research project was submitted to the Ethics Committee of the Federal University of Pernambuco.

Keywords: Housing; public policy; Social Service; Cajueiro Seco - Jaboatão dos Guararapes, Pernambuco.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mocambos no bairro do Cabanga - Recife, 1941	42
Figura 2 – Mapa da RMR	59
Figura 3 – Jaboatão dos Guararapes: distribuição geográfica dos bairros por regionais por bairros, 2009	60
Figura 4 – Obras do Parque Residencial do Curado IV - Jaboatão, 1986	66
Figura 5 – Paisagem do bairro do Curado IV	68
Figura 6 – Enchente em Jaboatão Centro, maio de 2022	72
Figura 7 – Comunidade do Cajueiro Seco: construção dos painéis das casas de barro armado	74
Figura 8 – Imagem da área do Conjunto Habitacional Olho D’água, 2012	84
Figura 9 – Orçamento referente à ação Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários da Lagoa Olho D’água (Lagoa Do Náutico)	90
Figura 10 – Área de construção do Conjunto Habitacional Lagoa Olho D’água.....	90
Figura 11 – Planta do Conjunto Habitacional Olho D’água.....	91
Figura 12 – Espaços destinados aos equipamentos públicos vazios no Conjunto Habitacional Olho D’água - 2ª Etapa, 2013	97
Figura 13 – Ocupação no entorno da Lagoa Olho D’água, 2013	98
Figura 14 – Novas edificações no entorno da Lagoa Olho D’água, 2013.....	98
Figura 15 – Ocupação no entorno da Lagoa Olho D’água, 2023	99
Figura 16 – Espelho Lagoa Olho D’água, 2013 a 2022	100
Figura 17 – Construções no entorno da Lagoa Olho D’água, 2023	100
Figura 18 – Empreendimentos MRV na Lagoa Olho D’água, 2023	101
Figura 19 – Construções nas áreas destinadas aos serviços coletivos.....	110
Figura 20 – Construções nas áreas destinadas aos serviços coletivos.....	110
Figura 21 – Lojas construídas na 1ª Etapa.....	110
Figura 22 – Imóvel construído na 4ª Etapa.....	110
Figura 23 – Espaços entre os blocos.....	112
Figura 24 – Extensões nas unidades térreas	112
Figura 25 – Transbordamento de esgoto no Conjunto Habitacional Olho D’água	112
Figura 26 – Transbordamento de esgoto no Conjunto Habitacional Olho D’água	112

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Renda média da população do Nordeste, 1960.....	32
Quadro 2 – Renda média da população do Nordeste (domicílios), 1980.....	33
Quadro 3 – Estabelecimentos Industriais no Brasil, 1980.....	34
Quadro 4 – Perfil no Cadastro Único - Jaboatão Dos Guararapes	62
Quadro 5 – Bairros mais populosos de Jaboatão X renda per capita por domicílio, 2010.....	66
Quadro 6 – Regionais Jaboatão - População residente x faixa de renda per capita %	70
Quadro 7 – Lagoa Olho D'água, 2010: renda e coabitação familiar.....	92
Quadro 8 – Lagoa Olho D'água, 2010: número de moradores por domicílio e classe de rendimento.....	93
Quadro 9 – Quantitativo de famílias passíveis de reassentamento.....	95
Quadro 10 – Classificação dos moradores conforme o regime de propriedade/ocupação das moradias	95
Quadro 11 – Informações solicitadas à Cehab via Ouvidoria do Estado	102

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abeps	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
BDE	Base de Dados do Estado
Bird	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
Caci	Cadastro de Áreas Comprometidas com Intervenções
CDRU	Certidão de Direito Real de Uso
CEF	Caixa Econômica Federal
Cehab-PE	Companhia Estadual de Habitação e Obras de Pernambuco
CF	Constituição Federal
Cohab-PE	Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco
Cras	Centro de Referência em Assistência Social
Cufa	Central Única das Favelas
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
FGV	Fundação Getúlio Vargas
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Loas	Lei Orgânica de Assistência Social
LSCM	Liga Social Contra o Mocambo
MDR	Ministério de Desenvolvimento Regional
NEPHSA	Núcleo de Estudos e Pesquisa em Habitação e Saneamento Ambiental
OGU	Orçamento Geral da União
PNH	Política Nacional de Habitação
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDM	Plano de Desenvolvimento Metropolitano
PDLI	Plano de Desenvolvimento Local Integrado
PDRMR	Plano Diretor Metropolitano
PDS	Plano de Desenvolvimento Sustentável
PDTU	Plano Diretor de Transporte Urbano
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

PIS	Programa de Intervenções Sociais
PL	Partido Liberal
Planhab	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra dos Domicílios Contínua
POT	Plano de Organização Territorial
PSI	Projetos de Saneamento Integrado
PT	Partido Liberal
Reurb	Regularização Fundiária de Interesse Social
Rima	Relatório de Impacto Ambiental
RMR	Região Metropolitana do Recife
Seac-PE	Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação do Estado de Pernambuco
Secid	Secretaria das Cidades
Sepur	Secretaria Executiva de Gestão e Planejamento Urbano e Habitação
SSAM	Serviço Social Agamenon Magalhães
SSCM	Serviço Social Contra o Mocambo
Suas	Sistema Único de Assistência Social
Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TR	Termo de Referência
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
USF	Unidade de Saúde da Família
ZAR	Zona de Adensamento Restrito
ZCA	Zona de Conservação dos Corpos D'Água
Zeis	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	QUESTÃO URBANA NO NORDESTE: TRANSFORMAÇÃO DAS CIDADES A PARTIR DOS DESDOBRAMENTOS DA QUESTÃO REGIONAL.....	25
2.1	A DESIGUALDADE REGIONAL NORDESTINA	29
2.2	QUESTÃO URBANA NA METRÓPOLE DO RECIFE.....	39
2.3	A INTERVENÇÃO NA QUESTÃO URBANA POR PARTE DO ESTADO BRASILEIRO NO PERÍODO DE 2004 A 2016	47
2.3.1	Redirecionamento das políticas públicas pós-2016 e o aprofundamento da desigualdade nas cidades	53
3	QUESTÃO URBANA E INTERVENÇÃO DO ESTADO EM JABOATÃO DOS GUARARAPES, PERNAMBUCO: DOS MOCAMBOS AOS CONJUNTOS HABITACIONAIS	59
3.1	O CRESCIMENTO DO MUNICÍPIO DE JABOATÃO DOS GUARARAPES: TERRITÓRIO HETEROGÊNEO E DESIGUAL	64
3.2	O NASCER DA COMUNIDADE DO CAJUEIRO SECO: REASSENTAMENTO E AUTOCONSTRUÇÃO.....	733
3.3	O CONJUNTO HABITACIONAL OLHO D'ÁGUA.....	833
4	CAJUEIRO SECO E OS ACHADOS DO ESTUDO: PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E SEUS DESDOBRAMENTOS	87
4.1	ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO: MORADIA NA LAGOA OLHO D'ÁGUA E O REASSENTAMENTO PARA O CONJUNTO HABITACIONAL.....	89
4.1.1	Contradições e problemática imediata pós-reassentamento	96
4.1.2	Frutos da intervenção pública na atualidade, 2023.....	99
4.1.3	Acesso à informação e as respostas do poder público (municipal e estadual) ..	102
4.2	UMA DÉCADA DE REASSENTAMENTO: O CONJUNTO HABITACIONAL EM SEU COTIDIANO	1055
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	116

REFERÊNCIAS	119
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	134

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2007, foi anunciado, pelo então Governo Federal, o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), tendo por objetivo retomar os investimentos em infraestrutura e logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana. Neste período, o poder público promoveu o PAC como um programa em larga escala de investimento estatal para a promoção do crescimento econômico do país. De acordo com o balanço 2007-2010 do PAC 1, até 31 de dezembro de 2010 o programa executou 619 bilhões de reais em investimentos (Brasil, 2011b).

No tocante às intervenções estatais no âmbito da infraestrutura social e urbana, as ações estavam voltadas para programas como o Luz para Todos¹, criado em 2003, programas de habitação, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, e a destinação de recursos para ações nas áreas de transportes (metrô), recursos hídricos e saneamento.

Em 2011, o Governo Federal anunciou o PAC 2 como forma de continuar os investimentos da primeira fase do programa. No período de janeiro até o dia 30 de junho de 2011, foram executados R\$ 86,4 bilhões de reais, sendo os investimentos concentrados em seis eixos diferentes: transportes; energia; cidade melhor; comunidade cidadã; Minha Casa, Minha Vida; e Água e Luz para Todos².

Anterior ao PAC, a Política Nacional de Habitação (PNH), formulada em 2004, já versava quanto à necessidade da operacionalização de ações que melhorassem as condições de vida da população, assegurando o acesso ao direito à moradia, à terra urbanizada, à regularização fundiária, à água potável, ao saneamento, à mobilidade com segurança e ao fortalecimento do papel do Estado na gestão da política e na regulação dos agentes privados (Brasil, 2004).

Desse modo, a PNH (Brasil, 2004) colocou a questão habitacional, para além de apenas garantir a unidade habitacional, como prioridade nas ações do Estado. Todavia, o que se presenciou com o PAC foram as intervenções urbanas como uma consequência da busca pelo crescimento econômico. Isso pode ser observado por meio da redução dos investimentos ao longo dos anos, provocando o esvaziamento do programa e o fim de novos contratos em 2021.

¹ O Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – Luz para Todos (LPT) foi instituído pelo Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003 (Brasil, 2003).

² As informações foram divulgadas no 1º Balanço do PAC 2 2011-2014.

Nesse ínterim de grandes investimentos nos primeiros anos do PAC, a partir de 2011, o governo estadual de Pernambuco iniciou a primeira etapa para a revitalização da Lagoa Olho D'água, localizada no município de Jaboatão dos Guararapes, com recursos do programa. Esta etapa consistiu na remoção de parte das famílias que habitavam o entorno da lagoa para um conjunto habitacional construído no bairro de Cajueiro Seco. Cajueiro Seco é geograficamente próximo da lagoa, mas teve ocupação urbana e contexto político distinto da área que precisou ser desocupada. As 1.376 unidades habitacionais foram distribuídas em 86 blocos, contendo cada bloco 16 apartamentos de 39 m². A entrega das unidades habitacionais foi dividida em quatro etapas, sendo a última entregue em 2012.

A deterioração da lagoa é motivo de, há muitos anos, por parte do poder público – desde os anos 1990 – existirem iniciativas para a revitalização da área, mas apenas na segunda metade dos anos 2000 foram destinados recursos para a transferência da população residente do entorno, além da revitalização. O Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDS) Lagoa Olho D'água foi de responsabilidade da Cehab-PE, órgão vinculado ao Governo do Estado de Pernambuco, através da Secretaria das Cidades (Secid), a partir do Contrato nº 066/2010, datado de 26 de novembro de 2010 com o Consórcio formado pelas Empresas Projotec Diagonal. O PDS Lagoa Olho d'Água é composto pelos seguintes componentes: (i) Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI); (ii) Programa de Intervenções Sociais (PIS); (iii) Projetos de Saneamento Integrado (PSI); (iv) Estudo de Impacto Ambiental (EIA); e (v) o Relatório de Impacto Ambiental (Rima).

O interesse em relação à temática é fruto da experiência de estágio obrigatório, realizado em 2012 no Centro de Referência em Assistência Social (Cras), localizado no bairro de Cajueiro Seco durante a graduação em Serviço Social na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Apesar de a experiência de estágio ter sido vivenciada no âmbito da Política de Assistência Social, nos atendimentos com os moradores do Conjunto Habitacional Lagoa Olho D'água houve a verbalização sobre como o reassentamento trouxe mudanças quanto ao acesso a equipamentos públicos e direitos sociais no que tange a educação, trabalho e saúde. No contato com a população usuária do Cras, era possível observar a heterogeneidade das famílias realocadas quanto à composição familiar, situação socioeconômica, acesso aos direitos sociais, participação comunitária e aceitação da transferência de localidade.

Ainda na graduação, as observações no campo de estágio tiveram como fruto o trabalho de conclusão de curso (TCC) intitulado *A ausência de articulação entre as políticas sociais nas intervenções do Estado: o acesso fragmentado ao direito social à moradia no bairro de Cajueiro Seco – Jaboatão dos Guararapes/PE*. Em 2014, o trabalho foi selecionado para

publicação através do edital Jovens Talentos, da Editora UFPE, sendo lançado em 2018 em formato *e-book*.

Além da experiência de estágio, a participação nas pesquisas desenvolvidas pelo Núcleo de Estudos e Pesquisa em Habitação e Saneamento Ambiental (NEPHSA), coordenado pela Professora Dra. Rosa Cortês e vinculado ao Departamento de Serviço Social e ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFPE, contribuíram pela escolha da temática aqui discutida. Os estudos realizados no núcleo sobre as políticas públicas para a moradia e questão urbana na RMR foram essenciais para a ampliação do conhecimento do campo empírico e produção teórica sobre os estudos urbanos.

O bairro de Cajueiro Seco tem expressão política no município de Jaboatão dos Guararapes, sendo um dos bairros mais populosos. Na década de 1960, tornou-se exemplo de intervenção do estado de Pernambuco no trabalho de intervenção junto aos mocambos e à questão urbana latente naquele período. A experiência de Cajueiro Seco, realizada pelo Serviço Social Contra o Mocambo (SSCM) e por um projeto de autoria do arquiteto Acácio Gil Borsoi, tornou-se emblemática pela sua relevância histórica em um período pré-ditatorial brasileiro, no então governo de Miguel Arraes. As ações de participação popular foram minadas com a instauração do governo ditatorial.

O TCC da então aluna da Escola de Serviço Social Francisca Veras, apresentado em 1964, serve de subsídio para discussão sobre o trabalho social realizado por assistentes sociais naquele período. O movimento de reconceituação do Serviço Social brasileiro está intrinsecamente relacionado às transformações políticas e sociais no país. Na década de 1960, estávamos em franco processo de expansão do capitalismo mundial, este iniciado no período pós-II Guerra Mundial, em 1945, conduzido pelos Estados Unidos. Tal acontecimento provocou mudanças importantes no Brasil, aprofundando a desigualdade social entre as classes sociais.

A década de 1960 foi marcada por conflitos e resistências entre as classes sociais e o Estado. Neste período, foram registrados diferentes movimentos de ocupação urbana, intensa migração do rural para o urbano em acelerada aligeirada urbanização das cidades brasileiras e aumento dos investimentos privados e estatais na indústria nacional, inclusive com capital estrangeiro. O saldo dessas transformações, por meio da intensificação da exploração capitalista, pôde ser presenciado por meio do alargamento das expressões da questão social, período marcado por intenso fluxo migratório para as cidades. Essas expressões da questão social são objeto de intervenção da categoria profissional.

Nesse período, o Serviço Social brasileiro tinha como metodologias de intervenção o serviço social de caso, grupo e comunidade, objetivando a realização de práticas educativas para o desenvolvimento comunitário, pautadas em práticas conservadoras e acríticas. O campo da habitação aparece como área profissional de intervenção do Serviço Social, tendo no caso de Pernambuco, inclusive, seu nome utilizado na autarquia do Serviço Social Contra Mocambo (SSCM).

A relevância desse estudo fica demonstrada, assim, quanto à execução das políticas públicas voltadas para o acesso à moradia por parte dos profissionais do Serviço Social. Esses profissionais são fundamentais na promoção do acesso ao direito da população atendida. Ainda, ressalta-se como a temática aqui abordada é relevante para esta área do conhecimento por promover reflexão quanto à execução das políticas públicas no campo da habitação social, políticas estas atreladas às políticas de desenvolvimento econômico.

Desse modo, destaca-se como os estudos sobre as obras executadas por meio do PAC são relevantes para compreender a dinâmica de intervenção na questão urbana, a produção do espaço, as mudanças territoriais e as relações de poder que medeiam o processo de acumulação capitalista e a exploração da cidade. Isso torna imperativa a necessidade de se analisar como se dá a execução das ações do Estado na garantia dos direitos mínimos à população e as implicações das intervenções nas áreas pobres da Região Metropolitana do Recife (RMR).

Assim sendo, o objeto de estudo desta pesquisa são as ações do Estado, como políticas públicas fragmentadas e descontinuadas, no reassentamento da população residente no entorno da lagoa Olho D'água para o território do bairro de Cajueiro Seco, Jaboatão dos Guararapes. Desse modo, temos por questão de investigação a seguinte: *quais fatores relacionados à questão urbana e da habitação que se manifestam na intervenção do Estado em Cajueiro Seco, em Jaboatão dos Guararapes?*

Assim, apresentamos como hipótese que o reassentamento da população no período de 2011 a 2012, realizado para a provisão habitacional, se dá sem diálogo com as demais políticas públicas no âmbito da descontinuidade da intervenção do poder público, caracterizando ações morosas, pontuais e fragmentadas com efeitos fragilizados no território, aprofundando a desigualdade social e gerando um hiato no processo de realização dos programas e crescentes problemas urbanos. Assim, tem-se por categorias: (i) Estado; (ii) território; e (iii) pobreza.

Com base no exposto, o objetivo geral da pesquisa é analisar as ações do Estado no reassentamento da população da Lagoa Olho D'água para o bairro de Cajueiro Seco no contexto das fragmentações e descontinuidades da política urbana. Os objetivos específicos são: (i) verificar as ações realizadas pela gestão pública (estadual e municipal) no processo de

reassentamento e pós reassentamento no bairro de Cajueiro Seco; (ii) identificar, nas ações do Estado, as potencialidades e fragilidades na articulação com os moradores do conjunto habitacional nos espaços de controle social; e (iii) examinar os fatores que corroboram para o acesso dos moradores aos bens públicos e privados quanto à concretização do espaço habitado.

Netto (2011), ao utilizar os estudos de Marx para analisar a realidade por meio do método dialético, diz que o objetivo do pesquisador é ir além da aparência fenomênica, imediata e empírica, devendo-se apreender a essência, ou seja, a estrutura e a dinâmica do objeto. Desse modo, este estudo utiliza o método dialético elaborado por Karl Marx para investigação da realidade por compreender que vários elementos compõem a aparência empírica da atuação do estado quanto ao reassentamento e transferência territorial da população, assim como a formulação das políticas públicas que direcionam sua execução.

Em sua obra *Contribuição à crítica da economia política*, Marx (2008), ao expor o método da economia política, esclarece de forma didática sobre a necessidade de analisarmos a realidade concreta considerando os determinantes que a compõem para além do que está posto na aparência. Desse modo, o autor exemplifica que, ao iniciarmos a análise a partir da população, por esta na economia ser a base e sujeito de todo ato social da produção, representando, assim, o que há de concreto e real dos dados, sem considerarmos as classes sociais que compõem a população, estaríamos realizando uma abstração (Marx, 2008). Por sua vez, as classes sociais também estão relacionadas a outros elementos, como o trabalho assalariado e o capital, e, ao ignorá-los, se elaboraria uma representação caótica do todo, chegando-se a conceitos cada vez mais simples; em outras palavras, do concreto representado chegaria a abstrações cada vez mais tênues, até alcançar as determinações mais simples (Marx, 2008).

Desse modo, Marx (2008, p. 258-259) enfatiza acerca da análise do real que:

[...] o concreto é concreto, porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, o concreto aparece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, embora seja o verdadeiro ponto de partida e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação. No primeiro método, a representação plena volatiliza-se na determinação abstrata; no segundo, as determinações abstratas conduzem à reprodução do concreto por meio do pensamento (Marx, 2008, p. 258-259).

Isso significa dizer que, no pensamento dialético, se faz um esforço para se compreender as contradições e as mediações das partes que compõem o todo, assim como as interações entre elas na totalidade, sem negá-las ou separá-las. Assim, Konder (2008), ao discutir o que é a dialética, alerta quanto à necessidade de analisarmos cuidadosamente as partes com suas

conexões e conflitos internos a fim de evitarmos uma compreensão da totalidade *um tanto nebulosa*. De tal modo, “[...] a experiência nos ensina que, em todos os objetos com os quais lidamos, existe uma dimensão imediata (que nós percebemos imediatamente) e existe uma dimensão *mediata* (que a gente vai descobrindo, construindo ou reconstruindo aos poucos)” (Konder, 2008, p. 45).

Lefebvre (1975), em sua obra *Lógica formal, lógica dialética*, argumenta que o real se apresenta como móvel, múltiplo, diverso e contraditório, e, para, além disso, afirma que o nosso conhecimento vai da superfície à substância das coisas ao discutir sobre a essência e a aparência na lógica dialética.

Assim, Lefebvre (1975, p. 222) aponta certas regras do pensamento dialético:

Não devemos nos contentar em olhar ou mesmo em observar as coisas. É preciso entrar ativamente nelas.
Deve-se captar o fenômeno característico, essencial, e deixar os outros de lado. Deve-se buscar a lei não fora do fenômeno, mas nele, em seu lado ou aspecto universal. É preciso não esquecer de interrogar de novo o fenômeno, para assegurar-se de que nada importante foi omitido (Lefebvre, 1975, p. 222).

As instruções do autor nos permitem perceber que, a partir do método dialético, é possível apreender o conjunto de conexões da realidade, seu desenvolvimento e movimento próprio do real, a totalidade e suas contradições. Essas apreensões são possíveis apenas na medida em que se aprofunda o conhecimento, indo do fenômeno à essência (Lefebvre, 1975).

Assim, no período das primeiras aproximações com o campo de estudo, a pesquisa documental possibilitou descobertas fundamentais para se compreender os problemas urbanos presentes na atualidade na RMR. Dentre os documentos e as produções da década de 1960, período de significativa conurbação do Recife com as cidades circunvizinhas, lutas por moradia e ocupações urbanas, está presente a monografia de Francisca Veras, aluna da então Escola de Serviço Social de Pernambuco em 1964. O TCC retrata a primeira intervenção habitacional no bairro de Cajueiro Seco, período do governo Miguel Arraes em 1963 (Veras, 1964).

Esse documento da Escola de Serviço Social de Pernambuco possibilitou uma aproximação com a realidade vivenciada na época da primeira intervenção habitacional no bairro de Cajueiro Seco. Desse modo, a pesquisa documental e as entrevistas foram fundamentais para compreender as implicações da intervenção estatal no território estudado.

Neste estudo, a pesquisa foi de base qualitativa, sendo norteadada pelo método dialético, e, para tal, foi utilizada a análise documental e bibliográfica, as observações de campo e

entrevistas semiestruturadas com os moradores do Conjunto Habitacional Lagoa Olho D'água, tendo por marco temporal o período de 2011-2023.

Para Richardson (2012, p. 90), “[...] a pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos”.

No tocante à pesquisa documental, Richardson (2012) apresenta argumentações quanto à importância desse tipo de técnica de pesquisa como forma de estudar a realidade:

O surgimento da comunicação escrita permitiu que a observação de um fenômeno fosse registrada em diversos tipos de documentos, possibilitando a transmissão do fenômeno de uma pessoa a outra, ou através de gerações, sem perder a confiabilidade da primeira observação.

[...] nas sociedades contemporâneas, o registro escrito dos fatos sociais de ocorrência diária realiza-se por meios diversos como jornais, revistas etc.

[...] os órgãos públicos e privados mantêm um registro ordenado e regular dos acontecimentos mais importantes da vida social: demográficos, econômicos, educacionais, sanitários etc. Esse registro constitui a base das estatísticas de determinada sociedade (Richardson, 2012, p. 228).

Desse modo, os documentos são importantes fontes para a pesquisa social crítica por expressarem a dinâmica social vivenciada em determinada sociedade. Além disso, sobre a relevância dos documentos na investigação do real, é importante destacar que:

Em termos gerais, a análise documental consiste em uma série de operações que visam estudar e analisar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionadas. O método mais conhecido de análise documental é o método histórico que consiste em estudar os documentos visando investigar os fatos sociais e suas relações com o tempo sociocultural-cronológico (Richardson, 2012, p. 230).

A pesquisa foi realizada em duas fases. A primeira fase baseou-se na coleta de documentos, observação livre e nas entrevistas semiestruturadas com os moradores. A segunda fase, por sua vez, consistiu na análise do material (documentos) e na transcrição das entrevistas, conforme as categorias de análise.

Para verificar as ações realizadas pela gestão pública (estadual e municipal) no processo de reassentamento em Cajueiro Seco, foram analisados o Plano de Desenvolvimento, elaborado pela Cehab, em 2010 (Cehab, 2013), e demais documentos referentes à construção do conjunto habitacional no período de preparação e transferência da população. Os documentos foram obtidos por meio de solicitação junto à Ouvidoria Geral do Estado, em 2016. Em novembro de 2022, foi protocolado junto à ouvidoria do estado a solicitação de acesso à informação sobre o

período de cadastro e transferência da população (2010-2012) e o atual acompanhamento da Cehab no ano de 2022. Porém, até julho de 2023, não houve resposta à solicitação, mesmo tendo se protocolado dois recursos em virtude da ausência de resposta.

No âmbito municipal, as informações foram disponibilizadas pela Secretaria Executiva de Gestão e Planejamento Urbano e Habitação (Sepur) do município de Jaboatão dos Guararapes. Os dados foram solicitados por meio da ouvidoria do município, buscando apreender as ações realizadas pela gestão municipal no atendimento das necessidades dos moradores. Além das informações, a Prefeitura de Jaboatão também disponibilizou o Plano Diretor do município (Jaboatão dos Guararapes, 2013). A solicitação das informações via ouvidoria foi realizada nos meses de novembro de 2022 a janeiro de 2023.

Não foi possível realizar a pesquisa institucional, como observação direta e entrevista com a equipe técnica, pois a Cehab não respondeu à manifestação via ouvidoria e a Sepur não concordou em fornecer carta de anuência autorizando a pesquisa.

Para identificar as potencialidades e fragilidades nas articulações do poder público com a população sobre o reassentamento, foram entrevistados cinco moradores nos meses de maio e junho de 2023. Na articulação com os entrevistados, foram considerados os seguintes critérios de inclusão: (i) morador do conjunto habitacional maior de 18 anos; e (ii) residir no habitacional desde a transferência da Lagoa Olho D'água para o bairro de Cajueiro Seco, ocorrida no período de 2011-2012 ou ser proveniente de outra ação de transferência de população. No tocante aos critérios de exclusão, ou seja, àqueles moradores que não tinham perfil para a participação na pesquisa, foram estabelecidos os seguintes critérios: (i) ser morador do conjunto habitacional menor de 18 anos; e (ii) ter adquirido a unidade habitacional por “repasso” de outro morador sem ter cumprido os critérios inicialmente definidos pelo programa de reassentamento.

As entrevistas foram realizadas a partir de roteiro semiestruturado, direcionado para a coleta de informações conforme os objetivos da pesquisa, mas também permitindo que os participantes pudessem expressar aspectos subjetivos acerca do reassentamento e cotidiano no habitacional. Todos os participantes assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), assim como receberam uma cópia do termo. Além disso, foram informados sobre os riscos e benefícios ao participarem da pesquisa. A gravação de áudio foi realizada em três entrevistas, pois dois moradores pediram para serem entrevistados juntos e um deles não concordou com a gravação. No projeto, estava previsto entrevistar entre 10 e 20 moradores; no entanto, entre os 12 moradores contactados, somente cinco concordaram em participar da pesquisa. Todavia, considero que, no decorrer da pesquisa, as informações apresentadas pelos entrevistados se aproximavam, o que demonstra a repetição ou mesmo posicionamentos

semelhantes e distintos dos moradores referentes a aspectos vivenciados no cotidiano do conjunto habitacional. Na pesquisa qualitativa, quando há a repetição de informações por parte dos entrevistados, pode-se considerar como ponto de corte a finalização das entrevistas. Desse modo, não houve prejuízos à pesquisa, tampouco na análise dos dados.

O projeto de pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética da UFPE através da Plataforma Brasil em março de 2023 (CAAE: 67839923.2.0000.5208) e teve parecer favorável (Número do Parecer: 5.987.119) em 5 de abril de 2023.

A fim de atender os objetivos específicos, foram realizadas 5 visitas de campo, com observação livre, sendo realizados registros fotográficos da área externa e interna do conjunto habitacional, assim como da área no entorno onde se localiza o empreendimento. As imagens do interior do conjunto habitacional foram registradas com a autorização dos moradores. Além disso, um dos entrevistados cedeu imagens próprias.

Na segunda fase, os dados foram analisados tendo como referência as categorias Estado, território e pobreza. As entrevistas foram transcritas e o material coletado categorizado. A discussão ocorreu tendo por referência a produção teórica, acadêmica e científica sobre o assunto. As legislações e outros aspectos legais sobre o uso do solo no território foram investigados nessa fase com a devida conceituação de Estado e discussão sobre o papel do poder público na execução da política habitacional.

No primeiro capítulo após esta Introdução, intitulado *Questão urbana no Nordeste: transformação das cidades a partir dos desdobramentos da questão regional*, buscou-se discutir a questão regional e urbana no Nordeste, seus desdobramentos e a atuação do poder público. A construção do capítulo foi realizada a partir de pesquisa bibliográfica e documental.

No segundo capítulo, denominado *Questão urbana e a intervenção do estado em Jaboatão dos Guararapes, Pernambuco: dos mocambos aos conjuntos habitacionais*, foi discutido o crescimento da cidade de Jaboatão dos Guararapes, a provisão habitacional por parte do Estado na formação da comunidade do Cajueiro Seco, os investimentos do PAC e o reassentamento no Conjunto Habitacional Olho D'água. A elaboração desse capítulo foi fundamentada a partir da pesquisa bibliográfica e análise documental, além de consultas aos jornais (1960-1980) acessados por meio da plataforma online da Biblioteca Nacional.

Por fim, o terceiro capítulo, intitulado *Cajueiro Seco e os achados do estudo: produção e reprodução do espaço urbano e seus desdobramentos*, teve por objetivo discutir os achados da pesquisa documental e de campo por meio das entrevistas com os moradores, as observações de campo, registros fotográficos e articulação com as instituições públicas.

2 QUESTÃO URBANA NO NORDESTE: TRANSFORMAÇÃO DAS CIDADES A PARTIR DOS DESDOBRAMENTOS DA QUESTÃO REGIONAL

Os investimentos concentrados de forma regional no eixo Sul-Sudeste a partir da década de 1930 para o desenvolvimento industrial do país foram determinantes ao deslocamento/migração da população do rural para o urbano, assim como das regiões Norte e Nordeste ao Sudeste – em particular os estados do Rio de Janeiro e São Paulo – nas primeiras décadas do século XX. Essa concentração populacional também ocorreu na região Nordeste, com a existência de zonas de atração. Como será discutido adiante, nas décadas de 1920-1950, a cidade do Recife, capital do estado de Pernambuco, recebeu um expressivo contingente populacional nesse período advindos do interior pernambucano e de outros estados da região, como a Paraíba.

O rural brasileiro foi historicamente constituído de duas formas: a existência da agricultura familiar de subsistência, em particular no Nordeste, com famílias vivendo em situação de pobreza, sendo necessários investimentos estatais que pudessem fortalecer a produção agrícola; e o acesso à terra. De outra forma, no rural, também está presente o agronegócio, produção em larga escala para atender ao mercado nacional e internacional localizada em parcelas das regiões Sul, Sudeste e Centro-oeste. O agro brasileiro movimenta bilhões de dólares por ano por meio da produção e exportação de cereais, leguminosas e oleaginosas que ocupam extensas áreas. No ano de 2023, a produção foi concentrada nos estados do Mato Grosso (31,1%), Paraná (15,3%), Rio Grande do Sul (9,7%), Goiás (9,6%), Mato Grosso do Sul (8,6%) e Minas Gerais (5,9%). Estes estados representam 80,2% da produção nacional. Na distribuição por regiões, o Centro-Oeste (49,6%) se destaca como o responsável por quase metade da produção nacional, seguido pelo Sul (27,3%), Sudeste (9,5%), Nordeste (8,6%) e Norte (5,0%) (IBGE, 2023a).

No tocante à concentração da terra e incentivo estatal à produção agrícola de larga escala em detrimento do pequeno produtor rural, a partir de Andrade (2004), podemos compreender a historicidade no tocante aos motivos e consequências desse direcionamento na política pública:

Não se pode negar que as políticas governamentais agrícolas são sempre destinadas a beneficiar os grandes e médios empresários, tanto em consequência do poder de pressão e da convivência dos técnicos e administradores que legitimam essa atitude com um discurso que a justifica, como em virtude da defesa da economia de escala e da melhor qualificação tecnológica da grande lavoura. Há uma tendência no país, bastante acentuada após 1964, a uma concentração tanto da produção agrícola como da propriedade da terra. Da produção, porque os proprietários passaram a administrar toda a propriedade, utilizando mão-de-obra assalariada, fazendo desaparecer a

agricultura de parceiros e arrendatários que foram desalojados dos seus sítios; concentração da propriedade da terra, porque os grandes grupos econômicos vêm conseguindo obter grandes porções de terra nas áreas em ocupação, nas chamadas frentes de expansão localizadas no Centro-Oeste, na Amazônia e no Maranhão, ou adquirir, por preços baixos, terras nas próprias áreas tradicionalmente ocupadas (Andrade, 2004, p. 75).

Esse deslocamento da população entre as regiões contribuiu para o superpovoamento e desenvolvimento das cidades, mas também representou a intensificação dos problemas urbanos e colocou em evidência a desigualdade entre as classes sociais, expondo a situação de pobreza que permeava a vida dos novos habitantes nos grandes centros urbanos³.

A discussão sobre a complexidade das disparidades entre as regiões brasileiras no tocante aos indicadores/características demográficas, sociais, econômicas, políticas e culturais não é algo recente. A questão é estrutural porque esta é inerente à formação histórico-territorial brasileira. Na década de 1970, Andrade (1976) e Oliveira (1981) discutiam tal problemática – questão regional –, debatendo acerca das particularidades do real que compõem o conceito de região, sua compreensão ideológica e o planejamento regional:

Não se desconhece as dificuldades para precisar o conceito de região; a região pode ser pensada praticamente sob qualquer ângulo das diferenciações econômicas, sociais, políticas, culturais, antropológicas, geográficas e históricas. A mais enraizada das tradições conceituais de região é, sem nenhuma dúvida, a geográfica no sentido amplo, que surge de uma síntese inclusive da formação socioeconômica-histórica baseada num certo espaço característico. [...] privilegia-se aqui um conceito de região que se fundamente na especificidade da reprodução do capital, nas formas que o processo de acumulação assume, na estrutura de classes peculiar a essas formas e, portanto, também nas formas da luta de classes e do conflito social em escala mais geral (Oliveira, 1981, p. 27).

Na obra *Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste. Planejamento e conflitos de classes*, Oliveira (1981, p. 22) tem o objetivo de “[...] examinar as relações do Estado brasileiro com a sociedade brasileira e nordestina, através da janela propiciada pelo estudo da emergência do planejamento regional, particularmente pelo exame das causas próximas e remotas da criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, mais conhecida pela sigla SUDENE”. Desse modo, o autor busca entender os processos contraditórios do real e a correlação de forças políticas entre as classes sociais que se materializam por meio do

³ A “odisseia” da população nordestina em direção ao Sudeste do país, suas dificuldades de permanência e o estranhamento no tocante às características sociais e culturais foram expressos de várias formas na cultura nacional. Nesta dissertação, cito a canção *Fotografia 3x4* (Belchior..., 2017), composta por Antônio Carlos Belchior em 1976, que narra as adversidades do migrante, e o livro de Maria Carolina de Jesus (2019) intitulado *Quarto de despejo: diário de uma favelada*, lançado em 1960, que descreve as percepções da autora quanto às relações de vizinhança com nordestinos recém-chegados à favela onde morava na cidade de São Paulo, na década de 1950.

latifúndio, o campesinato, o proletariado urbano e a burguesia regional “impotente e perdulária”, o chamado *velho Nordeste*, como ele nomeia, que passam a conviver com a nova burguesia internacional em meio a um período de acentuado capitalismo monopolista e Estado ditatorial (Oliveira, 1981).

Andrade (1976), ao estudar o conceito de região e sua aplicação aos países em desenvolvimento, considerados então como países de “terceiro mundo”, alerta para a existência de dois problemas:

[...] a) do conceito de região, profundamente variável entre os estudiosos de especializações diversas da ocupação do espaço; b) o da adaptação ao Terceiro Mundo de um conceito elaborado na Europa, em função de observações feitas em países desenvolvidos e de média extensão territorial (Andrade, 1976, p. 9).

No tocante a este segundo problema destacado pelo autor, afirmamos que essa problemática existe no meio acadêmico-científico quanto à priorização e utilização de autores para a explicação de conceitos e categorias de análise que não condizem com o campo empírico estudado. A desigualdade regional também está presente nesse aspecto, uma vez que há um número maior de publicações (livros) e visibilidade de estudiosos em universidades localizadas no eixo Sul-Sudeste do país quando comparado ao eixo Norte-Nordeste. Desse modo, acreditamos que seja imprescindível, para discutir a articulação entre a questão urbana e a questão regional neste trabalho, o debate com autores/pesquisadores que estudam o Nordeste e suas particularidades regionais, levando-se em consideração os vários “nordestes” presentes.

Além disso, sobre a complexidade do conceito de região e da própria divisão regional brasileira, Andrade (1976), ao discutir o problema regional do Brasil, clarifica seu processo de engendramento ao explicar os critérios utilizados para a divisão regional:

Várias divisões haviam sido propostas por estudiosos e administradores, sem que houvessem sido aceitas até 1941, quando o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), criado alguns anos antes, incumbiu o geógrafo Fábio de Macedo Soares Guimarães de elaborar uma divisão oficial do país em regiões naturais. Fábio Guimarães, profundamente integrado na concepção regional de Ricchieri, dividiu o país em cinco regionais naturais – Norte, ou Amazônia, Nordeste, Leste, Sul e Centro-Oeste – levando em conta os elementos: estrutura geológica, relevo, clima, hidrografia e vegetação natural. Lutou com as dificuldades comuns com um país de grandes dimensões territoriais e em uma fase em que os estudos de base ainda se iniciavam, havendo em consequência, um grande desconhecimento da realidade nacional (Andrade, 1976, p. 22).

O autor argumenta que o Brasil possui dimensões continentais, com mais de oito milhões de km² em área e com população desigualmente distribuída entre os estados/regiões e

diversos níveis de desenvolvimento regional, e justifica a importância da divisão regional para “[...] efeitos administrativos e de organização estatística” (Andrade, 1976, p. 22).

Nos anos de 1955 e 1968 o território brasileiro passou por outras divisões, reagrupando-se, assim, as unidades federativas. Em 1955, o IBGE dividiu o território nacional em zonas fisiográficas, adotando como critério “[...] o trabalho do homem organizando e modelando as paisagens” (Andrade, 1976, p. 22), e, em 1968, o país foi novamente dividido, mas passando a ser regionalizado em microrregiões homogêneas (Andrade, 1976).

As características heterogêneas do território nacional, constituindo-se, assim, de muitos “brasis”, demandam ao Estado um planejamento regional que atenda as especificidades e as necessidades sociais, econômicas, culturais, ambientais, políticas, entre outros, de cada região. Andrade (1976) argumenta quanto à indispensável construção de uma política espacial desenvolvimentista como forma de responder aos desafios regionais:

Uma política de desenvolvimento regional visa, ao nosso ver, sobretudo conduzir o crescimento econômico a uma conciliação entre as possibilidades de utilização dos recursos e um máximo de preservação deles em cada região, com a obtenção de um equilíbrio entre o nível de desenvolvimento das regiões que compõem um país. Assim, ela se baseia em princípios gerais, mas ela tem que ser flexível aos vários desafios que enfrenta. Daí a necessidade de que antes de qualquer programação se faça um diagnóstico preciso da área em que a programação tende a ser aplicada (Andrade, 1976, p. 41).

A história brasileira mostra que o desenvolvimento regional ao longo dos anos vai no sentido contrário da discussão apresentada por Andrade (1976). A atuação do poder público foi conduzida de forma desigual e regionalmente centralizada. Além disso, essa questão está permeada pela descontinuidade das ações e fragmentação do ponto de vista de assegurar os direitos sociais em sua integralidade. Nessa espécie de “caldeirão” que é a ação do poder público, estão presentes intervenções políticas de setores da sociedade que impactam diretamente as decisões estatais quanto ao que entra ou não na agenda pública.

O atendimento às necessidades da população não contempladas nas ações estatais ou que não se constituem de forma regular nas políticas públicas amontoam-se de forma volátil nas cidades, sendo expressas pela ocupação do solo urbano impróprio à moradia, aumento da pobreza urbana, degradação ambiental com o assoreamento das águas urbanas (rios e lagoas) – como é o caso da Lagoa Olho D’água, localizada em Jaboatão dos Guararapes – e a erosão dos morros e encostas que se desdobram no risco à vida da população, impactando, por exemplo, as condições de saúde e a insegurança da moradia. Isso exemplifica como as consequências da

não intervenção estatal e/ou a intervenção fragmentada e descontinuada aprofunda a desigualdade e a vulnerabilidade social.

Tal problemática pode ser observada ao longo das décadas no cotidiano dos municípios situados nos grandes centros urbanos nordestinos, como o Recife e as cidades vizinhas. A degradação da já citada Lagoa Olho D'água e a perpetuação dos problemas ambientais e sociais no seu entorno são a demonstração das ações estatais fragmentadas e descontinuadas, o que perpetua e faz crescer a problemática e complexifica a resolução dos problemas existentes.

A seguir, serão discutidos a questão regional e urbana no Nordeste, seus desdobramentos e a atuação do poder público.

2.1 A DESIGUALDADE REGIONAL NORDESTINA

A questão urbana e a questão regional estão dialeticamente entrelaçadas e delas podemos observar, no cotidiano das cidades, como se deu, ao longo do século XX e no atual século XXI, o crescimento dos problemas urbanos marcado pelo avanço da acumulação do capital que delineou zonas de atração para o desenvolvimento econômico e conduziu o processo migratório da população em busca de postos de trabalho e melhores condições de vida.

A análise de Andrade (1976) sobre as regiões brasileiras nos possibilita observar o panorama nacional de contrastes regionais:

O crescimento da região Sudeste, feito de forma espontânea, não programado, provocou a satelização das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, mas o problema dos desníveis regionais se apresenta de forma diversa nas três regiões mencionadas. Assim, enquanto o Norte e o Centro-Oeste se apresentam como regiões subpovoadas e até pouco tempo praticamente desconhecidas, esperando uma política de organização do espaço que seria feita através da ocupação de espaços vazios, do chamado espaço indiferenciado de que fala Kayser, a região Nordeste se apresenta como uma região velha, ocupada faz quatro séculos, superpovoada e exportadora de braços para as áreas mais dinâmicas economicamente do país (Andrade, 1976, p. 45-46).

Em 1959, o atual presidente Juscelino Kubitschek nomeou Celso Furtado para intervir no Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Assim, Furtado foi incumbido a elaborar uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. O plano de ação tinha por diretrizes básicas (de forma resumida) a intensificação dos investimentos industriais, a transformação da economia agrícola da faixa úmida, a transformação progressiva da economia das zonas semiáridas – visando tornar essas zonas mais resistentes aos impactos das secas – e o deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste (Brasil, 1959).

O diagnóstico apresentado na política de desenvolvimento econômico pelo GTDN resultou, naquele mesmo ano (1959), na adoção por parte do Estado de medidas para desenvolvimento da região Nordeste com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). De acordo com Cano (2002), as secas ocorridas nos anos 1950 no Nordeste, a migração interna em massa para o Sudeste e a pressão política do período para o desenvolvimento de outras regiões do país tiveram impacto direto na tomada de consciência sobre a questão regional.

Andrade (1976), ao discutir o planejamento regional, apresenta o importante papel destinado à Sudene na resolução dos problemas que impediam o desenvolvimento do Nordeste e o colocavam em situação de subdesenvolvimento:

O diagnóstico realizado constatou como causas do subdesenvolvimento regional o esclerosamento de sua economia agrícola e industrial e a deficiência de obras de infraestrutura. Daí a preocupação da SUDENE com a formação de quadros técnicos de nível médio e superior e com a dinamização do ensino técnico e superior na região, ao mesmo tempo em que se preocupava com o reaparelhamento de portos, com a construção e o melhoramento de estradas, com a renovação de frotas fluviais, com a introdução de novas técnicas e novas variedades de culturas, com a reorganização da rede de cooperativas etc. Sem obras de infraestrutura e sem mão de obra qualificada não se poderia melhorar a produtividade nem fazer circular as riquezas regionais. Ao mesmo tempo, tentando dar emprego à mão-de-obra subempregada e desempregada existente no campo ou vivendo como marginais nas cidades, tratou a SUDENE de criar um mecanismo legal que atraísse indústrias a se instalarem no Nordeste (Andrade, 1976, p. 72).

Além da promoção de mudanças estruturais de infraestrutura, logística e capacitação profissional, a Sudene também destinou recursos a fim de beneficiar empresas industriais e agropecuárias, conforme demonstra matéria veiculada no jornal Diário de Pernambuco em 1 de janeiro de 1970 (Sudene..., 1970, p. 5):

A SUDENE liberou nos últimos dias, NCr\$ 11 milhões dos recursos deduzidos do Imposto de Renda para aplicação no Nordeste (Arts. 34-18), beneficiando 56 empresas industriais e agropecuárias da região. As aplicações dividiram-se em NCr\$ 9,6 milhões para o setor industrial e NCr\$ 1,3 milhões para projetos agropecuários (Sudene..., 1970, p. 5)

Apesar das mudanças e dos investimentos a partir da criação da Sudene, a região continuou convivendo com a “[...] velha miséria social e com o antiquíssimo desemprego regional” (Cano, 1998, p. 243). Nesse período, instalou-se no Nordeste novas indústrias complementares ao polo de São Paulo, produtoras de bens de produção, bens de consumo duráveis e não-duráveis. Todavia, com os incentivos fiscais as inversões de propriedade do

capital, o velho setor têxtil que sustentou por anos boa parte da mão de obra nordestina, não resistiu e teve suas grandes fábricas fechadas (Cano, 1998):

O amplo programa de inversões privadas e públicas que se realiza entre 1956 e 1961, quando são implantadas a indústria pesada e a de bens de consumo durável, modificaria o padrão de dominação do mercado nacional. De um lado, reforçaria ainda mais a concentração industrial que se verificava em SP e secundariamente em regiões vizinhas. Isso geraria novos importantes efeitos de bloqueio à periferia nacional, mas, ao mesmo tempo, por exigir maior complementariedade agrícola e industrial, imprimiria a essa periferia substanciais efeitos de estímulo (Cano, 1998, p. 240).

Sobre o saldo do investimento para o crescimento industrial do Nordeste, em texto dos anos 1980, Araújo (1984) destacou alguns aspectos problemáticos desse período vivenciado entre as décadas de 1960 a 1980, assinalando que:

Apesar do dinamismo industrial dos últimos vinte anos, o esforço de industrialização do Nordeste foi insuficiente. Tanto que, quando vista do conjunto do país, a região perde posição como produtora industrial, respondendo atualmente por menos de 6% do valor da Transformação Industrial do Brasil. Isso porque os segmentos que comandaram o crescimento industrial brasileiro nos últimos anos (segmentos produtores de bens de consumo duráveis e de bens de capital) se concentraram geograficamente no Sudeste. A despeito da expansão da indústria no Nordeste, a questão das disparidades inter-regionais continua presente hoje, como nos anos cinquenta. Os níveis de vida no Nordeste persistem sendo os mais baixos do país. Sua renda *per capita* média, por exemplo, continua, como em 1960, a ser menos da metade da metade da renda do Brasil, além de ser a região de mais alto grau de concentração de renda (Araújo, 1984, p. 80).

Os dados dos anos 1980 permitem que nos debruçemos sobre a historicidade das intervenções econômicas no nordeste brasileiro capitaneadas pelo Estado capitalista em parceria com o setor privado. A percepção de crescimento social por meio do crescimento econômico é histórica no país. Desse modo, a forma encontrada para o desenvolvimento do Nordeste e redução das disparidades regionais foi tornar a região mais industrial. Todavia, a custo dos baixos salários da classe trabalhadora.

O salário-mínimo foi criado em 1940, Decreto-Lei nº 2.162, de 1º de maio de 1940 (Brasil, 1940), já nasceu regionalizado com cada região do país, estabelecendo um valor mínimo; as diferenciações nesse valor demonstravam as disparidades regionais. Em 1984, o Decreto nº 90.381, de 29 de outubro de 1984 (Brasil, 1984), fixou o valor do salário-mínimo para todo o território nacional, mas, apenas com a Constituição Federal (CF) de 1988 (Brasil, 1988), o salário-mínimo foi estabelecido como um direito dos trabalhadores urbanos e rurais.

Em 1960, a região Nordeste era composta pelos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas⁴. A população total da região era de 15,5 milhões de pessoas. O Censo Demográfico de 1960 (IBGE, 1960) revelou dados alarmantes quanto à renda média da população. No universo de 10,6 milhões de domicílios, 61,96% não tinham renda e 34,68% apresentavam renda equivalente até um salário-mínimo. Os dados de pobreza mais expressivos foram encontrados nos estados do Piauí, Maranhão e Paraíba, como demonstra o Quadro 1:

Quadro 1 – Renda média da população do Nordeste, 1960

UF	POP. RES.	DOMIC.	VALOR DO S.M. Cr\$	DOMIC. ATÉ 1 S.M	%	DOMIC. SEM RENDIMENTO	%
NE	15.016.925	10.624.734	3.360,00 – 5.920,00	3.685.278	34,68	6.583.119	61,96
AL	752.256	858.604	4.799,00 – 5.760,00	322.869	37,60	507.712	59,13
CE	3.296.366	2.256.975	4.799,00 – 5.920,00	786.792	34,86	1.395.577	61,83
MA	2.477.371	1.665.918	4.000,00 – 5.439,00	566.075	33,97	1.065.132	63,93
PB	2.000.851	1.383.463	4.799,00 – 5.760,00	459.608	33,22	882.084	63,75
PE	4.095.379	2.835.406	4.799,00 – 5.920,00	1.009.780	35,61	1.695.361	59,79
PI	1.249.200	831.690	3.360,00 – 4.000,00	278.745	33,51	537.179	64,58
RN	1.145.502	792.678	4.799,00 – 5.760,00	261.409	32,97	500.074	63,08

Fonte: A autora (2023), adaptado de IBGE (1960)⁵.

A regionalização do valor do salário-mínimo concorre para ampliar e aprofundar as desigualdades já latentes entre as regiões, dado que a precificação diferenciada da mão de obra torna-se um fator permanente assegurado pela legislação em vigor. Desse modo, enquanto o salário-mínimo nacional era de Cr\$9.600,00 (nove mil seiscentos cruzeiros), na região Nordeste o maior salário registrado correspondia a Cr\$5.920,00 (cinco mil novecentos e vinte cruzeiros) nos estados de Pernambuco e Ceará. Neste mesmo período, no estado de São Paulo o salário-mínimo estava entre Cr\$8.159,00 e Cr\$9.280,00. Os dados expõem a expressividade dos salários pagos ao trabalhador com carteira assinada. As desigualdades entre os salários-mínimos regionais na década de 1960 demonstraram no período correspondente à denominada

⁴ Os estados da Bahia e Sergipe compunham a então Região Leste, juntamente com os estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Guanabara.

⁵ As informações sobre o salário-mínimo foram obtidas em Saboia (1984). A planilha com o histórico do salário-mínimo no Brasil por região pode ser consultada: http://www.ipeadata.gov.br/doc/SalariosMinimosRegionais_1940_1984.xls.

integração do Nordeste ao desenvolvimento nacional, que tinha a Sudene como órgão federal impulsionador desse desenvolvimento, conformando os salários, assim, como um indicador de reafirmação das desigualdades regionais do país.

Em 1980, década citada por Araújo (1984), os estados da Bahia e Sergipe já compunham a região Nordeste. Nesse período, conforme demonstrado por Saboia (1984), o salário-mínimo entre os nove estados do Nordeste variava entre Cr\$ 4.449,00 e 4.799,98. Todavia, o salário-mínimo nacional era de Cr\$ 5.788,80 (cf. Quadro 2). Isso demonstra que, apesar dos esforços estatais por meio da Sudene para o desenvolvimento da região Nordeste, a desigualdade regional persistia no país.

Os dados relativos à renda da população expressam a pobreza existente na região naquele período. Quando somado ao percentual dos domicílios com renda de até um salário-mínimo com os domicílios sem rendimento em alguns estados, como o Piauí, o percentual de domicílios em situação de pobreza ultrapassava os 80% (cf. Quadro 2):

Quadro 2 – Renda média da população do Nordeste (domicílios), 1980

UF	POP. RESID.	DOMIC.	VALOR DO S.M. Cr\$	DOMIC. ATÉ 1 S.M.	%	DOMIC. SEM REND. %	%
NE	34.815.439	24.372.657	4.449,61 – 4.799,98	7.372.605	30,24	12.839.740	52,68
AL	1.982.915	1.365.091	4.449,61	451.914	33,10	702.835	51,48
BA	9.455.392	6.561.988	4.449,61 – 4.795,20	1.758.419	26,79	3.438.494	52,40
CE	5.288.429	3.764.361	4.449,61	1.238.244	32,89	1.977.747	52,53
MA	3.996.444	2.710.834	4.449,61	859.263	31,69	1.417.130	52,27
PB	2.770.346	1.963.274	4.449,61	639.288	32,65	1.062.852	54,13
PE ⁶	6.143.503	4.381.171	4.795,20 – 4.799,98	1.301.092	29,69	2.215.121	50,56
PI	2.139.196	1.466.795	4.449,61	446.858	30,46	861.470	58,73
RN	1.898.835	1.368.321	4.449,61	435.469	31,82	711.340	51,98
SE	1.140.379	790.822	4.449,61	242.058	30,60	398.751	50,42

Fonte: A autora (2023), adaptado de IBGE (1984).

A desigualdade brasileira está expressa no censo industrial realizado pelo IBGE em 1980, que mapeou as atividades industriais (IBGE, 1984). De acordo com Quadro 3, a década de 1980 registra expressiva disparidade entre as regiões do país quanto à localização dos estabelecimentos industriais no território nacional. Desse modo, o Sudeste concentrava 49,18% dos estabelecimentos industriais, seguido pelo Sul, com 20,92%. O Nordeste estava em terceiro lugar quanto ao número de atividade industrial (20,15%); quer dizer, menos do que a região Sul

⁶ Nos dados do estado de Pernambuco, foram incluídos os dados do arquipélago de Fernando de Noronha. O censo geral de 1980 alocou tais valores em campos separados.

e abaixo da metade da região Sudeste, mesmo sendo a segunda região em número de população residente, conforme demonstrado no Quadro 3.

Apesar dos estudos e investimentos estatais em parceria com o setor privado para desenvolvimento do Nordeste a fim de integrá-lo ao restante do país, na década de 1980 presencia-se, ainda, a continuidade da concentração das atividades econômicas.

Outra observação importante é que, no próprio Nordeste, havia disparidades nas escalas regional, estadual e municipal, como, por exemplo o estado da Bahia, que concentrava 5,92% da atividade industrial nacional, destacando-se nos setores da indústria extrativa e de transformação. A região Nordeste tinha nesse período expressiva atividade, além da indústria extrativa e de transformação, nos gêneros da transformação de produtos de minerais não-metálicos e produtos alimentares:

Quadro 3 – Estabelecimentos Industriais no Brasil, 1980

REGIÃO	ESTABEL.	%	POPUL. RESIDENTE
BRASIL	433.614	-----	119.011.052
NORDESTE	87.403	20,15	34.815.439
ALAGOAS	3.638	0,83	1.982.915
BAHIA	25.678	5,92	9.455.392
CEARÁ	11.598	2,67	5.288.429
MARANHÃO	7.689	1,77	3.996.444
PARAÍBA	7.044	1,62	2.770.346
PERNAMBUCO	15.066	3,47	6.143.503
PIAUI	6.584	1,51	2.139.196
RIO GRANDE DO NORTE	5.473	1,26	1.898.835
SERGIPE	4.633	1,06	1.140.379
NORTE	14.492	3,34	5.5580.706
SUDESTE	213.257	49,18	51.737.148
SUL	90.729	20,92	19.031.990
CENTRO-OESTE	27.826	6,41	1.545.769

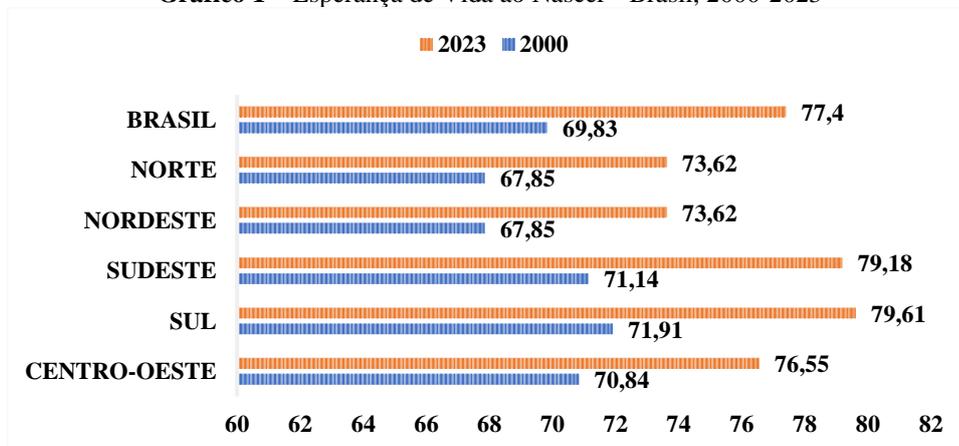
Fonte: A autora (2023), adaptado de IBGE (1983).

Araújo (2000) afirma que, no período de 1970 ao fim dos anos 1980, o Nordeste apresentou melhoria em seus indicadores sociais, como a esperança de vida ao nascer, que, em 1970, era de apenas 44,38 anos. Todavia, a autora destaca que, quando comparado ao restante do país no final dos anos 1980, os indicadores sociais nordestinos ainda eram muito aquém do ritmo de dinamismo da produção (Araújo, 2000). Segundo a autora, em 1988, a esperança de vida ao nascer no Nordeste era de 58,8 anos, sendo o menor índice entre as regiões brasileiras. Esta média correspondia a 84% da média apresentada pelos habitantes da região sul do país (Araújo, 2000).

No tocante à evolução desse indicador, esperança de vida ao nascer, de acordo com dados do IBGE, no período de 2000 a 2023 houve melhoria em todas as regiões do país, mas as regiões Norte e Nordeste ainda se encontram bem abaixo da média nacional.

Os dados apresentados no Gráfico 1 mostram a desigualdade no Brasil, sendo os indicadores apenas uma parte dessa realidade. Ainda sobre esse aspecto, os dados de 2020 sobre a industrialização brasileira representados no Gráfico 2 demonstram que, mesmo após a implementação de políticas públicas a partir do fim dos anos 1950 em prol do desenvolvimento do NE, as disparidades com o SE continuam expressivas atualmente:

Gráfico 1 – Esperança de Vida ao Nascer - Brasil, 2000-2023

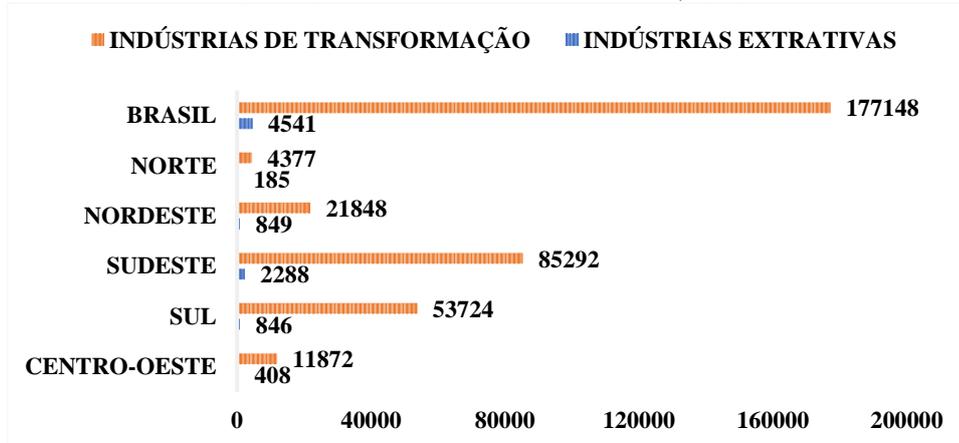


Fonte: A autora (2023), adaptado de IBGE (2023b)⁷.

O número inferior de estabelecimentos industriais também está implicado na geração de postos formais de trabalho, o que faz com que a população migre para outras regiões do país em busca de emprego. Tal realidade nos convoca a observar para além da aparência do fenômeno das migrações regionais, crescimento populacional e taxas de industrialização e desemprego e nos levam a refletir sobre como a constituição da correlação de forças das classes sociais, Estado e mercado delinearão a economia regional no país:

⁷ As informações sobre o indicador Esperança de Vida ao Nascer podem ser consultadas através do seguinte link: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7362>.

Gráfico 2 – Estabelecimentos Industriais, 2020



Fonte: A autora (2023), adaptado de IBGE (2023c)⁸.

O quantitativo dos estabelecimentos industriais tem impacto direto no território das cidades por ser responsável pela geração de postos de trabalho diretos e indiretos, requerer melhorias na infraestrutura urbana e contribuir para o povoamento nas áreas de influências das indústrias ou a realocação de população para outras áreas de modo a ceder espaços de terra à instalação do parque industrial. O Censo Demográfico realizado em 2022⁹ identificou que os estados de São Paulo (46.024.937 hab.), Minas Gerais (20.732.660 hab.) e Rio de Janeiro (16.615.526 hab.) são os mais populosos (IBGE, 2022), o que está diretamente relacionado ao maior número de postos de trabalho ofertados e de desenvolvimento econômico, continuando, assim, a ser uma zona de atração e permanência da população.

O Censo de 2022 também identificou que a Região Nordeste continua sendo a segunda mais populosa do país, com mais de 55 milhões de habitantes, destacando-se os estados da Bahia (14.659.023 hab.), Pernambuco (9.051.113 hab.) e Ceará (8.936.431 hab.). Todavia, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua¹⁰ demonstra alarmante taxa de desocupação¹¹ na região (IBGE, 2023d). No primeiro trimestre de 2023, a taxa de desocupação no Nordeste era de 12,2%, sendo a maior do país, destacando-se as regiões metropolitanas do Recife (17,3%) e de Salvador (16,9%) com o maior percentual de

⁸ As informações sobre o indicador Esperança de Vida ao Nascer podem ser consultadas através do seguinte link: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pia-empresa/tabelas>.

⁹ A tabela do IBGE com os dados preliminares do Censo Demográfico de 2022 pode ser consultada através do seguinte link:

https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/POP2022_Brasil_e_UFs.pdf.

¹⁰ Os dados da PNAD Contínua estão disponíveis em: <https://painel.ibge.gov.br/pnadc/>.

¹¹ A taxa de desocupação do IBGE identifica a porcentagem de pessoas na força de trabalho que estão desempregadas.

desocupação regional e nacional, o que mais uma vez reflete como a pobreza e o desemprego ainda são mais latentes no Nordeste do que em outras regiões do país (IBGE, 2023d).

Desse modo, faz-se importante observar a forma de conduzir a política pública no Brasil, considerando suas raízes históricas quanto à atuação do Estado relacionado ao desenvolvimento capitalista nacional. É possível perceber, no contexto brasileiro, ciclos de desenvolvimento econômico, promovendo programas em escala nacional que têm por objetivo o crescimento da economia, tendo em segundo plano o atendimento às necessidades da população. De outra forma, observamos que esses períodos cíclicos também são marcados por momentos de refração econômica, portanto reduções nos investimentos estatais, em particular nas políticas públicas voltadas para o atendimento das necessidades sociais, como saúde, educação, moradia, assistência social e outras.

Segundo interpretação analítica de Marini (2013, p. 164):

O desenvolvimento capitalista brasileiro se caracterizou pelas elevadas taxas de mais-valia, que, ao refletir um grau desproporcionado de exploração do trabalho, configuraram de fato uma situação de superexploração. A aceleração da acumulação de capital que daí se deriva implicou a crescente concentração de riqueza nas mãos dos proprietários dos meios de produção e a pauperização absoluta das grandes massas. Em relação ao funcionamento do sistema, isso se traduziu no crescimento constante da capacidade de produção frente ao enfraquecimento correlato da capacidade de consumo do povo trabalhador e, portanto, do mercado interno (Marini, 2013, p. 164).

Em seus escritos, Marini (2013) denuncia a desigualdade como fator inerente à formação capitalista brasileira, atingindo de maneira direta a população de baixa renda. Isso demonstra a correlação estabelecida entre classes sociais e suas intrincadas constituições que se tornam patentes no acesso à terra e demais serviços necessários à vivência no meio urbano para reprodução social da população.

As implicações feitas à questão da terra, no país, sejam em áreas urbanas, sejam em áreas rurais, têm acento nas explicações de T. Santos (2020, p. 200), quando este examina o preço da terra atrelada ao modo de produção capitalista:

O monopólio da terra por uma minoria de grandes proprietários deforma o preço da terra no Brasil. A renda da terra é um fator espúrio no sistema capitalista, pois não é resultado da função empresarial, sendo simplesmente o resultado de um direito de propriedade tradicional. Em uma economia capitalista pura, a terra deveria ser propriedade do Estado, que cobraria uma pequena renda por sua utilização pelo capitalista. Porém, as condições históricas em que o capitalismo se desenvolveu impedem, em geral, a nacionalização da terra, devido à aliança com o latifúndio (Santos, T., 2020, p. 200).

Embora o autor discuta a concentração de terra no campo, é possível correlacionar com o monopólio de terra no rural afeta diretamente a migração da população mais pobre para as cidades em busca de ocupação e melhores condições de vida que não são possíveis no território de origem em virtude da exploração das classes populares, assim como da ausência de investimentos estatais para atendimento dessa população. O monopólio e a concentração de terras expulsam o contingente populacional, que, por sua vez, não consegue ser absorvido nas atividades manufatureiras e industriais de produção.

Tais fatores geram uma massa de desempregados ou trabalhadores inseridos em ocupações precárias no cotidiano das cidades, levando-os a ocuparem áreas impróprias à moradia, como o leito dos rios, morros e encostas, estando, assim, sujeitos a alagamentos, desabamentos, difícil acesso a bens e serviços e sem a segurança jurídica e fundiária da terra e de permanência na moradia.

No urbano, também está presente a concentração da terra nas mãos das classes mais abastadas, o que impacta diretamente no preço do lote e na localização espacial das classes sociais na cidade.

As precárias condições de vida da população nos grandes centros urbanos remetem à discussão acerca da formação histórica do desenvolvimento capitalista brasileiro. Sobre esse ponto, Bambirra (2013) afirma que o desenvolvimento do capitalismo na América Latina está relacionado à expansão da evolução do capitalismo mundial, sendo assim gestado de acordo com as regras de mercado historicamente presentes no capitalismo nos países centrais. Bambirra (2013) compreende o capitalismo no Brasil e na América Latina como um capitalismo dependente. A partir de T. Santos (2020), a autora conceitua a categoria dependência:

Em primeiro lugar, devemos caracterizar a dependência como uma situação condicionante. A dependência é uma situação na qual certo grupo de países tem sua economia condicionada pelo desenvolvimento e expansão de outra economia à qual se encontra submetida. [...] uma situação condicionante determina os limites e possibilidades de ação e comportamento dos homens. [...] b) Deste ponto podemos chegar a nossa segunda conclusão geral introdutória: a dependência condiciona uma certa estrutura interna que a redefine em função das possibilidades estruturais das diferentes economias nacionais (Santos, T., 2020 *apud* Bambirra, 2013, p. 38).

A autora observa as consequências dessa categoria de desenvolvimento e afirma que “[...] o resultado final ao qual o desenvolvimento dependente conduz é, portanto, a agudização das contradições entre a concentração do poder econômico e político das classes dominantes e o conjunto da população dominada” (Bambirra, 2013, p. 217).

É preciso situar historicamente que parte da obra de Bambirra (2013) foi escrita no exílio no Chile e México, durante o período da Ditadura Militar brasileira (1964-1985). Assim, em sua obra, há constantes críticas ao sistema político brasileiro de repressão adotado na época. Outro aspecto importante discutido por Bambirra (2013) destaca-se quando a autora clarifica as consequências do desenvolvimento dependente em relação ao aprofundamento das contradições sociais, requerendo respostas cada vez mais radicais, e, por conseguinte, trazendo enfrentamentos agudos entre as classes sociais – burguesia e proletariado.

Nesse aspecto, há um elemento central: a exploração capitalista das cidades que proporciona mudanças voláteis no cotidiano da população – em curto período – como a precariedade na ocupação de partes do território. Dessa forma, a situação requer do Estado respostas imediatas a fim de solucionar a problemática vivenciada pelos moradores da cidade.

Desse modo, assinalamos, mais uma vez, a imbricada relação entre a questão urbana e questão regional, reverberando na política urbana em Jaboatão dos Guararapes em diferentes momentos. Jaboatão historicamente apresenta-se como território reserva para deslocamento da população do município do Recife, sendo importante compreendermos a questão urbana recifense e sua metropolização.

2.2 QUESTÃO URBANA NA METRÓPOLE DO RECIFE

Nos anos de 1920, o crescimento populacional foi bastante expressivo em capitais nordestinas, a exemplo de Recife. Os números apresentados pelos censos realizados na capital pernambucana ilustram esse crescimento populacional. Em 1900, Recife tinha 113.106 habitantes; 20 anos depois, em 1920, esse número dobrou para 238.843, e, em 1950, a população da capital pernambucana já atingia 524.682 pessoas. Entre as décadas de 1900 e 1950, o Recife teve seu número de habitantes multiplicado em quase cinco vezes. Esse fenômeno de crescimento populacional também foi registrado nesse mesmo período nas capitais de Fortaleza e Natal¹² (IBGE, 2001).

Andrade (1976) examina importantes características que tornaram as cidades portuárias precursoras no que se refere à constituição de uma rede urbana desenvolvida em relação às cidades localizadas distantes do litoral:

¹² De acordo com dados do IBGE (2001), no período de 50 anos, o município de Fortaleza apresentou crescimento populacional expressivo: em 1900, tinha 48.369 habitantes; 50 anos depois, totalizava 270.169 pessoas. No tocante ao município de Natal, em 1900, havia apenas 16.056 habitantes, e, em 1950, alcançou 103.215 pessoas, ou seja, quase sete vezes maior em relação à passagem para o século XX (IBGE, 2001).

No Terceiro Mundo, em países em que não havia uma civilização estruturada por ocasião da descoberta como o Brasil, a Argentina, a Austrália etc., a rede urbana formou-se após a abertura para o comércio internacional a partir de cidades que se localizavam em portos e que se tornariam centros de condutos que demandavam as áreas produtoras de artigos de exportação do interior, ou de centros que ocupavam posições favoráveis nas margens desses condutos (Andrade, 1976, p. 13).

O Recife estabeleceu-se desde a época colonial como um importante porto comercial de conexão e escoamento de mercadorias para os outros estados da região Nordeste, assim como para outras regiões do país. Todavia, sua conformação em um grande centro urbano é delineada pela pobreza de um contingente populacional rural que procurou nas grandes cidades trabalho e melhores condições de vida, entre as décadas de 1920 a 1950. Nesse deslocamento, as classes trabalhadoras encontraram no urbano idêntica concentração de renda e terra, assim como postos de trabalho subalternos com rendimentos insuficientes para atender as necessidades básicas de moradia, alimentação, saúde, educação etc. De tal modo, fatores importantes que levaram essa população a morar em parte do território imprópria à moradia, como morros e alagados e habitações construídas de forma precária – os mocambos.

Nesse contexto, a problemática da moradia dos mocambos na década de 1920 era encarado como um empecilho para que o Recife se tornasse uma grande cidade, conforme demonstra matéria veiculada no jornal Diário da Manhã em 16 de abril de 1928 na seguinte manchete: *Que é necessário para Recife ser uma grande cidade?* Essa matéria expressa a opinião técnica do Dr. João Cabral Filho, então engenheiro da profilaxia rural:

Orientamos o nosso desenvolvimento material e encaramos, com decisão, o nosso eterno problema do “mocambo”, estigma deprimente e corruptor das capacidades física (*sic*) e moral do nosso operário, pois, enquanto o Recife possuir um mocambo não se poderá dizer uma grande cidade (Que..., 1928, p. 4).

A entrevista concedida ao jornal Diário da Manhã expõe os intentos de modernização da cidade do Recife na perspectiva de promover locais adequados à exploração da cidade pelo mercado imobiliário e industrial via higienização dessas áreas. O Dr. João Cabral Filho demonstrou a natureza da cidade capitalista.

Conforme discutido por Souza (2023, p. 52):

À época, os mocambos se concentravam nas extensas áreas alagadas e de manguezais que separavam o centro histórico do Recife das sedes dos antigos engenhos de açúcar, que se tornaram, posteriormente, os arrabaldes da cidade. Inicialmente sem visibilidade, os mangues e alagados passaram a despertar interesse, a partir do final do século XIX, seja como via fluvial para indústrias ou comércios de madeiras

exploráveis, seja como manancial de peixes a serem cultivados em viveiros, seja como objeto de aterramento para implantação de empreendimentos imobiliários, a partir da década de 1920, visando a expansão do núcleo central da cidade (Souza, 2023, p. 52).

A partir da década de 1930, a política adotada pelo interventor Agamenon Magalhães para o setor habitacional estava direcionada à população moradora das áreas de mocambo – tipo de habitação que permeava os espaços de mangues, compondo esses trechos aterrados de forma manual, precária e com o uso de múltiplos materiais (Lima *et al.*, 2021). A problemática habitacional e a concepção de responder aos requisitos de uma cidade moderna e assegurar seus embelezamentos constituíram fundamentos para o interventor de então criar a Liga Social Contra o Mocambo (LSCM), órgão em atividade no período de 1937 a 1944. Tal iniciativa respondia aos interesses das classes sociais dominantes locais e articula-se a perspectiva higienista do século XIX, ao adotar a política que conduzia a retirada dos moradores de mocambos das áreas centrais, cedendo lugar ao avanço imobiliário e a expansão urbana em forte relação entre o interesse privado e as ações do poder público.

Nesse contexto, caracterizou-se a derrubada de mocambos e a construção de casas – vilas operárias segundo a categoria, como ferroviários, lavadeiras e outras, porém, em número inferior a unidades habitacionais que foram demolidas. De acordo com Lima (2012), dos 12.433 mocambos demolidos, foram construídas apenas 5.415 novas unidades habitacionais.

Lima (2012, p. 98) destaca os efeitos da política habitacional, nesse período, quando afirma:

A consequência para a política de habitação para a cidade aparece na reorganização do espaço provocada pela expulsão dos mocambeiros das áreas alagadas mais centrais. Isso gera uma forte valorização nos espaços desocupados, criados a partir de então, passaram a ser apropriados pelos investimentos imobiliários e pela expansão da cidade. Também, ao retirar os mocambeiros dos alagados, patrocina o Estado a abertura de novas fronteiras de ocupação em direção aos morros de Casa Amarela e de Beberibe que passam a receber sistematicamente a população pobre que adentra a cidade do Recife, empurrada pelo fluxo migratório. Para o novo ambiente, ainda por desbravar, dirigia-se parcela da população ocupante dos mangues, instalando suas moradias sem que o novo território dispusesse de um tratamento apropriado à finalidade habitacional (Lima, 2012, p. 98).

Ao longo dos anos, a LSCM, “carro chefe” do governo do estado de Pernambuco (governo de Agamenon Magalhães) na intervenção do problema habitacional, foi substituída pela autarquia SSCM em 1945. Em 1975¹³, passa a ser denominado Serviço Social Agamenon Magalhães (SSAM), sendo posteriormente extinto em 1991¹⁴ e os programas habitacionais,

¹³ Lei Ordinária nº 6.836, de 7 de janeiro de 1975 (Alepe, 1975).

¹⁴ Lei nº 10.690, de 27 de dezembro de 1991 (Alepe, 1991).

então desenvolvidos, transferidos à Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco (Cohab-PE).

Figura 1 – Mocambos no bairro do Cabanga - Recife, 1941



Fonte: Estelita (1941, p. 52).

Na década de 1960, Josué de Castro, que já havia discutido a fome em 1946 na sua obra *Geografia da fome*, retoma a discussão ao registrar suas impressões sobre a pobreza presente nas condições habitacionais de parte da população no Recife a partir de diferentes bairros da cidade, ao mesmo tempo em que estabelece a relação entre a tipologia da habitação – o mocambo e as senzalas do período da escravidão –, deixando assim exposta as relações entre classes sociais nesse território, conforme visto a seguir:

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

A partir das análises de Castro (1968), identificam-se os materiais utilizados na construção das moradias, como palha, folhas de flandres, barro e capim. Estes materiais, disponíveis e baratos aos ditos “mocambeiros”, representavam a forma encontrada de acessar um abrigo em meio à metrópole recifense, onde a luta maior era pelo acesso ao chão.

A partir da matéria veiculada no jornal *Diário de Pernambuco*, em 19 de março de 1960, é possível ter acesso à continuidade dos problemas urbanos no tocante às moradias insalubres construídas nas áreas de alagados afetadas pelas cheias do rio Capibaribe. Além disso, a opinião

emitida na imprensa da época é carregada de estigma social, até mesmo de animalização da população em situação de miséria:

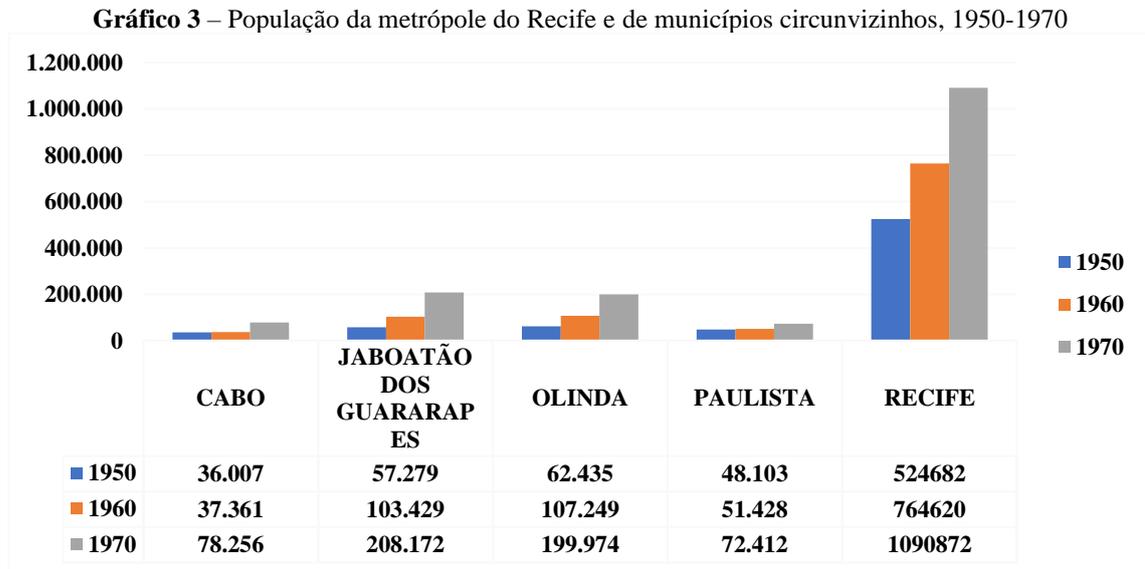
A enchente do Capibaribe veio, mais uma vez, pôr a nu a triste realidade recifense. Bastou que as excessivas chuvas caídas no interior avolumassem a caudal disto que deveria figurar como um “riacho” sem grandes ambições para que aqui se sentissem os efeitos da miséria que lavra por esta “terceira cidade”, que, propriamente, não cresceu, mas “inchou”, oferecendo um aumento distrófico desordenado, irracional. O que predomina, mesmo na paisagem do Recife, é o casebre de beira de rio, o mocambo, a “toca” de animal em vez de casa de gente. Foi uma felicidade que a cheia do Capibaribe não coincidissem com alguma invernada braba na capital, pois então a desolação seria total. As pobres malocas de morro, distantes do rio ou das camboas, essas não sofreram. Mas o espetáculo da população ribeirinha foi estarecedor (Realidade..., 1960, p. 4).

O crescimento dos problemas urbanos expressos por meio da ocupação de lotes inaptos à habitação ou que ameacem à propriedade privada, a inadequação das moradias, a falta de saneamento básico e infraestrutura nas áreas pobres são sempre descritos nos jornais como o crescimento “desordenado” das cidades devido ao caráter classista do uso do espaço. Todavia, nesta dissertação, argumenta-se que a aparente desordem urbana não é espontânea como se faz acreditar e que existe uma racionalidade na ocupação, racionalidade esta direcionada pela exploração capitalista das cidades, expropriação dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, das políticas públicas insuficientes para o atendimento das necessidades da população e da não-ação do poder público quando se trata de proteger a propriedade privada em detrimento da garantia de acesso aos direitos sociais.

A construção de moradias do tipo mocambo desvela uma realidade de desigualdade no acesso à terra urbana. Como dito antes, a concentração da propriedade do solo urbano é semelhante, senão idêntica, à concentração da terra no campo. A população que se desloca para o Recife enfrenta o não acesso ao chão salubre para a construção de moradias. Esse ambiente urbano remete às interpretações de Castro (1968), quando o autor associa o Recife a uma cidade anfíbia. A “Veneza brasileira” entrecortada por rios e com poucas áreas secas da planície. Desse modo, o solo urbano nas melhores áreas é supervalorizado. O que resta à população pobre é a ocupação de morros e alagados.

No período de 30 anos, entre as décadas de 1950 e 1970, outros municípios próximos ao Recife apresentaram processo de intenso crescimento populacional, como o Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão dos Guararapes, Paulista e Olinda. Nesse período, o Recife diminuiu o seu

ritmo de crescimento. A partir da década de 1960, inicia-se o processo de conurbação¹⁵ urbana no Recife e os demais municípios de vizinhança, sendo mais intenso em relação aos quatro municípios citados. O Gráfico 3 a seguir mostra o crescimento populacional no período de 1950 a 1970:



Fonte: A autora (2023), adaptado de IBGE (1955, 1960, 1970).

A RMR foi instituída em 1973 pela Lei Complementar Federal nº 14, de 1973, sendo composta inicialmente por nove municípios: Recife, Cabo, Igarassu, Itamaracá, Jaboatão, Moreno, Olinda, Paulista e São Lourenço da Mata (Brasil, 1973).

Na década de 1970, o Plano de Desenvolvimento Integrado de 1976 estabeleceu como estratégias o fortalecimento da base econômica de intervenção, integração social, ocupação racional do espaço metropolitano, adequação da oferta de serviços urbanos e a consolidação do modelo de gestão político-institucional (Condepe/Fidem, 2014).

No período de 1979-1990, o Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM), nas suas quatro nucleações (Norte, Centro, Oeste e Sul), tinha como estratégias o fortalecimento e dinamização da economia da metrópole recifense, a eficiência da infraestrutura e serviços urbanos e o fortalecimento do processo de planejamento, coordenação e administração

¹⁵ *Conurbação metropolitana* é o processo de expansão urbana que ocorre nos grandes aglomerados urbanos, pelo qual o espaço urbanizado se expande e se funde no âmbito metropolitano para as cidades do seu entorno. O termo *conurbação* foi criado por Patrick Geddes (1994) para explicar o encontro de tecidos urbanos em expansão, formando uma mancha urbana de espaço construído. Desse modo, conforme o autor, “[...] essas cidades-região, essas cidades-agrupamento pedem um nome. Não podemos chamá-las de constelações; o vocábulo conglomerações me parece mais próximo da realidade presente, mas ainda não é pertinente. E conurbações? Essa talvez seja a palavra necessária, a expressão dessa nova forma de agrupamento demográfico, que já está, subconscientemente, desenvolvendo novas formas de agrupamento social, e, em seguida, de governo e de administração bem definidos (Geddes, 1994, p. 48).

metropolitana. Desse modo, o referido plano contemplou as seguintes ações: Plano de Recuperação dos Assentamentos Sociais para a População de Baixa Renda da RMR – subsidiou a Lei nº 14511/1983 Zeis/Recife (Prefeitura do Recife, 1983); Plano de Ordenamento das Faixas de Praia; Plano Diretor da Central de Distribuição de Bens; Plano Diretor de Macrodrenagem; Plano de Organização Territorial (POT); Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU); Projeto Grande Recife I, II, III e IV; Plano Diretor do Sistema de Parques Metropolitanos; e Cadastro de Áreas Comprometidas com Intervenções (Caci). São desse período, também, as leis ambientais estaduais nº 9.860/1986 (CPRH, 1986a), nº 9.931/1986 (CPRH, 1986b), nº 9.990/1987 (CPRH, 1987) e nº 9.889/1987 (Alepe, 1987) (Condepe/Fidem, 2014).

Em 1994, a Lei Estadual Complementar nº 10, de 06 de janeiro de 1994 (Alepe, 1994), redefiniu a RMR, sendo acrescentados os municípios de Abreu e Lima, Camaragibe, Ipojuca e Itapissuma. No período de 1990 a 2000, foram planejadas/executadas as seguintes ações no Plano diretor metropolitano (PDRMR): o projeto de unificação das bases cadastrais; o plano diretor do sistema de esgotamento sanitário; e o plano diretor de limpeza urbana/destino de resíduos sólidos (Condepe/Fidem, 2014).

No período de 2000 a 2013, de acordo com informações da Condepe/Fidem (2014), o planejamento e gestão metropolitana voltou-se para o Estudo Propositivo do Litoral de PE, Programa Viva o Morro, Prometrópole, o Plano Metropolitano de Política de Defesa Social e a Prevenção à Violência na RMR. Tendo como estratégias a competitividade com inclusão social; habitabilidade e inclusão social; sistema de gestão e planejamento metropolitano; projetos temáticos e projetos territoriais. A partir do ano de 2002, foram criados os seguintes projetos territoriais: Porto Digital; Parque Aeroportuário dos Guararapes; Parque Habitacional Metroviário Parque Tacaruna; Conjunto Nascedouro de Peixinhos/Beberibe; Porto de Suape; Parque Dos Manguezais/Lagoa Olho D'água; Estação Ecológica Tapacurá; Estuários do Canal de Santa Cruz e Rio Timbó (Condepe/Fidem, 2014).

Em 2018, o conjunto de municípios que compõem a RMR foi alterado mais uma vez e os municípios de Araçoiaba e Goiana deixaram de fazer parte da Mata Norte e passaram a compor a RMR¹⁶. Todavia, em 2020, houve outra alteração: o município de Goiana retornou à região da Mata Norte¹⁷. Como justificativa para essa alteração, o deputado estadual Isaltino Nascimento, autor do projeto de lei, argumentou quanto aos prejuízos econômicos para o

¹⁶ Lei Complementar nº 382, de 9 de janeiro de 2018 (Alepe, 2018).

¹⁷ Lei Estadual Complementar nº 426, de 3 de abril de 2020 (Alepe, 2020).

município, inclusive relacionados ao estabelecimento de indústrias de grande porte, como a Jeep:

Goiana sempre foi cidade-polo da Mata Norte e por isso centralizava as políticas públicas do Estado na área de Educação e Saúde", comentou. Segundo ele, a outra questão que desagradou os munícipes tem relação com a carga tributária. Quanto mais uma cidade é distante do Recife, menor é o desconto de crédito presumido, 10% a menos de 75% para 85%". A mudança também afetava os empresários do setor de transporte, já que na RMR há matrículas no Detran que não são exigidas para cidades fora da RMR. Além disso, na Zona da Mata o município tem maior potencial de atrair empresas. Goiana hoje é sede do Polo Automotivo, que representa cerca de 30% do PIB do Estado. A fábrica da Jeep ainda atrai empresas fornecedoras, chamadas sistemistas. "As novas sistemistas iriam ter prejuízo pois passariam a pagar mais tributos. Isso seria prejudicial para o município porque essas novas empresas tenderiam a se instalar nas cidades próximas da Zona da Mata para evitar pagar mais tributos num município integrante da RMR", explicou Isaltino (Goiana..., 2020, s. p.).

Fatos como este de recomposição da RMR estão no bojo das disputas políticas, interferindo diretamente no planejamento e financiamento das políticas públicas. Ao longo da história da metrópole do Recife, é possível perceber como as mudanças se deram de maneira volátil, constando o próprio dinamismo do cotidiano das cidades.

Em 2015, a promulgação da Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Brasil, 2015), instituiu o Estatuto da Metrópole, alterando, assim, o Estatuto da Cidade:

Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal (Brasil, 2015, art. 1º).

Segundo a Condepe/Fidem (2014)¹⁸, a alteração na legislação foi atendida a partir de 2018, quando foram iniciados os estudos preparatórios para subsidiar o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RMR, resultando em cinco documentos: Plano de Trabalho Consolidado, constando do detalhamento das atividades, metodologia, prazos e cronogramas de execução física e financeira; Diagnóstico Consolidado; Relatório Preliminar de Proposições – documento basilar para iniciar as análises e discussões com os atores governamentais e sociedade civil; Relatório Final de Proposições, que se constituiu no principal subsídio para discussão nas três Audiências Públicas Regionais; e Relatório Final de

¹⁸ As informações podem ser acessadas por meio do site da Condepe/Fidem (2014), cujo link de acesso é: <http://www.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem/pdui-rmr>.

Proposições Consolidado, que inclui a minuta de projeto de lei do PDUI da RMR e corresponde à versão consolidada e validada que traz as contribuições dos últimos debates públicos. O plano foi concluído no segundo semestre de 2020; porém, no momento da elaboração desta dissertação, o site do PDUI estava sem funcionar, não sendo possível, assim, consultar informações mais detalhadas.

2.3 A INTERVENÇÃO NA QUESTÃO URBANA POR PARTE DO ESTADO BRASILEIRO NO PERÍODO DE 2004 A 2016

A moradia é fundamental à reprodução social e a casa, além de abrigo, é elemento essencial no acesso a outros direitos sociais, como trabalho, saúde e educação, estando, assim, presente valor de uso por ser capaz de satisfazer as necessidades. Souza (2008, p. 44) assinala, sobre a moradia, que esta “[...] consiste em bem irrenunciável da pessoa natural indissociável de sua vontade e indisponível, a qual permite a sua fixação em lugar determinado, bem como a de seus interesses naturais na vida cotidiana”.

A saúde pública, o planejamento, a arquitetura, engenharia, economia e as finanças, além das tradições culturais e sociais, estão relacionadas à habitação. A habitação, além de servir como abrigo e estar integrada à rede urbana, também envolve outros aspectos relevantes, tais como o grau de atendimento dos serviços de infraestrutura urbana e equipamento social. Desse modo, esses elementos são básicos para se compreender a adequação da habitação para o atendimento das necessidades da população (Taschner, 1982).

Doutra forma, a moradia também possui valor de troca, podendo, ao ser inserida na relação de mercado, ser trocada por outra mercadoria distinta, gerando lucro e acumulação de capital. O valor de uso e o valor de troca definem a moradia como uma mercadoria sujeita ao capital financeiro e intervenções estatais, tendo seu valor determinado pela localização, materiais utilizados e demais características que contribuam a sua valoração, assim como sendo objeto de intervenção do poder público no atendimento às necessidades sociais por habitabilidade da população.

Ao se compreender tais características da moradia, é mister frisar como o Estado e o capital interferem diretamente no acesso à moradia e na produção do espaço urbano. Para Lefebvre (2006, p. 75), “[...] o Estado, e cada uma das instituições que o compõem, supõem um espaço e o organizam segundo suas exigências”. Além disso, Correa (2011, p. 43) argumenta que a produção do espaço “[...] é consequência da ação de agentes sociais concretos, históricos,

dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade”.

Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos reconheceu a habitação como direito fundamental e define que “[...] todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis” (ONU, 2009, p. 13).

Anterior à década de 1940, o Recife, entre outras cidades brasileiras, já realizava ações governamentais em parceria com entes privados e organizações sindicais para a produção da habitação. Nesse período, o morar ainda era visto da ótica higienista e não como de fato um direito reconhecido pelo Estado, embora se direcionassem esforços para a construção de moradias salubres. A compreensão trazida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 reconheceu a habitação enquanto direito essencial e indispensável (ONU, 2009)¹⁹.

O primeiro grande programa habitacional no Brasil foi o Banco Nacional de Habitação (BNH) (1965-1986), o qual tinha por objetivo possibilitar o acesso à habitação de forma compensatória e financiada. Todavia, o BNH, em seu período de existência, atendeu apenas uma reduzida parcela da população de baixa renda, sendo seu maior alcance os segmentos com renda mais elevado, conforme discutido por Lima (2012, p. 165-166):

O desempenho social da política do BNH durante o seu período de vigência, apresentava-se crítico. Aponta Azevedo (1996, p. 78) que, dentre as 4,5 milhões de unidades financiadas, somente 33,5% destinaram-se aos setores populares. Nesse caso, os programas tradicionais implementados com recursos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) atendiam apenas uma parte reduzida da clientela que originalmente deveria ter acesso à habitação, direcionando-se, aliás esses recursos para as faixas de renda mais elevada. Nessa ambiência e conforme razões examinadas anteriormente, é que emergem os programas alternativos voltados para os segmentos populares, situados na faixa de três salários-mínimos (Lima, 2012, p. 165-166).

No tocante ao estado de Pernambuco e ao município do Recife, Lima (2012) destaca que, no período de 1980 a 1999, foram implementados programas alternativos ao BNH, como o Promorar (1980-1995), o Chão de Teto (1987-1990) e o Plano PAIH (1991-1995), que eram parcialmente subsidiados com recursos próprios do estado, da Caixa Econômica Federal (CEF), do BNH e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird). Ainda, existiram nesse período programas totalmente subsidiados pelo governo do estado de Pernambuco e a Prefeitura do Recife em parceria com a CEF, o Banco Nacional de

¹⁹ Art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Resolução 217-A na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948.

Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação do Estado de Pernambuco (Seac-PE), como os mutirões estaduais (1987-1990) e municipais (1988-1989) e o Habitar Brasil, promovido apenas pelo governo do estado entre os anos de 1995 e 1998.

Apesar das contradições do BNH, sua extinção deixou “órfã” a promoção do acesso à habitação popular na esfera estadual. Conforme demonstrado por Shimbo (2012, p. 32):

A desmontagem do BNH deixou um vácuo nos rumos da política habitacional brasileira. Nesse momento, em meados da década de 1980, não foi proposta uma reestruturação profunda no modelo implementado pelo BN FI, mesmo com todas as críticas a ele destinadas. [...] a produção habitacional promovida diretamente pelo Estado se retraiu - atingindo, sobretudo, as COHABs - e se iniciou o processo de canalização direta dos recursos públicos para promotores e agentes financeiros privados (Shimbo, 2012, p. 32).

A década de 1990 foi marcada por ações para o controle da inflação e a implementação do Plano Real, além da continuidade de programas de financiamento que, embora, tivessem o objetivo a população pobre, terminavam por elevar a faixa de renda na concessão do financiamento por meio da CEF. Desse modo, o que vemos nos governos de Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso foram programas sufocados pelo contexto econômica daquela década e a promoção da habitação voltada ao sistema de financeirização bancária sem atender em sua concretude os segmentos mais pobres da população (Lima, 2012).

Na primeira década dos anos 2000, houve a retomada nos investimentos do setor habitacional de tal magnitude no âmbito federal através da criação do Ministério das Cidades em 2003. A criação do MCidades possibilitou a implementação de mecanismos como o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), a PNH (Brasil, 2004) e o Plano Nacional de Habitação (Planhab) (Planhab, 2009).

Os instrumentos e órgão gestor foram criados a partir da Emenda Constitucional 26, de 2000, que estabeleceu o direito à moradia no rol dos direitos sociais, previstos no Art. 6 da CF de 1988 (Brasil, 1988). A década de 2000 foi delineada pela reformulação das políticas públicas no setor habitacional para operacionalização de ações que objetivavam subsidiar medidas no enfrentamento a questão habitacional com o intuito de melhorar as condições de moradia da população.

A PNH de 2004 foi formulada alinhada à concepção democrática, descentralizadora e pautada na participação popular (Brasil, 2004). Assim, a PNH versava sobre a necessidade da operacionalização de ações que melhorassem as condições de vida da população, assegurando-lhe o acesso ao direito à moradia, à terra urbanizada, à regularização fundiária, à água potável,

ao saneamento, à mobilidade com segurança e ao fortalecimento do papel do Estado na gestão da política e na regulação dos agentes privados.

Para além da perspectiva democrática introduzida na política habitacional para atendimento das questões urbanas, incluindo o PMCMV, criado em 2009, também está presente a financeirização do acesso à moradia semelhante ao BNH²⁰.

De acordo com Volochko (2015, p. 118):

A moradia vem sendo amplamente produzida como negócio urbano financeirizado sobretudo através das grandes incorporadoras, que rasgam a política urbana e contribuem para o aprofundamento dos processos valorização do espaço, espoliação e segregação, reproduzindo periferias e produzindo novas periferias (Volochko, 2015, p. 118).

Sobre este aspecto da financeirização, Shimbo (2012) demonstra como no período de 2005 a 2010 houve uma aproximação efetiva entre o capital financeiro e o setor imobiliário no país através da abertura de capital e as mudanças na legislação, ocasionando transformações no setor da construção civil, o que demonstra a dupla face da moradia: um direito constitucionalmente garantido pelo Estado, mas também “um negócio urbano” rentável para o capital imobiliário, tornando-se, nessa perspectiva, uma mercadoria em contraposição à concepção de direito.

No ano de 2007, foi anunciado, pelo então Governo Federal, o lançamento do PAC, tendo por objetivo retomar os investimentos em infraestrutura e logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana. Esse programa, nesse período, passou a ser implementado pelo Governo Federal em larga escala com investimento estatal para ativar o crescimento econômico do país.

A criação e operacionalização do programa foram possíveis a partir da promulgação do Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007 (Brasil, 2007a), que instituiu o PAC, e a Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007 (Brasil, 2007b), esta com o objetivo regulamentar quanto à transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos estados, Distrito Federal e municípios de ações do programa.

O PAC foi apresentado como um grande projeto governamental cujo objetivo era intervir de maneira estrutural no território brasileiro destinado à aceleração do crescimento

²⁰ Os usuários foram divididos em quatro faixas de renda: Faixa 1 (Até R\$ 1.800,00) – Até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de, no máximo, R\$ 270,00, sem juros; Faixa 1,5 (Até R\$ 2.600,00) – Até R\$ 47.500,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano; Faixa 2 (Até R\$ 4.000,00) – Até R\$ 29.000,00 de subsídio, com 6% a 7% de juros ao ano; Faixa 3 (Até R\$ 9.000,00) – 8,16% de juros ao ano (cf. Ministério das Cidades, 2023).

nacional e nas melhorias das condições de moradia. Segundo Cardoso *et al.* (2011), o programa privilegiava a área habitacional para a urbanização de favelas com forte visibilidade política, principalmente nos grandes centros urbanos. Assim, impactou, as Zeis²¹, por essas serem, de acordo com a PNH (Brasil, 2004), prioridades nas intervenções urbanísticas da política habitacional.

O Governo Federal apresentou, como objetivo das ações, melhorar a qualidade de vida da população, sendo ainda gerador de emprego e renda por meio de investimentos públicos e privados nas obras desenvolvidas pelo programa. Para a primeira versão do PAC (PAC I), foram destinados, no período de 2007-2010, R\$ 503 bilhões de reais. No ano de 2008, o recurso aumentou para R\$ 656,5 bilhões de reais. De acordo com o balanço 2007-2010 do PAC 1, até 31 de dezembro de 2010, o programa executou 619 bilhões de reais em investimentos (Brasil, 2011b).

Em 2011, o Governo Federal anunciou o PAC 2 como forma de continuar os investimentos da primeira fase do programa. No período de janeiro até o dia 30 de junho de 2011, foram executados R\$ 86,4 bilhões de reais, sendo os investimentos concentrados em seis eixos diferentes: Transportes; Energia; Cidade Melhor; Comunidade Cidadã; Minha Casa, Minha Vida; e Água e Luz para Todos²². A segunda versão do programa, o PAC 2, incluindo os investimentos de infraestrutura logística, social e urbana até junho de 2013, foram de R\$ 557,4 bilhões de reais, correspondendo a 56,3% do total previsto até 2014.

De acordo com o sétimo balanço do PAC, até 30 de junho de 2018, o programa cumpriu 95,4% do total previsto para o período 2015-2018, saindo de R\$ 547,5 bilhões, realizados até dezembro de 2017, para R\$ 603 bilhões. Desse total, R\$ 168,8 bilhões correspondem aos valores executados pelo financiamento ao setor público e Programa Minha Casa, Minha Vida; R\$ 175,3 bilhões das empresas estatais; R\$ 120,5 bilhões do setor privado; R\$ 127,6 bilhões do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social; e R\$ 8,5 bilhões de contrapartidas de Estados e municípios. Já em relação ao desempenho das estatais e das empresas privadas do setor de energia, o volume de investimentos em 2018 atingiu R\$ 23,8 bilhões, saindo de R\$ 249,8 bilhões em 2017 para R\$ 273,6 bilhões até junho de 2018. As ações concluídas totalizam R\$ 254,5 bilhões, o que corresponde a 69,7% das ações estimadas para o período (R\$ 365,5 bilhões) (Brasil, 2018b).

²¹ As Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) são áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados ou propostos pelo poder público, onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária.

²² As informações foram divulgadas no 1º Balanço do PAC 2 2011-2014.

Apesar de o relatório demonstrar números que sugerissem o crescimento dos investimentos, percebe-se que ao longo dos anos o financiamento teve perdas importantes. Conforme demonstrado por Gondim (2019), em 2015, a proposta total de investimentos para o quadriênio era de R\$ 1,05 trilhão. Entretanto, os cortes nos investimentos no âmbito federal foram consolidados ao longo dos meses, com a promulgação da PEC 95, em 15 de dezembro de 2016, denominada a PEC dos Gastos. Essa PEC provocou a restrição nos investimentos em áreas essenciais como saúde, educação e assistência social por 20 anos, é comemorada pelos setores rentistas e pela elite nacional, que pressionava o então presidente Michel Temer (MDB) a reforçar e ampliar os golpes no orçamento social (Gondim, 2019).

Braz (2007, p. 56) mostrava em pleno período de execução do PAC este se “[...] apresentava como uma remodelagem do Avança Brasil de FHC em 1999”. Desse modo, contribuía para a transferência de riquezas do setor público para o privado, pois o crescimento econômico não traz, necessariamente, redistribuição de renda e redução da pobreza e das desigualdades (Braz, 2007).

Cardoso e Denaldi (2018) argumentam quanto à necessidade de se realizar um balanço do PAC observando os avanços nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), assim como suas contradições. O autor observa que, no período “lulista”, a habitação ganhava status de prioridade na agenda pública, assim como a promoção de fóruns com a participação dos movimentos sociais. Em contrapartida, houve a continuação das reformas iniciadas nas gestões de Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995-2002) por meio de abertura de forma privilegiada aos interesses econômicos dos setores imobiliários e de construção.

As políticas públicas brasileiras, financiadas por meio de recursos do PAC 1 (2007-2010), tiveram por direcionamento o crescimento econômico para o enfrentamento da desigualdade social, ficando conhecido este período como neodesenvolvimentismo. Para Sampaio Jr. (2012, p. 678), “[...] o chamado neodesenvolvimentismo é um fenômeno recente e localizado, indissociável das particularidades da economia e das políticas brasileiras na segunda metade dos anos 2000”.

Desse modo, para Sampaio Jr. (2012), conciliar os aspectos ‘positivos’ do neoliberalismo com os aspectos ‘positivos’ do velho desenvolvimentismo era o maior desafio para o neodesenvolvimentismo. Se no período desenvolvimentista o Estado precisava desempenhar seu papel regulador por meio do comprometimento com o crescimento econômico e da industrialização, além de ter ‘sensibilidade social’ para os problemas vivenciados pela população, com o neoliberalismo passa a imperar o “[...] compromisso incondicional com a

estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital internacional” (Sampaio Jr., 2012, p. 679).

Armando Boito Jr. (2012, s. p.), em entrevista publicada no jornal Brasil de Fato, considera que o neodesenvolvimento é “[...] um modelo capitalista neoliberal reformado”. Desse modo, apesar dos avanços democráticos neste período, observados na política urbana, a forma de execução das ações estatais por meio da ótica neodesenvolvimentista foi funcional a manutenção do *status quo*, favorecendo a exploração capitalista da cidade.

Ao longo da segunda metade da década de 2000, presencia-se uma redução nos investimentos dos programas como o PAC e PMCMV. Em 2016, após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff por meio de um golpe midiático e político, Michel Temer (2016-2018) assumiu a Presidência da República e promoveu uma série de mudanças, dentre elas a redução de recursos para esses programas.

2.3.1 Redirecionamento das políticas públicas pós-2016 e o aprofundamento da desigualdade nas cidades

O histórico direcionamento das políticas públicas, através de ações descontinuadas e fragmentadas, contribuiu e contribui ativamente para a questão urbana da atualidade. A partir do fim dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) em 2016, vemos as políticas públicas serem redirecionadas no país. De certo modo, o governo de Michel Temer foi mais “tímido”, digamos, quando comparado ao governo de Jair Bolsonaro a partir de 2019.

Em 2019, início do governo Jair Bolsonaro – Partido Liberal (PL) –, houve uma reestruturação nas pastas governamentais. Neste mesmo ano, houve a extinção do Ministério das Cidades e a criação do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), passando a ser responsável pelas áreas de desenvolvimento urbano e regional.

Ainda em 2019, foram promulgados os decretos nº 9.722, de 7 de março de 2019 (Brasil, 2019b), e o nº 9.784, de 7 de maio de 2019 (Brasil, 2019c), tendo por objetivo, respectivamente, revogar os dispositivos que instituíram o PAC previstos no Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007 (Brasil, 2007a), assim como revogar o seu Comitê gestor.

Em 2020 o MDR, por meio da promulgação da Portaria nº 646, de 18 de março de 2020 (Brasil, 2020), publicou o *Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) Projetos inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento*. O Manual tinha por objetivo a orientação dos entes federados, municípios, estados e o Distrito Federal, no tocante ao processo geral de aprovação e execução

de projetos envolvendo recursos do Orçamento Geral da União (OGU), nos programas e ações sob a responsabilidade do MDR, operacionalizados por Mandatária, que integram o PAC. Além disso, o documento também orientava quanto ao acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (Brasil, 2020).

Apesar de a lei que regulamentou a transferência de recursos para o PAC não ter sido em si revogada, os decretos sancionados em 2019 promoveram um esvaziamento do programa por meio da revogação de partes estruturantes, como o Comitê Gestor e do seu Sistema de Monitoramento do PAC. Além disso, os decretos retiraram de outros ministérios, como o Ministério da Casa Civil, por exemplo, o poder de intervenção no programa. De tal forma, conforme matéria divulgada em 2019, pelo jornal Folha de São Paulo, o Ministério da Economia anunciou que o programa iria deixar de receber novos projetos. Ainda, a pasta naquele período afirmou que não sabia até quando o PAC permaneceria sendo executado, pois, os contratos em andamento dependiam de cada ministério (Pupo, 2019).

Em 2022 o portal online do MDR não trazia nenhuma alusão ao PAC, demonstrando que o programa havia ficado no passado da agenda pública. Assim, outros programas foram incorporados a pasta, como o Programa Casa Verde Amarela²³ em substituição ao PMCMV. Além disso, o MDR informava em seu portal online que a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) estava em fase de formulação, tendo como objetivo reduzir as desigualdades socioespaciais nas escalas intraurbana e supramunicipal e na escala da rede de cidades²⁴.

O esvaziamento do PAC e a ausência de uma política nacional fortalecida com definição de financiamento voltado para o enfrentamento das questões urbanas, entre eles a habitação, fragilizaram ainda mais o acesso ao direito à moradia, ao saneamento, à água, à terra, entre outros direitos necessários à dignidade humana. Dessa ótica, e com o desmonte de políticas públicas e a conseqüente ausência de investimentos do poder públicos, constata-se o aprofundamento da problemática urbana e das desigualdades sociais e aprofundamento da pobreza.

Em 2020, a pandemia do novo coronavírus – Covid-19 – ocasionou o fechamento ou a redução no funcionamento de parte relevante dos setores de serviços (comércio), indústria, setor público, entre outros, a fim de promover medidas de prevenção a contaminação por meio da diminuição de circulação de pessoas. Isto impactou diretamente na renda dos brasileiros com a

²³ Regulamentado pela Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021 (Brasil, 2021).

²⁴ As informações sobre a PNDU podem ser consultadas em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano>.

diminuição de postos de trabalho e renda. Associado a esse período, está a dificuldade de manutenção do imóvel pelos usuários do PMCMV. Diferente do extinto BNH, o PMCMV subsidiou moradias, facilitando, assim, a compra do imóvel e expandindo a quantidade de famílias atendidas. Todavia, mesmo com o incentivo, a faixa de renda mais vulnerável, faixa 1, apresentava em 2020 dificuldade em atender ao compromisso de quitação das parcelas.

De acordo com matéria veiculada pelo Site Valor Investe (O Globo) em 27 de agosto de 2020, o Minha Casa Minha Vida estava sofrendo com a inadimplência e vivendo uma “avalanche de ações judiciais” (Simão, 2020, s. p.):

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) repassados ao Valor por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), a inadimplência dos contratos da chamada faixa 1 do Minha Casa Minha Vida atingiu 44,20% em abril ou o equivalente a 449.518 contratos. Além disso, a Caixa Econômica Federal informou que é alvo de mais de 37 mil ações judiciais na faixa 1 (Simão, 2020, s. p.).

Tais dados demonstram como a população de baixa renda vem enfrentando dificuldade em custear a moradia, prejudicando seu acesso ao direito de morar de forma adequada. É mister observar o mês de expressiva inadimplência, abril de 2020, período de plena pandemia no país e com perda expressiva de postos de trabalho. De acordo com a PNAD Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população ocupada, no 2º trimestre de 2020 (abril a junho) foi estimada em 83,3 milhões de pessoas. No trimestre anterior (janeiro a março), esse número era de 92,2 milhões de pessoas (IBGE, 2023d), o que demonstra expressiva redução dos postos de trabalho e renda da população, impactando diretamente o custeio com moradia, alimentação, educação e outros itens básicos à sobrevivência.

Nessa conjuntura de dificuldade para manutenção da moradia, o Governo Federal estava substituindo o PMCMV pelo Programa Habitacional Casa Verde Amarela através da Medida Provisória (MP) nº 996/2020, em 2021 sancionada pela Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021 (Brasil, 2021). Entre as mudanças, estava a redefinição das faixas de renda: grupo 1, famílias com renda mensal até R\$2 mil; grupo 2, renda mensal de R\$ 2 a R\$ 4 mil; e grupo 3, renda mensal de R\$ 4 a R\$ 7 mil.

No texto elaborado pelo Grupo de Trabalho Habitação e Cidade (IPPUR/UFRJ) do Observatório das Metrôpoles, com colaboração de João Tonucci (Cedeplar/Face/UFMG), foram apontados quatro pontos críticos do novo programa habitacional: 1. A descontinuidade da Produção Subsidiada com recursos do Orçamento Geral da União para as famílias de baixa renda. Dados do MDR indicam que, em 2020, 40,6% dos contratos relativos ao PMCMV estavam inadimplentes, com atrasos no pagamento de parcelas superiores a 90 dias

(Observatório das Metrópoles, 2020). Em especial, entre as famílias com menor renda (Faixa 1); 2. Os contratos irregulares da Faixa 1 que estão em inadimplência; 3. O papel dos municípios no novo programa, cessando o vínculo obrigatório a uma política habitacional local, inclusive abrindo brechas maiores para um descolamento da produção em relação às necessidades de moradia dos municípios; e 4. A ausência de políticas amplas de Regularização Fundiária e ATHIS (Observatório das Metrópoles, 2020).

Desse modo, embora esteja presente no Programa Casa Verde Amarela a construção de moradias subsidiadas para as famílias de menor renda, a declaração do Ministro do Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) durante a apresentação do novo programa reiterava algo que já estava sendo sinalizado pelo MDR ao longo dos últimos meses no governo anterior. De acordo com a declaração, “[...] não haverá novas contratações para as famílias de baixa renda a curto/médio prazo por falta de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para essa finalidade” (Observatório das Metrópoles, 2020, s. p.).

Além disso, O artigo 19º da MP estabelecia que em caso da não regularidade do débito, as unidades poderão ser doadas aos estados, Distrito Federal e municípios ou aos órgãos de suas administrações diretas ou indiretas que pagarem os valores devidos pelas famílias inadimplentes, com vistas à sua permanência na unidade habitacional ou à sua disponibilização para outros programas de interesse social (Brasil, 2021).

Esta determinação cerceava o acesso à moradia da faixa de renda mais vulnerável e os sujeita a condições inadequadas de habitabilidade, em plena crise sanitária e desemprego em massa. Nessas medidas governamentais é possível observar como a compreensão da moradia enquanto bem/propriedade possui maior relevância da moradia enquanto direito humano e indispensável à dignidade da pessoa humana.

Em 2023, o Brasil voltou a ser governado pelo PT, com Lula novamente na Presidência da República. Com o novo governo, houve, também, outra reestruturação das pastas governamentais. O Ministério das Cidades é então retomado, e, com ele, o PMCMV.

Em seu discurso de posse, Lula afirmou o seguinte sobre a reestruturação do PAC:

Vamos retomar o Minha Casa Minha Vida e estruturar um novo PAC para gerar empregos na velocidade que o Brasil requer. Buscaremos financiamento e cooperação –nacional e internacional– para o investimento, para dinamizar e expandir o mercado interno de consumo, desenvolver o comércio, exportações, serviços, agricultura e a indústria, afirmou Lula (Lula..., 2023, s. p.).

As mudanças de governo e seus redirecionamentos nas políticas públicas são a expressão das relações de poder imbricadas no Estado e a gestão das políticas públicas. As

políticas públicas podem ser compreendidas como uma expressão dessas relações de poder e embate entre os sujeitos que compõem a produção do espaço. Potyara Pereira (2008) argumenta que Política Pública está relacionada com a *res publica*, isto é, *res* (coisa), *publica* (de todos), e, portanto, constitui algo que envolve o Estado e a sociedade. Em linhas gerais, segundo a autora, “[...] o caráter público da política não é dado apenas pela sua vinculação com o Estado e nem pelo tamanho do agregado social que lhe demanda atenção, mas pelo fato de significar um conjunto de decisões e ações que resulta, ao mesmo tempo, de ingerências do Estado e da sociedade” (Pereira, 2008, p. 95).

A partir de tal compreensão acerca das políticas públicas, é possível fomentar o debate no tocante à descontinuidade das políticas públicas, pois tal descontinuidade é resultante das relações de poder entre o Estado e a sociedade nos moldes do modo de produção capitalista. Desse modo, a compreensão de Pereira (2008) dá o “tônus” para se compreender a quem cabe a responsabilidade de executar as políticas públicas e como esta execução está diretamente relacionada ao embate de interesses mencionado.

De acordo com Lotta (2019), o acúmulo de estudos e avanços na compreensão acerca da temática das políticas públicas possibilita observar pressupostos já alcançados (ou superados), como as camadas decisórias nas suas fases e seus contínuos processos de tomada de decisão e a complexidade dos processos decisórios em suas múltiplas camadas e múltiplos níveis, largamente observados na implementação das políticas públicas brasileiras. Na medida em que temos dispositivos jurídicos que garantem a autonomia dos entes federados na tomada de decisão, também existem aspectos hierárquicos de subordinação dos atores. Outro pressuposto destacado pela autora é de que o processo de implementação de políticas públicas é altamente interativo, ou seja, a materialização das políticas perpassa vários atores, isto pode ser observado através dos conselhos de saúde, habitação, assistência social, existindo nesses espaços a participação paritária de gestores, usuárias e trabalhadores das políticas (Lotta, 2019). Isto faz com que o processo decisório no direcionamento da implementação das políticas seja complexo, permeado por lutas sociais numa verdadeira “quebra de braço” na defesa de perspectivas e valores diferentes.

Nesse aspecto, Lotta (2019) evidencia a urgência em levar em consideração modelos analíticos que também observem o envolvimento dos atores não estatais, sendo eles parte *construtiva do processo interativo que permeia a implementação*. No último pressuposto, a Lotta (2019) destaca a existência de múltiplos fatores que interferem e influenciam a implementação de políticas, sendo eles mais gerais: o formato do estado, crenças e valores sociais, assim como organizacionais e relacionados aos indivíduos que atuam nas políticas.

Ainda, é preciso destacar que o processo decisório não se dar de maneira passiva e harmônica, mas este é fruto de intenso embate entre o Estado, a sociedade e o mercado capitalista. Os conselhos funcionam não somente como espaços de decisão, mas como arenas de poder na tomada dessas decisões.

Desse modo, a análise da realidade deve ocorrer de maneira dialética, observando as contradições e conflitos existentes que permeiam as correlações de forças entre os segmentos sociais. Isso significa dizer que é preciso enxergar a implementação de políticas públicas com lentes não deterministas ou prescritivas da realidade, possibilitando apreender como de fato acontece e percebendo seus processos decisórios e a participação dos atores envolvidos (Lotta, 2019).

A partir destas lentes não prescritivas, analisaremos a seguir a intervenção do Estado na questão urbana no município de Jabotão dos Guararapes a fim de desvendarmos tal complexa realidade.

3 QUESTÃO URBANA E INTERVENÇÃO DO ESTADO EM JABOATÃO DOS GUARARAPES, PERNAMBUCO: DOS MOCAMBOS AOS CONJUNTOS HABITACIONAIS

O município de Jaboatão dos Guararapes está localizado no litoral de Pernambuco. Conforme o IBGE, possui 258,724 km² e compõe a RMR. Dados preliminares do Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2022) demonstraram que o município tem 653.793 habitantes, sendo a segunda maior população do estado:

Figura 2 – Mapa da RMR

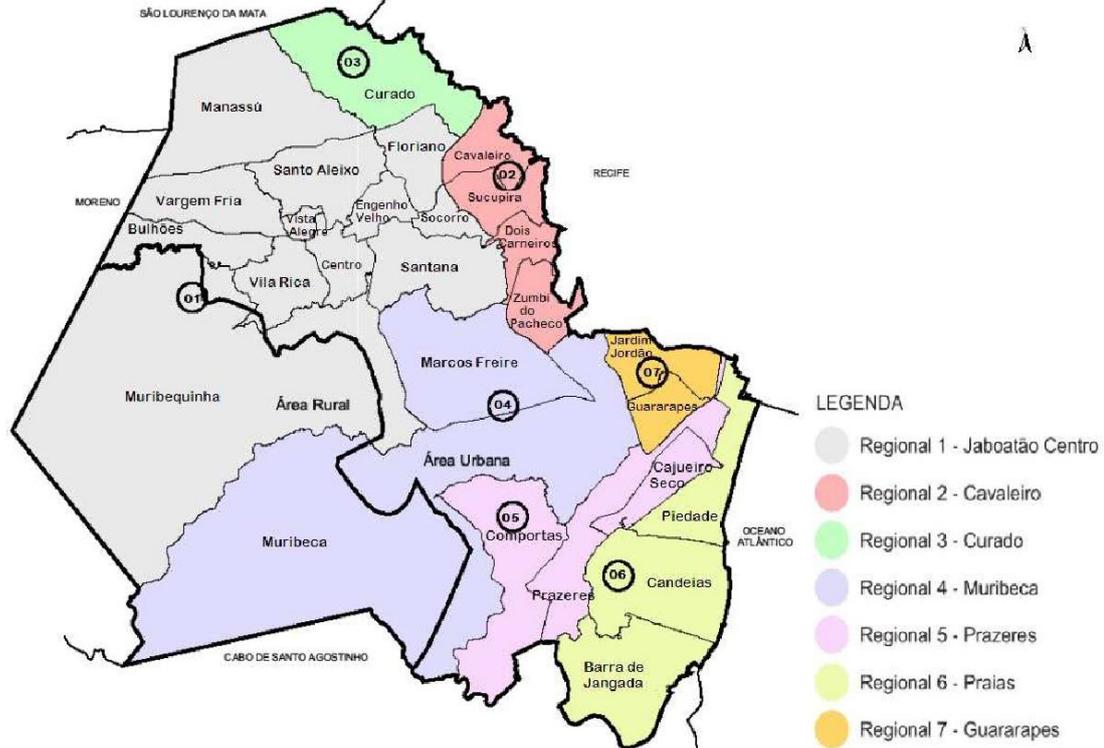


Fonte: Jaboatão dos Guararapes (2013).

O município está dividido de forma administrativa em sete regionais, conforme o portal online da prefeitura: Jaboatão Centro, Cavaleiro, Curado, Muribeca, Prazeres, Praias e Guararapes. Todavia, o Plano Diretor Municipal (Jaboatão dos Guararapes, 2008) apresenta outra divisão em cinco distritos: 1. O Distrito de Jaboatão dos Guararapes é formado pelos bairros de: Barra de Jangada, Cajueiro Seco, Candeias, Guararapes, Piedade, Prazeres, Comportas, Marcos Freire e Muribeca. 2. O Distrito de Jaboatão é formado pelos bairros de: Bulhões, Centro, Engenho Velho, Floriano, Manassu, Muribequinha, Santana, Santo Aleixo, Vargem Fria, Vila Rica, Vista Alegre; 3. O Distrito de Cavaleiro é formado pelos bairros de Cavaleiro, Dois Carneiros, Socorro, Sucupira, Zumbi Do Pacheco; 4. O

Distrito do Curado é formado pelo bairro do Curado; e 5. o Distrito de Jardim Jordão é formado pelo bairro de Jardim Jordão:

Figura 3 – Jaboatão dos Guararapes: distribuição geográfica dos bairros por regionais por bairros, 2009



Fonte: Jaboatão dos Guararapes (2013)²⁵.

Para a caracterização do município, foram utilizados, neste estudo, dados da PNAD Contínua (2023d), assim como de outros institutos de pesquisa, como a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Instituto Trata Brasil. Além disso, para caracterização do município de Jaboatão, também foram utilizadas informações estatísticas que versam sobre o conjunto de municípios na RMR, por ser Jaboatão o segundo maior município da região metropolitana em número de população. Isso o coloca em situação de destaque em relação ao Recife, capital do estado.

No tocante à renda da população em Pernambuco em 2020, o salário médio mensal correspondia a 1,9 salários-mínimos e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total atingiu 14,3%. Desse modo, segundo dados fornecidos pelo IBGE, neste período 41,4% dos domicílios tinham renda per capita de até meio salário-mínimo. Apesar de os dados de pobreza serem alarmantes, em 2019 o PIB do município foi de 19.750,50, ocupando a 14ª colocação no estado (IBGE, 2022).

²⁵ As figuras 2 e 3 foram obtidas pelo *Projeto de Melhoria da Estrutura de Equipamentos Públicos e Programas de Saúde*, elaborado pela gestão de 2013 do município de Jaboatão dos Guararapes (2013).

Todavia, o Mapa da Pobreza, publicado em junho de 2022 pela FGV, mostrou que, no período de 2019 a 2021, houve um expressivo crescimento da pobreza no estado de Pernambuco, sendo a unidade da federação em que esta mudança foi mais acentuada com 8,14 pontos percentuais. O estado ocupa o 4º lugar no país em número de pessoas vivendo com menos de 497,00 reais por mês, tendo 50,32% em situação alarmante de pobreza (Neri, 2022). Os dados expressam a desigualdade em função da contradição na sociedade de classes.

Os dados publicados pela FGV podem ser facilmente observados no cotidiano da população. De acordo com matéria publicada pelo Portal G1 PE em 20 de julho de 2022, a Central Única das Favelas (Cufa) realizou nesta mesma data entrega de cestas básicas para 500 famílias previamente cadastradas na comunidade Dom Helder Câmara, bairro de Candeias – Jaboatão dos Guararapes, área próximo à Lagoa Olho D'água (Multidão..., 2022). Ainda segundo a matéria, além das famílias cadastradas, no dia do evento compareceram centenas de pessoas que tentaram a todo custo ter acesso aos alimentos que estavam sendo distribuídos, mas sem êxito. Nesta mesma matéria chama atenção o depoimento de uma entrevistada: “[...] a gente está precisando mesmo é de comida. Hoje, dependendo da ajuda da igreja” (Multidão..., 2022, s. p.).

Apesar da matéria demonstrar como o território da Lagoa Olho D'água está expresso como território de pobreza, se faz necessário destacar que este território de pobreza é cobiçado pelo capital imobiliário em virtude da valorização das águas urbanas, como será mais bem debatido no próximo capítulo.

A pobreza urbana do município de Jaboatão também se mostra explícita no acesso ao saneamento básico, sendo o saldo da perversidade do capitalismo no Brasil. De acordo com dados do Instituto Trata Brasil de 2022, o município está na posição 95 quanto ao índice de atendimento total de esgoto por atender apenas 21,78% (Instituto Trata Brasil, 2022). O que coloca Jaboatão entre as piores cidades do país nesta categoria, apesar de ter investido 71,48% dos investimentos totais por arrecadação na melhoria do esgotamento sanitário. Desse modo, desde 2015, Jaboatão dos Guararapes configura-se entre os vinte piores municípios brasileiros no Ranking do saneamento, mesmo que tenha nestes oito anos, ido da posição 97 (2015) a 88 (2022) (Instituto Trata Brasil, 2022).

A situação de pobreza no município pode ser mais bem observada a partir do perfil da população usuária do Sistema Único de Assistência Social (Suas), em dezembro de 2022. Os dados disponibilizados pela vigilância socioassistencial da Secretaria Executiva de Assistência Social de Pernambuco nos fornecem dados relevantes quanto à situação de pobreza no município de Jaboatão:

Quadro 4 – Perfil no Cadastro Único - Jaboatão Dos Guararapes

PERFIL NO CADASTRO ÚNICO - JABOATÃO DOS GUARARAPES			
Famílias no Cadastro Único		187.753	
Pessoas no Cadastro Único	353.109	% Em Relação à População Censo 2022	54%
População Beneficiária do Programa Auxílio Brasil	186.016	% Em Relação à População Censo 2022	28,45%
		% Em Relação ao Total de Pessoas Inseridas no Cadastro Único	52,67%
RENDA PER CAPITA - CADASTRO ÚNICO/DEZEMBRO DE 2022			
Pessoas em Extrema Pobreza (Renda per capita familiar até R\$ 105,00)	215.791	% Em Relação à População Censo 2022	33%
		% Em relação à população total do Cadastro Único	61,11%
Pessoas em Situação de Pobreza (Renda per capita familiar entre R\$ 105,01 E 210,00)	39.490	% Em Relação à População Censo 2022	6,04%
		% Em relação à população total do Cadastro Único	11,18%

Fonte: A autora (2023), adaptado de Pernambuco (2023).

De acordo com o levantamento realizado, até o mês de dezembro de 2022, estavam inseridas no Cadastro Único 353.109 pessoas do conjunto de 187.753 famílias no município, sendo 186.016 pessoas beneficiárias do Programa Auxílio Brasil²⁶. Deste universo, 215.791 pessoas tinham renda per capita de até R\$105,00 (cento e cinco reais), portanto, vivendo em extrema pobreza. Além disso, 39.490 pessoas apresentavam renda per capita entre R\$105,01 a R\$210,00 reais, sendo definidas como pessoas em situação de pobreza. A vigilância também apresentou informações de outro importante benefício socioassistencial, o Benefício de Prestação Continuada (BPC)²⁷. Até o mês de fevereiro de 2023, 17.062 pessoas estavam incluídas no benefício, destas, 8.838 eram idosas e 8.224 eram pessoas com deficiência (Pernambuco, 2023).

A desigualdade em Pernambuco, de acordo com o Boletim Desigualdade nas Metrôpoles, lançado em 2022 pelo Observatório das Metrôpoles e a Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio Grande do Sul, identificou que, na RMR, os 40% mais pobres possuem rendimento mensal de R\$ 246,00 reais. Desse modo, a pesquisa realizada identificou que a RMR, juntamente com a Região Metropolitana de Manaus, possui o menor rendimento do país (Salata; Ribeiro, 2022).

²⁶ Substituído em 2023 pelo Programa Bolsa Família. O Programa Auxílio Brasil era destinado a famílias em situação de extrema pobreza ou pobreza, com renda bruta per capita de até R\$210,00 reais mensais.

²⁷ De acordo com a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) - Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Brasil, 1993) –, o BPC é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. Observados os demais critérios de elegibilidade definidos nesta Lei, terão direito ao benefício financeiro de que trata o caput deste artigo a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo (Brasil, 1993).

A partir de Yazbek (2012), podemos compreender a complexidade sobre a conceituação de pobreza e suas diversas abordagens:

Do ponto de vista conceitual as abordagens sobre a pobreza podem ser construídas de diversas formas: 1) a partir de diferentes fundamentos teórico metodológicos: positivistas (funcionalistas, estruturalistas) marxistas; 2) do ponto de vista do desenvolvimento histórico social e político da sociedade capitalista: do Estado liberal (prevalência do mercado) ao Estado social (diretos sociais); 3) do ponto de vista da definição de indicadores, as medidas da pobreza podem ser monetárias, quando utilizam a renda como principal determinante da linha de pobreza e podem recorrer a indicadores multidimensionais, que incluem atributos não monetários para definir a pobreza, como o IDH, e o índice Gini (Yazbek, 2012, p. 290-291).

A autora explica que os indicadores são multidimensionais, abordando vários aspectos da vida dos indivíduos que afetam o bem-estar e a não satisfação de suas necessidades básicas. Desse modo, dados sobre o acesso à água potável, rede de esgoto, coleta de lixo, transporte coletivo, educação, saúde e moradia são essenciais para compreender a condição de pobreza. Para Yazbek (2012, p. 290-291), “[...] o caráter multidimensional da pobreza leva à necessidade de indicadores que tenham uma correspondente abordagem multidimensional e que levem em consideração como o indivíduo percebe sua situação social”.

Sobre as condições de habitação, no ano de 2019 foi identificado, pela Fundação João Pinheiro (2021a) que 74,28% dos domicílios da RMR tinham algum tipo de inadequação, como carência de infraestrutura urbana (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, energia elétrica), carência edilícia (armazenamento de água, banheiro exclusivo do domicílio, domicílio cujo total de cômodos é igual ao total de cômodos servindo de dormitórios, domicílio com cobertura e piso inadequados) e inadequação fundiária (domicílios próprios, porém edificadas em áreas ou terrenos não próprios).

A Fundação João Pinheiro (2021b), responsável por estudar e divulgar dados sobre o déficit habitacional no país, classifica o déficit em qualitativo e quantitativo. O déficit qualitativo é medido por aqueles domicílios que precisam de melhorias na edificação ou na infraestrutura urbana para atingir níveis de habitabilidade. O déficit quantitativo, por sua vez, é representado pela quantia de domicílios que devem ser construídos para dar conta do crescimento populacional, das famílias que sofrerão *housing stress* (ônus excessivo com aluguel) e da reposição de estoque (Fundação João Pinheiro, 2021b).

Lima, Gondim e Souto (2023), ao analisarem dos dados sobre o déficit habitacional na RMR fornecidos pela Fundação João Pinheiro em 2021, destacam que:

Os dados da realidade, na concretude das informações sobre o déficit habitacional e a inadequação de domicílios da RMR, apontam para fatores convergentes em conjuntura desafiadora. Um contexto adverso, pontuado por uma crise cíclica e estrutural do capital, acirramento das bases conservadoras, financeirização, concentração de riqueza. Soma-se o aumento da pobreza e das desigualdades sociais, do retorno da fome, desemprego e rebaixamento do valor dos salários. Nesse cenário, o Estado brasileiro destituiu e desregulamenta políticas públicas sociais de forma vertiginosa, sonogando direitos sociais da população, parte conquistados a duras penas, e parte nem mesmo alcançados (Lima; Gondim; Souto, 2023, p. 98-99).

Desse modo, os autores indicam que, para enfrentar tal contexto, são necessárias proposições como o fortalecimento e retomada dos espaços de participações políticas por meio dos comitês, conselhos, fóruns, entre outros, sejam de maneira presencial ou virtual, a articulação e o pressionamento das representações políticas eleitas, assim como a definição de políticas de habitação estatais que ocorram de forma dialogada e continuada, sendo definidas as fontes de financiamento e a temporalidade que ações deverão ocorrer. Além disso, os autores indicam ser imperativo mapear e georreferenciar as condições de habitação e as precariedades para divulgação e exposição das informações que versam sobre a questão da moradia a fim de instigar o reconhecimento dos desafios a serem enfrentados (Lima; Gondim; Souto, 2023).

Os dados sobre os indicadores socioeconômicos de Jaboatão dos Guararapes e a RMR traduzem a realidade de pobreza em que importante parcela da população está inserida. Diante desse quadro de pobreza, urge, então, o desenvolvimento de políticas públicas integradas e continuadas, pressionadas pela participação social efetiva, sendo o fruto da contradição da sociedade de classes. A seguir será discutido o crescimento da cidade de Jaboatão dos Guararapes, a formação da comunidade do Cajueiro Seco, o PAC no município e a realocação no Conjunto Habitacional Olho D'água.

3.1 O CRESCIMENTO DO MUNICÍPIO DE JABOATÃO DOS GUARARAPES: TERRITÓRIO HETEROGÊNEO E DESIGUAL

No período de 1950 a 1960, houve um crescimento populacional no Recife de 52%, entre as décadas de 1960 e 1970 esse percentual caiu para 33%. Os dados já demonstravam o processo de metropolização do Recife, portanto, de expansão da ocupação urbana para as cidades circunvizinhas. Nesse panorama, a cidade do Recife se expande numa verdadeira dilatação do espaço urbano para as cidades próximas, por exemplo, para o município de Jaboatão dos Guararapes. No período de 1960-1970, a cidade de Jaboatão dos Guararapes, num espaço de 10 anos, apresentou um crescimento populacional expressivo de 92,4% (Melo, 1978).

Sobre a conurbação do Recife com municípios limítrofes, uma matéria veiculada no jornal Diário de Pernambuco em 1968 discute este processo de adensamento de população:

Somente nos quadros urbanos e suburbanos das cidades do Recife, Olinda, Paulista São Lourenço, Jaboatão, Moreno e Cabo, agora vivem 1.320.000 almas, do total de 1.600.000, em que se estima a população da Cidade Regional. O distrito de Cavaleiro, por exemplo, apresentava em 1960 a numerosa população urbana de 35.216 habitantes. As migrações da Zona da Mata, em demanda desta capital (que tanto contribuiu para sua “inchação”, conforme demonstrou escrupulosa pesquisa do prof. Mário Lacerda) já estão superlotando esse Distrito, como também o de Camaragibe, a oeste, e o de Muribeca dos Guararapes, ao sul, onde o povoado de Prazeres se estende ao longo da BR -101 e adensa nos mocambos de Cajueiro Seco (Rocha, 1968, p. 11).

Nesse período de crescimento populacional, bairros mais próximos ao Recife passam a ter expressiva ocupação urbana, como é o caso dos bairros de Piedade e Candeias, localizados na área litorânea do município, os quais viriam a receber investimentos para a construção de edifícios de alto padrão, sendo uma espécie de continuação do bairro de Boa Viagem, no Recife:

Na área dos sete municípios do Recife Metropolitano – 1.549 km² – além desta capital e de seis cidades, existem as vilas de Abreu e Lima, Paratibe, Praia da Conceição, Camaragibe, N. S. da Luz, Cavaleiro, Muribeca dos Guararapes, Juçaral, Ponte dos Carvalhos e Santo Agostinho. Entre os povoados de maior população, encontra-se Piedade e Prazeres, já conurbados a subúrbios recifenses. Nesses aglomerados de quatro categorias – capital, cidade, vila e povoado – reside a maior parte dos habitantes do Grande Recife (Rocha, 1968, p. 11).

O Censo realizado em 2010 (IBGE, 2010) identificou que Piedade e Candeias eram os bairros mais populosos de Jaboatão, assim como tinham uma população com maior poder aquisitivo em relação aos outros bairros jaboatonenses. No Quadro 5 estão os cinco bairros mais populosos de Jaboatão e o percentual da renda per capita a partir do número de domicílios. Os dados são do Censo de 2010 e estão disponíveis no portal da Base de Dados do Estado (BDE) Pernambuco²⁸.

As informações estatísticas coletadas há 13 anos desvelam a localização da pobreza no território de Jaboatão. Nos bairros da faixa litorânea, Candeias e Piedade, residem moradores com maior poder aquisitivo, mesmo com expressiva porcentagem dos domicílios em situação de pobreza. Isso demonstra a desigualdade presente ainda em áreas que concentram domicílios com maiores rendimentos.

²⁸ As informações estatísticas disponíveis no portal do BDE podem ser consultadas em: http://www.bde.pe.gov.br/visualizacao/Visualizacao_formato2.aspx?codFormatacao=1414&CodInformacao=1167&Cod=3.

Os bairros de Cajueiro Seco, Curado e Guararapes reúnem população em alarmante situação de pobreza, persistindo, assim, as áreas pobres na RMR, mesmo com as intervenções do poder público (cf. Quadro 5). Estes bairros tiveram em seu processo de formação a ocupação urbana em condições precárias, autoconstrução de moradias, luta pela permanência na localidade, como é o caso específico do Monte dos Guararapes e a intervenção do Estado, seja realocando população do Recife por meio da construção de moradias, seja financiando a construção de moradias por meio dos programas de financiamento habitacional:

Quadro 5 – Bairros mais populosos de Jaboatão x renda per capita por domicílio, 2010

BAIRROS MAIS POPULOSOS JABOATÃO (2010)								
BAIRRO		POPULAÇÃO			DOMICÍLIOS			
CANDEIAS		64.587			20.990			
PIEIDADE		64.503			20.075			
CAJUEIRO SECO		52.535			15.896			
CURADO		46.440			14.659			
GUARARAPES		38.985			11.511			
SALÁRIO-MÍNIMO - RENDA PER CAPITA POR DOMICÍLIO %								
BAIRRO	Até 1/4	+ 1/4 a 1/2	+ 1/2 a 1	1 a 2	2 a 3	3 a 5	+ de 5	S/R
CANDEIAS	5,94%	12,19%	19,93%	21,89%	11,88%	12,83%	11,74%	3,55%
PIEIDADE	9,26%	17,28%	20,88%	15,88%	8,64%	9,94%	14,22%	3,87%
CAJUEIRO SECO	14,33%	27,28%	32,48%	14,46%	2,47%	1,10%	0,36%	7,48%
CURADO	9,52%	21,27%	32,66%	22,43%	5,02%	1,91%	0,60%	6,54%
GUARARAPES	14,88%	29,67%	32,46%	13,11%	2,09%	1,12%	0,66%	5,98%

Fonte: A autora (2023), adaptado de IBGE (2010).

A imagem a seguir (cf. Figura 4), publicada em matéria do jornal Diário de Pernambuco em 12 de janeiro de 1986, mostra a visita do então governador de Pernambuco, Roberto Magalhães, às obras do Parque Residencial do Curado. De acordo com a matéria, foram investidos Cr\$ 226,5 bilhões, com previsão de inauguração para o mês de abril daquele ano (Magalhães..., 1986):

Figura 4 – Obras do Parque Residencial do Curado IV - Jaboatão, 1986



Fonte: Magalhães... (1986, p. A-3).

Sobre os programas de financiamento habitacional, o bairro do Curado nos anos 1980 foi o local escolhido para a construção de extenso parque residencial, como afirmam Lima *et al.* (2021, p. 213-214):

[...] o Projeto do Parque Residencial Curado IV em Jaboatão dos Guararapes, datado de julho de 1985, já próximo à extinção do BNH (1986), é resultado da produção habitacional operada pela Companhia Habitacional de Pernambuco. [...] Segundo os documentos oficiais da Cohab-PE, a população máxima prevista era de 22.720 habitantes. No entanto, conforme já salientado, houve, ao longo dos anos que se seguiram à instalação dos moradores no local, um forte adensamento populacional na região, devido à necessidade premente por moradia da população situada na faixa de interesse social (Lima *et al.*, 2021, p. 213-214).

O Curado é formado pelos bairros Curado I, II, III, IV e V, os quais apresentam distintas formas de tipologia habitacional, casas e prédios com apartamentos, sendo parte delas construídas por meio da Cohab-PE. Conforme matéria veiculada no jornal Diário de Pernambuco em 26 de junho de 1980 sobre a entrega de casas no Curado II:

A cerimônia de entrega das casas realizou-se as 11 horas, presentes o secretário de Habitação, José Jorge Vasconcelos Lima, o diretor superintendente da Aço Norte, sr. Mário Balduino Linke, que também preside a Associação das Indústrias do Curado, empresários, funcionários e operários das empresas localizadas naquele DI [Distrito Industrial] e promitentes compradores das 273 unidades habitacionais construídas pela Cohab-PE (Governo..., 1980, p. A-17).

No caso específico do Curado IV, casas foram construídas nos espaços deixados entre os blocos, inclusive nas encostas dos morros, pela população que passa a ocupar aquele território a partir da autoconstrução e sem orientação técnica. Isso representa um risco à vida da população residente. Nas fortes chuvas ocorridas em maio de 2022 na RMR, um deslizamento de barreira no Curado IV vitimou quatro pessoas, conforme noticiado pelo jornal Folha de Pernambuco:

Um deslizamento de barreira no bairro do Curado IV, em Jaboatão dos Guararapes, neste sábado (28), provocou a morte de, pelo menos, duas pessoas. As vítimas eram duas crianças: um menino de um ano de idade e uma menina de dois anos. Segundo informações de moradores, ainda não confirmadas pelas autoridades, duas mulheres que estavam desaparecidas foram encontradas soterradas no local da tragédia, já sem vida. Também provocados pelas fortes chuvas que atingiram Pernambuco neste sábado, outros deslizamentos de terra sem óbitos foram registrados em localidades dos Curados I, II, III, IV e V (Medeiros, 2022, s. p.).

A imagem a seguir (cf. Figura 5) ilustra a paisagem urbana do Curado IV, próximo à Rua 14 e a Cova da Onça. Os prédios residenciais misturam-se às casas construídas na parte posterior das áreas regulares em meio à vegetação, que foi sendo paulatinamente desmatada para dar lugar às residências. A fotografia foi registrada pela pesquisadora em 2013, mas permanece atual mesmo dez anos depois, pois o capitalismo destrói as relações sociais locais e o meio ambiente, conforme discutido por Mészáros (2008, p. 18).

[...] o capital, por sua própria natureza, é incapaz de atentar para os problemas ameaçadores de sua crise estrutural. O sistema do capital tem um caráter eminentemente histórico. No entanto, suas “personificações” recusam-se a admiti-lo, no interesse de eternizar a vigência de seu modo de controle sócio-reprodutivo, apesar de todos os seus perigos hoje demasiadamente óbvios, mesmo com respeito à destruição da natureza e às inegáveis implicações dessa destruição para a própria sobrevivência humana (Mészáros, 2008, p. 18).

Figura 5 – Paisagem do bairro do Curado IV



Fonte: A autora (2013).

Jaboatão dos Guararapes apresenta um território heterogêneo e desigual como as grandes cidades nas regiões metropolitanas brasileiras. O processo de urbanização é permeado pela luta por moradia, expressivas ocupações urbanas e intervenção do poder público. Sobre este último aspecto, a intervenção do Estado historicamente foi conduzida de várias formas, seja realocando população do Recife para Jaboatão através dos programas habitacionais, promovendo a construção de moradias e infraestrutura para atender a população já residente, ou até mesmo não intervindo naquela parcela do território. Isso colocou parte da cidade disponível ao capital imobiliário para construção de moradias de alto padrão, assim como promoveu a formação de bairros com precárias condições de habitabilidade.

Ainda, faz-se necessário destacar que, ao analisamos os programas habitacionais executados pelo poder público no reassentamento da população, o território de Jaboatão dos

Guararapes vem funcionando ao longo das décadas como reserva de território para o deslocamento das populações indesejadas no Recife.

As forças produtivas e as relações de produção na expansão do capitalismo são responsáveis por configurar o território. Desse modo, sua organização é mediada por relações políticas que envolvem conflitos oriundos das relações de capital-trabalho (Saquet, 2010). Segundo Santos (2003), o território é a base do trabalho, das trocas e da residência, que perpassam relações de poder advindas do desenvolvimento econômico e desencadeiam na construção do espaço, que, por sua vez, se caracteriza como a totalidade. A construção do território é inseparável ao modo da exploração capitalista da cidade.

Essa influência da acumulação capitalista no direcionamento da atuação do Estado está intrinsecamente relacionada com a ocupação do território, como demonstrado por M. Santos (2020, p. 141):

A localização das pessoas no território é, na maioria das vezes, produto de uma combinação entre forças de mercado e decisões de governo. Como o resultado é independente da vontade dos indivíduos atingidos, frequentemente se fala de migrações forçadas pelas circunstâncias a que se alude acima. Isso equivale também a falar de localizações forçadas. Muitas destas contribuem para aumentar a pobreza e não para suprimir ou atenuar (Santos, M., 2020, p. 141).

A afirmação de M. Santos (2020) pode ser relacionada com as várias formas de ocupação no território pela população. Na ocupação espontânea, quando não está diretamente relacionado com a intervenção do poder público através de algum programa de intervenção na infraestrutura urbana, fica perceptível que os quesitos de renda, trabalho e classe social são determinantes para a população ocupar ou não áreas com maior, ou menor nível de pobreza. Da mesma forma, a afirmação do autor também está presente nas remoções de população, sejam elas para promover o acesso à moradia ou para executar grandiosas intervenções urbanísticas, é comum que os moradores precisem mobilizar-se politicamente a fim de fazer frente ao poder do Estado.

A partir da reflexão presente no parágrafo anterior, é mister pensar quem são os agentes implicados na produção do espaço. Para Carlos (2020, p. 64):

[...] o Estado, como aquele da dominação política; o capital, com suas estratégias objetivando sua reprodução continuada (e aqui nos referenciamos às frações do capital, o industrial, o comercial e o financeiro e suas articulações com os demais setores da economia, como o mercado imobiliário); os sujeitos sociais que, em suas necessidades e seus desejos vinculados à realização da vida humana, têm o espaço como condição, meio e produto da ação (Carlos, 2020, p. 64).

A autora nos permite compreender como a produção do espaço, as transformações no território e a execução das políticas públicas e sociais estão permeadas pelas relações de poder imbricadas nas relações sociais. Desse modo, o Estado exerce expressiva relação de poder a fim de assegurar as condições de reprodução (Carlos, 2020).

Embora os autores citados não tenham como objeto de estudo o território de Jaboatão em específico, suas contribuições teóricas sobre as relações de poder entre Estado, sociedade e as forças produtivas de exploração fornecem lentes para observarmos o processo de ocupação e exploração da terra urbana no município.

Jaboatão está dividido de forma administrativa em sete regionais, Jaboatão Centro, Cavaleiro, Curado, Muribeca, Prazeres, Praias e Guararapes, todas elas bastante distintas entre si. O Quadro 6 traz um panorama das regionais de Jaboatão no censo de 2010 quanto à população e à renda dos domicílios (IBGE, 2010).

O quadro permite verificarmos a localização da pobreza urbana, tendo as regionais dos Guararapes, Muribeca e Cavaleiro os maiores índices percentuais de domicílios com até um ¼ de salário-mínimo. Em 2010 o salário-mínimo estava fixo em R\$ 510,00 reais. Isso significa dizer que a renda per capita de ¼ de salário-mínimo era de apenas R\$ 127,5 reais.

Ainda sobre as diferenciações entre as regionais, no centro da cidade persistem, atualmente, antigas construções, inclusive da época colonial, que se misturam ao intenso comércio e serviços. Nesta paisagem urbana, também estão presentes residências e a estação de metrô, importante integração para a área do “Jaboatão Velho”, que possibilita a locomoção na RMR, inclusive ao município de Moreno, que detém menor integração com o Recife. Tudo isto entrecortado pelo rio Jaboatão e seu afluente, o rio Duas Unas, que em períodos de fortes chuvas adentram os imóveis comerciais e residenciais. Esse mesmo território alagável pelo rio Jaboatão e seu afluente também é composto por encostas e as áreas rurais nos antigos engenhos de cana-de-açúcar.

Quadro 6 – Regionais Jaboatão - População residente x faixa de renda per capita %

POPULAÇÃO RESIDENTE/DOMICÍLIOS - REGIONAIS JABOATÃO (2010)								
REGIONAIS		POPULAÇÃO			DOMICÍLIOS			
JABOATÃO CENTRO		109.341			33.131			
CAVALEIRO		112.424			34.007			
CURADO		46.440			14.659			
MURIBECA		46.891			14.713			
PRAZERES		90.818			27.422			
PRAIAS		165.304			51.908			
GUARARAPES		65.995			19.211			
SALÁRIO-MÍNIMO - RENDA PER CAPITA POR DOMICÍLIO %								
REGIONAL	Até 1/4	+ 1/4 a 1/2	+ 1/2 a 1	1 a 2	2 a 3	3 a 5	+ de 5	S/R

JABOATÃO CENTRO	14,88%	28,30%	31,42%	14,48%	2,85%	1,31%	0,40%	6,31%
CAVALEIRO	15,37%	29,36%	32,96%	13,02%	2,02%	0,83%	0,24%	6,16%
CURADO	9,52%	21,27%	32,66%	22,43%	5,02%	1,91%	0,60%	6,54%
MURIBECA	15,38%	24,82%	31,36%	16,59%	3,39%	1,46%	0,35%	6,59%
PRAZERES	13,97%	27,33%	31,43%	14,37%	3,03%	1,41%	0,74%	7,67%
PRAIAS	9,22%	16,85%	22,03%	18,42%	9,07%	9,60%	10,51%	4,27%
GUARARAPES	15,91%	30,34%	31,58%	12,14%	2,09%	0,96%	0,49%	6,44%

Fonte: A autora (2023), adaptado de IBGE (2010).

Assim como no bairro do Curado IV, em maio de 2022 as fortes chuvas que “castigaram” a RMR afetaram moradores das áreas das Malvinas, Moenda de Bronze, Padre Roma e Santo Aleixo. Estes perderam móveis e alguns tiveram casas arrastadas pela força da água. A matéria veiculada pelo portal online da Folha de Pernambuco (Castro, 2022) apresenta o cenário de tristeza e desalento dos moradores diante da destruição e perdas somado a necessidade atenção do poder público:

Nesse momento eu fico muito angustiada, porque a gente tem as coisas com sacrifício, e eu não sei de onde veio tanta água e acabou com tudo. A minha situação nesse momento é de muita tristeza, muita angústia mesmo. Eu perdi tudo, não tenho nada. Não temos ajuda, só se Jesus mandar, e os vizinhos que são muito bons que estão nos ajudando (Castro, 2022, s. p.).

A partir deste trecho do depoimento, é possível observar a ausência de consciência de classe ao atribuir ao divino o socorro para a tragédia que se encontra em meio a execução do poder público de ações fragmentadas e descontinuadas, o que demonstra a relevância da educação para a mobilização da população e fortalecimento do território frente as ações do Estado capitalista. De outra forma, o ato de recorrer ao divino é resultado da debilidade do Estado no atendimento às necessidades da população.

No discurso da moradora entrevistada podemos perceber o sentimento de desalento e da necessidade de contar com a rede de solidariedade de outros moradores diante da inércia do poder público na oferta da ajuda imediata. Inércia esta que não podemos definir se é por falta de articulação das atividades de atendimento à população ou pela dificuldade das equipes em acessar as áreas impactadas pelos alagamentos naquele momento. Todavia, é importante destacar como o povoamento dessas áreas aconteceu a partir da necessidade de onde morar, sem o planejamento urbanístico adequado. Assim, ocupando locais sujeitos a alagamentos e impróprios à moradia. O que ocasionou importante impacto ambiental nos rios e lagos do município, como a poluição e assoreamento, contribuindo diretamente para as cheias.

O sentimento de desalento no depoimento destacado ser observado na Figura 6, o morador deixa-se fotografar junto a um sofá entre os poucos objetos que não foram levados pela inundação junto com a sua casa:

Figura 6 – Enchente em Jaboaão Centro, maio de 2022



Fonte: Castro (2022).

O assoreamento é um fenômeno natural causado pelo acúmulo de sedimentos (solo) que interfere no curso de rios, córregos e lagoas. A produção e descarte inadequado de resíduos sólidos tem agravado esta situação. Assim, o lixo, entulho e esgoto transportado pelas chuvas ou ventos são depositados nos fundos dos rios. Outro fator de grande impacto é a remoção da vegetação na margem dos rios, favorecendo a erosão do solo e agravando o assoreamento (Rio de Janeiro, 2020). No caso específico de Jaboaão dos Guararapes, o assoreamento aconteceu desrespeitando os direitos e a natureza. O que caracteriza a questão ambiental no município.

As regionais apresentadas, Curado IV e Jaboaão Centro, são apenas um recorte da realidade urbana do município. Desse modo, tem-se o objetivo de mostrar a pluralidade do território de Jaboaão, assim como a complexidade no seu planejamento urbano. Dentro de Jaboaão há vários “jaboaões” com suas demandas específicas de intervenção urbana e social. O que requer ao poder público a estratégia de ações que levem em consideração muitos aspectos, como a constituição do meio físico e geográfico, a forma de ocupação urbana e a tipologia habitacional, os indicadores sociais de renda, trabalho, violência, entre outros.

3.2 O NASCER DA COMUNIDADE DO CAJUEIRO SECO: REASSENTAMENTO E AUTOCONSTRUÇÃO

No início dos anos 1960, o bairro de Cajueiro Seco foi escolhido como área de transferência de população pelo SSCM, para implantação da Comunidade do Cajueiro Seco. O projeto acolheu parte da população que ocupava naquele período o Monte dos Guararapes, localizado no município de Jaboatão (Veras, 1964).

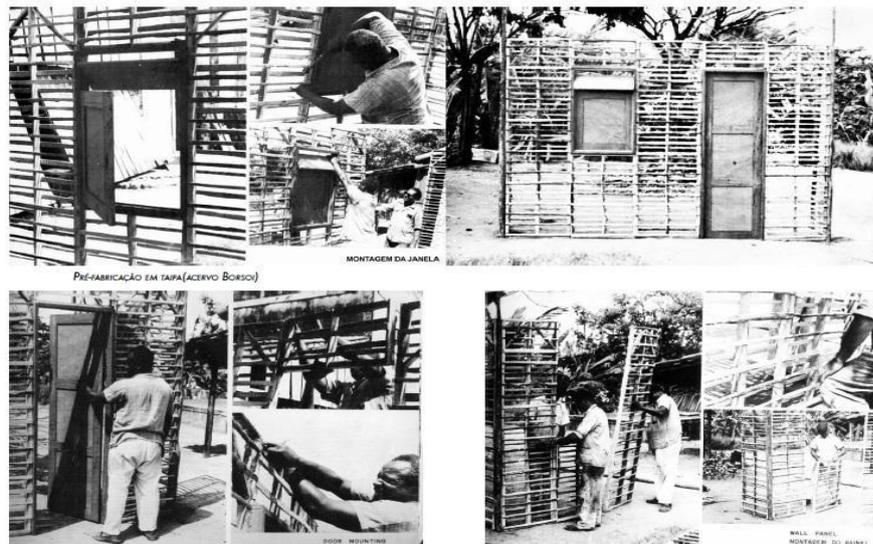
Para discutir tal período histórico, teve-se por base na elaboração desta subseção a pesquisa bibliográfica, monografia da Escola de Serviço Social de Pernambuco, e documental, por meio dos jornais da época, em particular o jornal Diário de Pernambuco por conter maior volume de informações, além de sua digitalização estar mais legível no site da Biblioteca Nacional.

A experiência representava na época esforços do poder público na promoção de ações que pudessem ser uma alternativa para acesso à moradia em substituição as moradias insalubres que se faziam cada vez mais presentes no cotidiano do urbano do Recife em franco processo de expansão. Os problemas da insalubridade das moradias eram conhecidos do poder público desde as primeiras décadas do século XX, como já discutido nas sessões anteriores.

Coube ao arquiteto Acácio Gil Borsoi²⁹, que na época trabalhava no SSCM, a autoria do projeto-piloto de Cajueiro Seco. O arquiteto buscava desenvolver a técnica da taipa por ser uma forma barata, rápida e de conhecimento popular para a autoconstrução de moradias. A construção das casas era realizada por painéis modulados em taipa e deveriam atender as necessidades das famílias no que concerne à rede hidráulica e salubridade (Borsoi, 1984):

²⁹ Acácio Gil Borsoi, arquiteto carioca, formado pela Faculdade Nacional de Arquitetura no Rio de Janeiro veio para a cidade do Recife nos anos de 1950, tornando-se um dos mais importantes arquitetos no período, projetando diversas residências para classe média e da burguesia. Ainda foi professor da então Faculdade de Arquitetura de Pernambuco no mesmo período, sendo titular da cadeira de Grandes Composições de Arquitetura (cf. Rangé, 1998).

Figura 7 – Comunidade do Cajueiro Seco: construção dos painéis das casas de barro armado



Fonte: Revista Projeto (1984).

De acordo com Olender (2006), a taipa ou pau-a-pique é uma das técnicas mais encontradas na arquitetura brasileira desde a época colonial. De acordo com a autora, os portugueses utilizaram a técnica para construir ou dar acabamento interno a vários edifícios históricos e ainda preservados. Desse modo, a autora argumenta que, quando executada de forma correta, é altamente resistente, seguro, ecológico e de baixíssimo ou nenhum custo por ser feita com materiais disponíveis no próprio terreno da construção – terra, madeira, fibras etc. – ou em regiões próximas a ele. Ainda, Olender (2006, p. 23) explica que, “[...] a partir do período após a revolução industrial e no pós-guerra, provocou um aumento significativo do preconceito em relação à sua utilização. Isso porque a quase totalidade das construções passou a ser feita de maneiras as mais inadequadas, tornando esse tipo de arquitetura sinônimo de precariedade, pobreza e proliferação de doenças”.

Além da construção das moradias, também foram previstos a implantação de equipamentos de uso coletivos, como igreja, auditório, comércio, oficinas de roupas e sapatos, unidade de saúde e escola (Veras, 1964).

O projeto foi considerado pioneiro na época, como demonstra reportagem do jornal Diário de Pernambuco em 5 de maio de 1963:

Estudantes de arquitetura vão colaborar, sob a orientação do arquiteto Acacio Gil Borsoi, com o Serviço Social Contra o Mocambo na execução do projeto de Cajueiro Sêco, em Prazeres, onde cerca de 2 mil famílias serão instaladas dentro de um programa de incentivo à auto-construção e organização artesanal. O plano do Cajueiro Sêco está pronto na parte urbanística, e representa uma iniciativa pioneira no gênero, no Nordeste do Brasil. Serão recrutados como voluntários para o trabalho, estudantes

de diferentes períodos da Escola de Arquitetura da Universidade do Recife (Informativo..., 1963, p. 4).

O SSCM participou de forma ativa no processo de assentamento das famílias, conforme demonstrado por Veras (1964)³⁰. A autora assinala que coube à equipe de Assistentes Sociais da instituição desenvolver, em conjunto com estudantes da Escola de Serviço Social de Pernambuco, assessorados por equipe técnica de diferentes áreas de formação, o trabalho educativo junto às famílias. As atividades tinham por objetivo a promoção da integração social da população através da organização comunitária e capacitação profissional norteadas pela concepção de desenvolvimento de comunidade.

O levantamento realizado com os moradores identificou que Cajueiro Seco tinha uma população cerca de 2.000 mil pessoas, a maioria composta por “pretos e mulatos” de origem predominantemente rural que integraram o processo migratório, sobretudo do rural para o urbano, e passando a habitar o Recife, marcadamente entre as décadas de 1950 a 1960 atraídas por melhores condições de trabalho (Veras, 1964).

De acordo com o IBGE, em 1940, Recife tinha uma população de 348.424 habitantes, já em 1950 a população no Recife era de 524.682 habitantes, dez anos depois, o censo realizado em 1960 constatou que esse número tinha aumentado para 797.234 habitantes (IBGE, 2010). Apesar de capitais como Salvador e Fortaleza terem dobrado o número de habitantes neste período, o Recife continuou sendo a capital mais populosa do Nordeste até a década de 1970. Dessa forma, ilustrando como se construiu a passos largos a metropolização e conurbação da capital e as cidades circunvizinhas.

Os jornais da década de 1960 apresentam reportagens sobre este período de “êxodo rural” em direção ao Grande Recife. Em 8 de setembro de 1968 o jornal Diário de Pernambuco publicou uma matéria com o título “Êxodo rural transforma áreas do “Grande Recife” em imensa favela”, discutindo a realidade da população dos municípios do interior do estado de Pernambuco que migravam à capital em busca de postos de trabalho. Essa migração de população perdurou de forma mais intensa até a década de 1970:

Uma visita às inóspitas favelas que se erguem em torno do “Grande Recife”, é o suficiente para dar uma ideia da situação em que se encontram milhares de nordestinos, desprovidos da mínima assistência que lhes garanta uma sobrevivência digna. Dois fatores distintos têm causado o aparecimento de uma população marginalizada junto à capital de Pernambuco. O êxodo rural, provocado pela falta de

³⁰ A autora era estagiária do Serviço Social na instituição neste período e demonstra no trabalho monográfico ‘Comunidade do Cajueiro Seco’ dados demográficos da população e o cotidiano das ações executadas com os moradores.

condições para fixar o homem no interior e o crescimento desproporcional do setor industrial da área, com relação às condições sociais a serem oferecidas aos seus milhares de habitantes (Batista, 1968, p. 9).

O título da matéria atribui ao êxodo rural a transformação do Recife em imensa favela, mas é necessário pontuar que o responsável pela migração da população, pobreza, desigualdade e desemprego é a própria lógica do sistema capitalista. A pobreza e falta de postos de trabalho, impulsionou a população a migrar para os grandes centros urbanos em busca de melhores oportunidades e condições de vida.

De acordo com a matéria, os investimentos da Sudene foram concentrados no Recife, Cabo de Santo Agostinho e São Lourenço, negligenciando o restante do estado de Pernambuco. Em tal situação da falta de investimentos públicos, restaram as famílias que viviam no campo migrar para a cidade grande a fim de conseguir trabalho, mas a realidade era de empregos temporários, persistente pobreza e adoecimento por verminoses em virtude das condições insalubres de moradia (Batista, 1968).

Desta maneira, a maioria dos moradores que foram instalados na Comunidade do Cajueiro Seco eram provenientes da Zona Canavieira pernambucana dos municípios litorâneos localizados nas Zonas da Mata, mas também foram identificadas pessoas advindas do Agreste e do Sertão e, em menor parte, de outros Estados, como a Paraíba. Além disso, foi registrado o aumento da população associado ao crescimento vegetativo, ou seja, a parcela da população constituída dos nascidos no Recife, embora em menor percentual. Os dados demográficos também apontaram que a população era composta em sua maioria por mulheres (50,48%), os homens representavam 49,52%, e jovens com idades entre 0 e 15 anos (60,06%) e 15 a 35 anos (31,14%), enquanto os idosos compunham um percentual menor da população, sendo quase inexistente a incidência de pessoas idosas, mas seu percentual não foi mencionado por Veras (1964).

A situação de pobreza fica ilustrada através dos dados de escolaridade e ocupação em relação ao trabalho. Mostram os dados que 52,81% dos moradores não tinham a educação primária completa, incluindo os que apenas sabiam ler e escrever, apenas 3,38% haviam concluído a educação primária e 1,13% o ginásio completo. O restante do percentual era composto por analfabetos, 42,68%, correspondendo a quase a metade dos residentes. No tocante à ocupação, 2,54% eram funcionários públicos, 8,74% operários e 39,85% das mulheres trabalhavam como empregadas domésticas, sendo observadas outras ocupações, como pequenos comerciantes, costureiras, pedreiros, motoristas e vendedores ambulantes (Veras, 1964).

No trabalho monográfico está expresso que, em virtude da falta de vínculo empregatício, parte da população era tida como marginal por não apresentar ocupação, tendo sua mão de obra utilizada no processo de melhorias para a comunidade. Sobre o aspecto de infraestrutura urbana, Veras (1964) anota que apesar de terem sido construídas superquadras que permitem a circulação, podendo posteriormente haver a inserção do transporte coletivo na comunidade, não havia rede elétrica nas superquadras, o abastecimento de água era insuficiente para atender a população e a maioria das casas não possuía fossas. Desse modo, segundo a autora, “[...] por esta razão, pode-se afirmar que se trata de um conjunto de mocambos ainda por higienizar³¹ e a transformar-se em núcleo residencial para população de baixo nível econômico” (Veras, 1964, p. 3).

Veras (1964) destaca que a intervenção social foi necessária diante da ‘desorganização social’ presente, pois a edificação das moradias pelo sistema de autoconstrução não estimulou a ajuda mútua, sendo observado entre a população o sentimento de ‘medo e desesperança’ com a paralisação das atividades, assim como a desconfiança gerada com a administração do SSCM após a “revolução”³² de 1964.

Acerca da necessária intervenção das profissionais do Serviço Social, o jornal Diário de Pernambuco, em 28 de agosto de 1964, coloca o trabalho social como relevante para o controle da população ali residente, mais uma vez expondo todo o estigma social da época contra a população que habitava as áreas pobres da cidade, assim como o discurso da classe dominante:

Entre a herança maldita com que foi aquinhoadada a administração estadual, o caso de Cajueiro Seco merece registro especial. Ali em Prazeres, a poucos minutos do Recife, um aglomerado humano heterogêneo surgiu da noite para o dia, quase a modos de geração espontânea, desordenado, tumultuário, caótico. De que vive aquela gente que se amontoa ao longo das dunas inóspitas do “grande Recife”, ninguém poderá dizer. É uma população vadia, instável, sem raízes, a maioria vivendo de biscates, ao azar dos acontecimentos, escorregadia, fluida, sem fixação segura e duradoura. E ao Sr. Pinheiro Lins cabe a tarefa ingente de dar um sentido humano àquela mole humana, um cortiço generalizado, quase uma horda selvagem, movediça tumultuada. Bem fez, já o diretor do Serviço Social Contra o Mocambo levando para ali a presença

³¹ Aqui o sentido de higienizar refere-se a higiene social. O que significa dizer que a experiência habitacional de Cajueiro Seco precisava ainda ser adequada aos modelos de habitação consideradas salubres na época. Sobre esse padrão higienista, Ribeiro e Cardoso (1996) discutem que as transformações voltadas para o embelezamento das cidades foram iniciadas no século XIX inspiradas nos modelos das cidades europeias. Nesse período, as elites cafejeiras começaram a se interessar pelas cidades em virtude de elas serem funcionais à expansão dos negócios. Todavia, as cidades brasileiras na primeira república ainda eram consideradas atrasadas quando comparadas às metrópoles europeias. Desse modo, os autores destacam duas características centrais do discurso higienista e urbanístico produzido nos países centrais: “[...] a. Concepção organicista na formulação do diagnóstico. A categoria meio natural e social organiza um discurso condenatório da realidade e sustenta a formulação da cidade ideal. b. Embelezamento, monumentalidade e controle social sobre o uso do espaço orientando a intervenção. Grandes operações de renovação/construção e normatização das práticas sociais” (Ribeiro; Cardoso, 1996, p. 64).

³² A autora usa o termo *revolução* para se referir ao período da Ditadura Militar (1964-1985).

ordenadora de uma equipe de assistentes sociais, cujo programa renovador já começa a fazer-se sentir (Cajueiro..., 1964, p. 4).

Na análise documental nos jornais da época, observa-se que, com a instalação da Ditadura Militar, em 31 de março de 1964, o Jornal Diário de Pernambuco passa a publicar críticas à experiência de Cajueiro Seco, assim como reportagens que colocam Gildo Guerra como corrupto e Cajueiro Seco como um núcleo Subversivo (Inquérito..., 1964).

Sobre este aspecto, é importante frisar que, com a instalação da Ditadura Militar, todas as ações governamentais que continham em seu escopo a participação popular foram minadas e extintas. Dessa forma, a existência da participação popular tornou-se a razão exposta para o encerramento do projeto de autoconstrução, mesmo sendo considerado modelo para habitação popular no Brasil. Assim, com a finalização das atividades de construção das unidades habitacionais, o SSCM assume a atribuição de organizar o trabalho educativo de modo a estimular vínculos comunitários e ajuda mútua entre os moradores. A inclusão produtiva na época ficou a cargo da criação de cooperativas artesanais (costura e fabricação de sapatos) a fim de aproveitar a mão de obra ociosa (PG..., 1965).

A experiência de autoconstrução da “Comunidade do Cajueiro Seco” apresenta dois elementos relevantes a serem observados em seu processo de formação: o primeiro consiste na ideologia do desenvolvimento de comunidade presente na época, que versava no somatório de esforços da população e do poder público para proporcionar melhores condições de vida para a comunidade. O segundo elemento remete à formação do bairro para a classe pobre, marcado desde sua gênese pela precariedade e pouca infraestrutura urbana.

Conforme discutido por Iamamoto e Carvalho (2006), o Desenvolvimento de Comunidade (DC) é incorporado no processo de trabalho do Serviço Social na década de 1960, sendo resultado da dinâmica política, social e econômica da época direcionada de forma ideológica pelo desenvolvimentismo capitaneado pelas classes dominantes. Os autores afirmam que o próprio Serviço Social é situado como instrumento de consecução dos objetivos nacionais, pois à categoria é atribuída papel educativo junto à população que corrobore para o desenvolvimento nacional. Desse modo, a disciplina de Desenvolvimento de Comunidade integrou o currículo do curso de Serviço Social a partir de 1964, apenas sendo retirado do currículo em 2002, por meio da Resolução nº 15, de 13 de março de 2002, a qual teve por base o parecer nº 492/2001 da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (Abeps) (Cardoso, 2016).

No tocante ao desenvolvimento de comunidade, Ammann (1987) enfatiza que o processo educativo se pautava na manutenção da ordem e na dinâmica como agente do

progresso, tendo por base os interesses comuns a solidariedade e a cooperação de todos os setores da comunidade neste processo. Tais elementos promoveram e alicerçaram a valorização da vida comunitária. De acordo com Arcoverde (2011), o *mito da comunidade* foi desenvolvido, de certo modo, através da solidariedade e coesão grupal, sendo base de determinadas características sociais. A autora enfatiza que esta expressão foi utilizada de forma estratégica com o intuito de “[...] dar força e impulsionar à ação determinados segmentos populacionais, ao mesmo tempo que se mascara e encobre a realidade caracterizada pela coesão e homogeneidade” (Arcoverde, 2011, p. 23).

Desse modo, os fatores para a integração da população ocorriam de acordo com a área geográfica comum e proximidade espacial (característica facilitadora para as relações fundadas nos laços de vizinhança), na homogeneidade cultural e na identidade de interesses (Arcoverde, 2011).

Ainda para Arcoverde (2011, p. 23):

A partir dessa perspectiva, é que são formulados e implementados programas estatais voltados para as populações de baixa renda. Entre nós, particularmente, nas décadas de 50/60, evidencia-se o “viés integrativo” daqueles programas voltados para a eliminação de uma suposta marginalidade, que salientava a segregação de determinados contingentes populacionais que residiam nas favelas, nas áreas de invasão ou de periferia urbana (Arcoverde, 2011, p. 23).

No tocante ao receio da marginalidade, ela pode ser observada a partir da caracterização que Veras (1964) faz da população ao informar que àqueles considerados marginais, ou seja, sem ocupação, foram inseridos em atividades em prol de melhorias para a comunidade. Assim como o “mito da comunidade”, o “mito da marginalidade” se fez presente quando relacionado à população pobre. De acordo com Perlman (1981, p. 124), o termo *marginal* tradicionalmente foi utilizado na Europa e Estados Unidos como forma de “[...] caracterizar os pobres como suspeitos, num outro sentido – ‘as classes perigosas’, ou pessoas que vivem em zonas de miséria e dor”.

Para a autora, na América Latina existem profundas raízes históricas nas conotações pejorativas aos pobres, sendo o comportamento considerado socialmente *normal* ou *marginal* determinado pelas classes média e alta. Além disso, Perlman (1981) enfatiza que tal conceito foi reforçado pelas próprias instituições oficiais responsáveis pela política das favelas, como a Fundação Leão XIII no Rio de Janeiro (1947-1964). A instituição afirmava, em documento oficial, que a desintegração da família ocorria na favela em consequência da “[...] promiscuidade, dos maus exemplos e das dificuldades financeiras” (Perlman, 1981, p. 125).

As informações apresentadas por Perlman (1981) são fruto de estudo realizado entre os anos de 1968-1969, o que demonstra que a criminalização da população pobre não é algo novo, sendo fruto das relações de dominação e exploração das classes dominantes aliada pelo avanço da exploração capitalista sobre a cidade. Tal processualidade moldou a ocupação do território no tecido urbano conforme a classe e renda, assim como o direcionamento das intervenções capitaneadas pelo poder público.

Desse modo, seguindo este mesmo pensamento quanto à população pobre, a comunidade do Cajueiro Seco está dentro desta lógica de controle dos pobres urbanos a fim de evitar que as ocupações a partir das construções de casebres continuem a se espalhar pelo Grande Recife, ameaçando, assim, o ideal de modernidade e civilidade que tanto queria-se alcançar, como demonstra matéria do jornal Diário de Pernambuco em 21 de novembro de 1963:

O novo núcleo residencial de Cajueiro Seco, representa um esforço da técnica contra a implantação de bairros imundos e toscos como Brasília Teimosa e Cais do Areal que tanto nos humilham e tão mal falam e gesticulam dos nossos foros de civilização. Cajueiro Seco é o planejamento, o bom senso, dentro de linhas humildes (taipa), que mais tarde, a força do tempo, se transformará em bairros apresentáveis, tudo de acordo com a evolução social de nossa gente (Usuário..., 1963, p. 8).

No decorrer da pesquisa documental para a construção deste capítulo, chamou a atenção as constantes ações do poder público de realocação de população para o território de Jaboatão. Além da experiência de construção em taipa pelo SSCM para a implantação da Comunidade do Cajueiro Seco em 1963, foram encontradas na pesquisa em jornal outras ações para realocar população do Recife ao bairro de Cajueiro Seco.

Em 10 de julho de 1965, o jornal Diário de Pernambuco publicou uma matéria sobre o estudo realizado por um grupo de Assistentes Sociais em colaboração com o governo do estado a fim de atender a necessidade de habitação das 211 famílias (1.049 pessoas) desabrigadas em decorrência das enchentes naquele período (Governo..., 1965). O estudo foi entregue a José Cavalcanti, secretário para assuntos extraordinários:

As assistentes sociais consideram o estudo “um roteiro bem definido para a solução do caso enchente” e dizem esperar que as autoridades competentes aproveitem a oportunidade, providenciando, com urgência, os recursos materiais e humanos necessários à concretização do plano. Assinalam que o retardamento das soluções indicadas agravará o problema, “uma vez que muitas famílias já se encontram em situação de desespero” (Governo..., 1965, p. 2).

Ainda de acordo com a matéria, no debate sobre ações para solucionar a problemática habitacional, chegou-se às seguintes conclusões:

a) encaminhar, devidamente selecionadas, 100 famílias para Cajueiro Seco (plano habitacional); b) motivar 50 famílias para outras áreas a critério da Prefeitura; c) estudar com as famílias não enquadradas nos itens anteriores as medidas necessárias à “Operação Retorno” (Governo..., 1965, p. 2).

As casas em Cajueiro Seco para as vítimas das enchentes de 1965 foram construídas pelo SSCM em setembro de 1966, sendo estas 100 casas de taipa com 25 m² de construção. A obra foi realizada a partir de um convênio celebrado entre a Secretaria de Assistência e a Sudene no valor de Cr\$ 100 milhões. Nesse mesmo período, o SSCM entregou 64 casas no bairro do Ibura, mas com outra tipologia. Estas foram construídas em alvenaria, cobertas com telhas francesas, com piso de cimento, tendo a metragem de 55 m², custando cada uma Cr\$ 2.200.000 (Quatro..., 1966). Isso chamou atenção quanto às diferenciações das construções para o provimento da habitação, reforçando a construção em taipa para o bairro de Cajueiro Seco.

No mês de novembro de 1965, outra matéria do Diário de Pernambuco informa sobre a realocação de população do Recife para o bairro de Cajueiro Seco (Ganharam..., 1965). Neste caso específico, foi doado o lote às famílias para a construção de casas, o que demonstra novamente como o bairro de Cajueiro Seco foi crescendo a partir da autoconstrução de moradias por parte da população com o apoio do poder público:

Foram coroadas de êxito as providências e solicitações da Prefeitura Municipal do Recife, junto ao Serviço Social Contra o Mocambo no sentido de amparar 12 famílias há algum tempo abrigadas precariamente sob as estruturas do futuro Hospital do Câncer, na rua do Pombal, as quais, anteriormente residiam na avenida Amazonas, Boa Viagem, e tiveram seus casebres demolidos em decorrência da justiça. As medidas em conjunto entre a Prefeitura Municipal do Recife e o Serviço Social Contra o Mocambo, possibilitaram àquelas modestas famílias conseguir terreno, no Cajueiro Seco, doado pelo governo do Estado, enquanto a Municipalidade, se possível, arcará com o material para construir, em condições melhores, habitações para os desabrigados (Ganharam..., 1965, p. 4).

Em janeiro de 1966, o SSCM voltou a construir casas em Cajueiro Seco para sessenta famílias desabrigadas em decorrência das enchentes no Recife (Serviço..., 1966). Além das ações do Estado para a construção de moradias, também ocorreu, nesta época, ações de construção de 400 casas no regime de mutirão de ajuda mútua entre as famílias, cabendo ao poder público apenas fornecer o material (Regis, 1967).

Ainda, em 1967, o SSCM anunciou a continuação da intervenção em Cajueiro Seco por meio do saneamento dos mocambos, tidos como “sub-habitações”. A ação tinha o objetivo de

recuperar cerca de 500 moradias com recursos do BNH. Conforme o jornal Diário de Pernambuco (SSCM..., 1967), a recomendação dos recursos do BNH para a recuperação de áreas consideradas marginais, foi realizada pelo então presidente Costa e Silva em visita ao Recife. Neste período Brasília Teimosa também foi escolhida para receber a intervenção, sendo considerado um “sub-bairro” do Recife dada as suas condições de moradias precárias ali instaladas:

A escolha de Cajueiro Seco foi feita pelo assessor para assuntos habitacionais do ministro Albuquerque Lima, do Interior, que visitou, com o presidente do SSCM, engenheiro Leônidas Estelita, aquele local, ficando determinado que serão recuperados ali 500 casebres (substituição de paredes de taipa por alvenaria nua, mudança de cobertura de instalação de serviços de água luz e esgotos) (SSCM..., 1967, p. 10).

A pesquisa documental, por meio dos jornais, possibilitou observar a concentração dos esforços voltados para a questão da habitação, mas no sentido de higienizar e modernizar a cidade. Nas matérias publicadas está expresso um Estado a serviço das classes dominantes que utilizou o território de Cajueiro Seco como forma de controle social.

Desse modo, observa-se nas ações que algo para ser emergencial, como a construção em taipa, torna-se alongado, permanecendo a população em situação não adequada de moradia. Outra questão relevante está no lugar destinado aos pobres urbanos pelo Estado no território da cidade, assim como a necessidade de controle desta população como classes perigosas. Sobre esse controle da população por meio da moralidade e do trabalho, chama a atenção a relevância do Serviço Social em todo o processo de formação dessas comunidades, servindo o trabalho do assistente social como instrumento de controle das massas.

O cotidiano das intervenções urbanas vivenciado na década de 1960 e aqui apresentado por meio das matérias de jornais, está articulado com a questão regional discutida no primeiro capítulo desta dissertação. Assim, observa-se o papel da Sudene em financiar algumas intervenções urbanas, assim como a concentração do desenvolvimento industrial no Recife e em cidades próximas, relegando a população das pequenas cidades a própria sorte na busca pela sobrevivência. A desigualdade não está apenas entre as regiões brasileiras, mas também no próprio estado de Pernambuco no direcionamento dos investimentos e não desenvolvimento do campo. Acreditamos que essa desigualdade regional seja o embrião da questão urbana na metrópole do Recife e seus municípios vizinhos.

3.3 O CONJUNTO HABITACIONAL OLHO D'ÁGUA

O retrato de parte da realidade do município de Jaboatão discutida neste trabalho durante a década de 1960 nos permite observar como alguns aspectos conservadores permaneceram na política habitacional brasileira, mesmo após os avanços vivenciados por meio da CF de 1988 (Brasil, 1988), o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) e a nova PNH (Brasil, 2004) na segunda metade dos anos 2000. A moradia não é mais construída em taipa, mas continua desarticulada dos outros direitos sociais, sendo, assim, ações fragmentadas e descontinuadas, esta última referindo-se a não continuidade das ações ou a não implementação/interrupção das ações planejadas.

Sobre esses dois termos fragmentadas e descontinuadas, acredito que eles dão o *tom* em se tratando das intervenções urbanas em Jaboatão dos Guararapes, o que ocasiona o aumento dos problemas urbanos, tendo o poder público que realizar novo estudo para intervir em dada realidade. Além disso, aguardar a liberação da verba pública para o financiamento das ações. Desse modo, um dos exemplos que perfeitamente se encaixam nesta situação é a revitalização da Lagoa Olho D'água.

A Lagoa Olho D'Água está localizada próxima à faixa litorânea do município de Jaboatão dos Guararapes, situada entre os bairros de Piedade, Candeias e Barra de Jangada. O seu espelho d'água de lagoa ocupa uma área de aproximadamente 375 hectares. Faz parte da microbacia do Rio Jaboatão com 3.350 hectares, nos limites do estuário dos rios Jaboatão e Pirapama. É considerada uma das maiores lagoas costeiras existentes na zona urbana no Nordeste e no País. Em decorrência do importante papel que exerce na área, a Lagoa vem sendo estudada desde os anos de 1960. Nos anos 1970, o estudo geológico realizado pela Fidem já indicava sobre a necessidade de se evitar construções de habitações nas áreas próximas às margens, assim como evitar a poluição nos locais em que já havia a construção de moradias (Silva, 2018).

Apesar dos estudos sobre a importância da preservação da Lagoa Olho D'água já serem realizados há décadas pelo próprio governo do estado, apenas em 1990, a Lei Orgânica do Município de Jaboatão, no artigo 178, definiu a lagoa como área de proteção ambiental, atribuindo ao poder público a responsabilidade de realizar estudos socioeconômicos e fisiográficos para fixar os limites de sua utilização. A ocupação urbana proporcionou grande impacto ambiental, tornando-a área vulnerável. Em 1991, a localidade foi regulamentada como área Zeis pela Lei Municipal nº 114, de 1991. É deste período também a realização de estudos que versavam sobre a necessidade de revitalização da Lagoa, estes identificaram a

heterogeneidade da ocupação do território quanto à renda da população, assim como do padrão das edificações ali presentes (Silva, 2018).

Figura 8 – Imagem da área do Conjunto Habitacional Olho D’água, 2012



Fonte: Fernandes (2013).

Todavia, apesar da legislação citada e dos estudos realizados, decorreu-se mais de vinte anos para ser implementada ação de revitalização da Lagoa. No período de 2011 a 2012, o bairro de Cajueiro Seco recebeu uma população de 1.376 famílias, advinda do entorno da Lagoa Olho D’água, localizada em uma Zeis do município. Neste período, a construção do conjunto habitacional para o reassentamento das famílias se caracterizou como a primeira etapa para o Projeto de Urbanização das Margens da Lagoa Olho D’Água, realizado por meio do Programa Intervenções em Favelas com recursos do PAC I.

Conforme o projeto da Cehab, este tinha por objetivo promover programas de construção de habitações populares e saneamento integrado a fim de garantir às famílias assentadas em área de risco a elevação da qualidade de vida e requalificação do ambiente natural. No levantamento realizado pela Cehab em 2010 junto à população, identificou-se 3.229 famílias residentes nas margens da Lagoa Olho D’Água. Em virtude do número expressivo de moradores, várias localidades foram atingidas pelo reassentamento como decorrência das obras de urbanização. As localidades afetadas foram: Areiero, Jardim Prazeres, Lagoa das Garças, Novo Horizonte e Sotave.

O Diagnóstico foi realizado com base em Ficha Cadastral, apresenta a característica da população com foco nos chefes de família e a composição familiar, caracterização do imóvel,

informações sobre o terreno e os serviços de infraestrutura básica, foto do imóvel, croquis de localização e observações gerais.

No projeto também estava previsto que o reassentamento das famílias deveria ser feito para uma área do mesmo bairro com 75.380,00 m², localizada no Loteamento Urbanização de Prazeres III, antigas quadras 47, 48, 57 e 58, hoje denominada Quadra C1 e antigas quadras 66, 67, 74, 75, 82 e 83, denominada atualmente Quadra G1, no bairro de Cajueiro Seco. As unidades habitacionais foram distribuídas em 86 blocos, contendo cada bloco 16 apartamentos de 39 m², com dois quartos, sala, cozinha, área de serviço, banheiro e varanda. O terreno escolhido para construção do conjunto habitacional fica a uma distância de 5 km da lagoa.

Para o projeto de saneamento integrado e urbanização da Lagoa Olho D'água, no PAC I foram destinados R\$ 59 milhões de reais. Na construção do Conjunto Habitacional, o orçamento chegou a R\$ 56 milhões de reais, incluindo, além das unidades habitacionais, a infraestrutura e equipamentos públicos.

A área da Lagoa Olho D'água é considerada imprópria à moradia em virtude das características do solo, coberto por varças orgânicas e depósitos de mangue. O consórcio Projotec – Diagonal junto com a Cehab-PE foram os responsáveis pela execução do PDS da Lagoa Olho D'água.

No projeto estava prevista a construção de equipamentos públicos, como escola, posto de saúde, um núcleo de segurança e área de lazer, todavia não foram construídos. Isso gerou a precarização no acesso à saúde, educação, lazer e segurança dos moradores. Segundo a equipe técnica da Cehab, a área destinada para a construção dos equipamentos coletivos possui débito de Imposto Territorial Urbano (IPTU). Em 2016 foi iniciado processo de negociação com a prefeitura para concessão do terreno que pertence ao estado em prol de quitar o imposto devido. Contudo, em 2019 ainda não se havia estabelecido acordo entre as instâncias governamentais.

Após concluído o reassentamento, observa-se a fragilização dos meios de subsistência, como os pescadores, criadores de animais e os que trabalhavam com reciclagem, e as novas formas de atividades laborais através do comércio informal de bebidas alcoólicas, oferta de serviço de salão de beleza ou até mesmo a improvisação da venda de produtos alimentícios na entrada dos blocos. Além disso, foram observadas intervenções nos blocos para alocar carroças e outros instrumentos de trabalho, assim como ampliações das unidades térreas que alcançam as calçadas e comprometem a circulação.

Desse modo, observa-se que os problemas pós-ocupação são resultantes da inadequação às necessidades concretas da população afetada. O que reforça a ação fragmentada e

desarticulada dos demais direitos sociais que asseguram o direito à moradia, assim como a permanência no conjunto habitacional. Tais aspectos serão discutidos no capítulo a seguir.

4 CAJUEIRO SECO E OS ACHADOS DO ESTUDO: PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E SEUS DESDOBRAMENTOS

A pesquisa bibliográfica e documental realizada que subsidiaram a construção e análise dos capítulos antecedentes possibilitou conhecer a realidade da questão urbana na RMR, assim como as intervenções realizadas por parte do Estado ao longo do século XX e XXI. As políticas urbanas conduzidas pelo estado de Pernambuco, com recursos do Governo Federal, moldam a produção do espaço urbano, estabelecendo as formas de uso. Além disso, determinam o local de moradia da população e o acesso aos serviços e equipamentos coletivos, enquanto a iniciativa privada, por meio das incorporadoras imobiliárias, também está na disputa pelo território da cidade.

A historicidade demonstrou como no decorrer das décadas a política urbana de realocação de população foi largamente utilizada na RMR e, dessa forma, deslocando famílias para outros municípios, promovendo a reorganização do espaço metropolitano. Nesta reorganização do espaço, estão imbricadas motivações diversas das políticas urbanas que vão desde a garantia ao direito à moradia, a recuperação ambiental das áreas degradadas e o atendimento das demandas do capital.

O deslocamento de população para a realização de melhorias urbanísticas foi largamente utilizado no Recife no decorrer do século XX, como já demonstrado no capítulo anterior. Nos demais municípios da RMR, como Jaboatão dos Guararapes, essas ações apenas passam a ocorrer a partir da segunda metade dos anos 2000, motivadas pelos avanços nas políticas públicas urbanas e o financiamento estatal para as obras de requalificação das áreas e construção de moradias. O período de 2001 a 2007 foi marcado pela institucionalização das políticas públicas urbanas e legislação correlata, como o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), a PNH (Brasil, 2004) e o Planhab, assim como a disponibilização de financiamento para obras de grande porte por meio do PAC. Todavia, as ações foram descontinuadas ao longo da segunda metade dos anos 2000.

Na esfera municipal, o Plano Diretor³³ instituído em 2008 em Jaboatão dos Guararapes, alterado por lei complementar em 2013, tem as diretrizes definidas na Seção III, que versa sobre as ações de drenagem: “[...] Art. 14 [...] I - elaboração de estudo para remoção da população residente nas calhas dos cursos de água nos programas de habitação popular” (Jaboatão Dos

³³ Instituído pela Lei Complementar nº 002, de 11 de janeiro de 2008 (Jaboatão dos Guararapes, 2008), e alterado pela Lei Complementar nº 17, 03 de dezembro de 2013 (Petrolina, 2013).

Guararapes, 2008, art. 14). Além disso, também estabelece mecanismos de proteção ambiental à Lagoa Olho D'água, como a proibição de lançamento de esgotos não tratados³⁴ e a classificação da área como Zona de Adensamento Restrito (ZAR) e Zona de Conservação dos Corpos D'Água (ZCA), tendo como diretriz sua valorização ambiental e paisagística, assim como o aproveitamento do seu potencial turístico e de lazer³⁵. Desse modo, promovia a garantia jurídica de proteção ambiental na área da Lagoa Olho D'água, além de reconhecer sua função social.

Todavia, é relevante refletir para quem servirá tal proteção e revitalização da Lagoa Olho D'água, pois, as áreas próximas às águas urbanas são “abocanhadas” pelo capital imobiliário na construção de extensos condomínios. A população pobre não consegue morar em tais empreendimentos por não conseguir arcar com os custos da moradia inserida no mercado formal.

O Plano Diretor municipal é um importante instrumento para o planejamento e implementação da política urbana. A CF de 1988 determina que o Plano Diretor é aprovado pela Câmara Municipal, sendo obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes: “[...] é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (Brasil, 1988, art. 182, par. 1º). Ainda, sobre a relevância desse instrumento para as cidades, “[...] esse deve assumir como diretriz a requalificação do espaço urbano e natural, realçando aquilo que existe de específico, de irreprodutível, e que está vinculado à ideia do lugar e de suas qualidades” (Lacerda *et al.*, 2005, p. 66).

O intenso adensamento populacional no entorno da lagoa torna inevitável o reassentamento de parte desta população para outras áreas do município como primeira medida às ações de requalificação urbana. Desse modo, vale reconhecer que o reassentamento dos moradores se faz necessário para atender direitos básicos, como o acesso à moradia com condições dignas de habitabilidade e a preservação ambiental.

Este capítulo tem o objetivo de analisar os achados da pesquisa de campo e documental sobre a atuação do poder público no processo de reassentamento, assim como as melhorias e dificuldades da população realocada que ainda hoje reside no Conjunto Habitacional Olho

³⁴ Art. 13. O serviço público de esgotamento sanitário no Município do Jaboatão dos Guararapes pautar-se-á pelas seguintes diretrizes: II - proibição do lançamento de esgotos, não tratados, na bacia de drenagem da Lagoa do Náutico (Jaboatão Dos Guararapes, 2008).

³⁵ Art. 32. A ZAR é aquela onde predominam ocupações irregulares em áreas alagáveis em condição crítica de risco ambiental e social e destina-se ao reordenamento da ocupação atual, condicionando-se sua urbanização às restrições de drenagem, oferta de infraestruturas e ao atendimento das seguintes diretrizes: [...] V - valorização ambiental e paisagística da Lagoa Olho d'Água, com aproveitamento do seu potencial turístico e de lazer (Jaboatão Dos Guararapes, 2008).

D'água, tendo-se por marco temporal o período de 2011 a 2023. Na análise foram utilizadas fotografias da Lagoa Olho D'água e do Conjunto Habitacional Olho D'água (2013-2023), documentos institucionais obtidos junto à Cehab-PE, órgão vinculado ao Governo do Estado de Pernambuco através da Secid, por meio da Lei de Acesso à Informação no ano de 2016, informações prestadas pela Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes através da ouvidoria do município em 2022, matérias de jornais, produção bibliográfica (teses e dissertações) e entrevistas realizadas com os moradores do Conjunto Habitacional Olho D'água no período de maio a junho de 2023.

4.1 ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO: MORADIA NA LAGOA OLHO D'ÁGUA E O REASSENTAMENTO PARA O CONJUNTO HABITACIONAL

Em março de 2016, através de solicitação junto à Ouvidoria Geral do Estado de Pernambuco (Protocolo nº 201 612 238), viabilizou-se o acesso ao Relatório do EIA e demais documentos referentes à construção do Conjunto Habitacional Olho D'água, assim como ao Memorial e ao Projeto Estrutural do referido conjunto. A obtenção de tais documentos tornou-se possível por meio da Lei Estadual nº 14.804, de 29 de outubro de 2012 (Alepe, 2012). Essa legislação garante no estado de Pernambuco o direito fundamental de acesso às informações, desde que estejam em concordância com as normas gerais disciplinadas pela Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Brasil, 2011a).

A pesquisa documental realizada junto à Cehab-PE, em março de 2016, identificou que a ação de intervenção na Lagoa Olho D'água foi contemplada por recursos do PAC I através do Programa de Intervenção em Favelas (2007-2010) do então Ministério das Cidades, sendo intitulada *Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários da Lagoa Olho D'água (Lagoa Do Náutico)*³⁶. O termo de compromisso e o orçamento são de 2007, foram investidos mais R\$ 54 milhões de reais no empreendimento, como apresentado na Figura 9:

³⁶ Termo de compromisso nº 0223.916-71/2007, recurso do OGU.

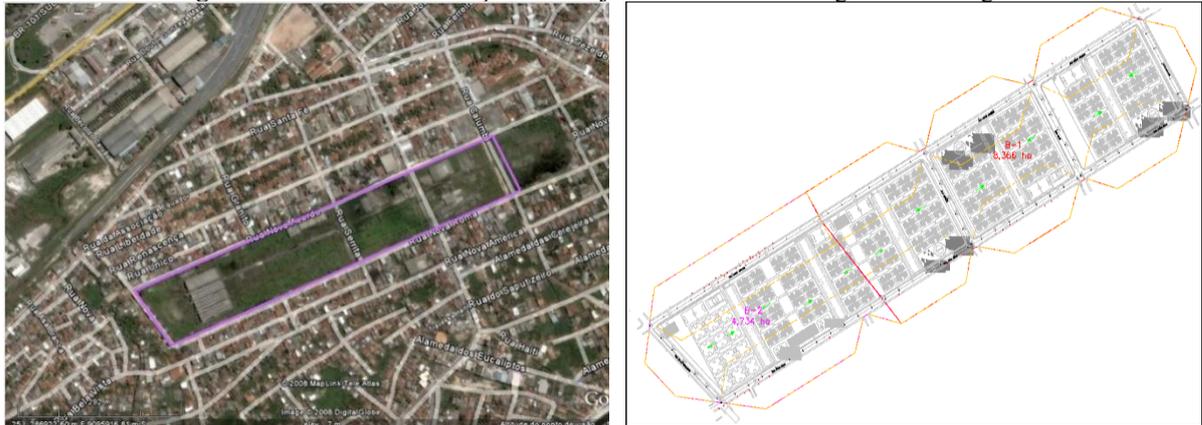
Figura 9 – Orçamento referente à ação *Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários da Lagoa Olho D'água (Lagoa Do Náutico)*

QUADRO DE COMPOSIÇÃO DO INVESTIMENTO						
Item	Unid. de Medida	Quant.	Valor (R\$)			
			Repasso União	%	Contrapartida	Total
Serviços Preliminares			544.075,58	0,99%		544.075,58
Aquisição do terreno	und	1		5,26%	2.876.216,30	2.876.216,30
Produção de unidades habitacionais na área de reassentamento	família	1376	38.356.153,66	80,73%	5.798.961,03	44.155.114,69
Drenagem interna do habitacional	Sistema	1	169.448,79	0,31%		169.448,79
Despesas com aluguel	família	300		0,10%	55.568,00	55.568,00
Abastecimento de Água	Sistema	1	276.784,95	0,51%		276.784,95
Esgotamento Sanitário	Sistema	1	2.311.653,83	4,23%		2.311.653,83
Sistema Viário (terraplenagem, pavimentação, drenagem e estacionamento)	Sistema	1	2.941.883,19	5,38%		2.941.883,19
Trabalho Social	família	4300		2,50%	1.367.413,63	1.367.413,63
Total			44.600.000,00	100%	10.098.158,96	54.698.158,96

Fonte: Cehab (2007).

O projeto executivo de infraestrutura para a construção do Conjunto Habitacional Olho D'água foi elaborado em 2008 e sob a responsabilidade da Unitech Engenharia de Projetos S/S LTDA. O terreno escolhido para a construção das moradias está localizado no bairro de Cajueiro Seco, limita-se entre as ruas Novo Acordo, Nova Roma, 15 de novembro e Calumbi, com superfície total de 7,60ha. Na área funcionava uma Fábrica de Postes da Empresa Queiroz Galvão, sendo o terreno desapropriado pela Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes para a construção do conjunto habitacional (cf. Figura 10):

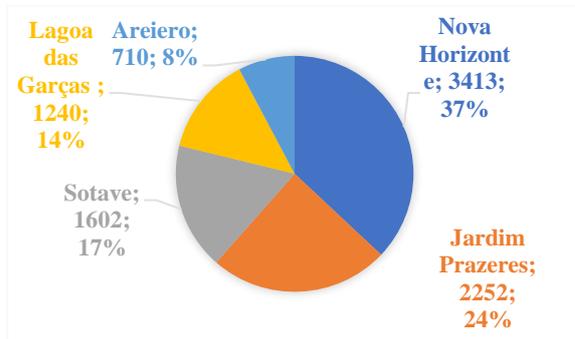
Figura 10 – Área de construção do Conjunto Habitacional Lagoa Olho D'água



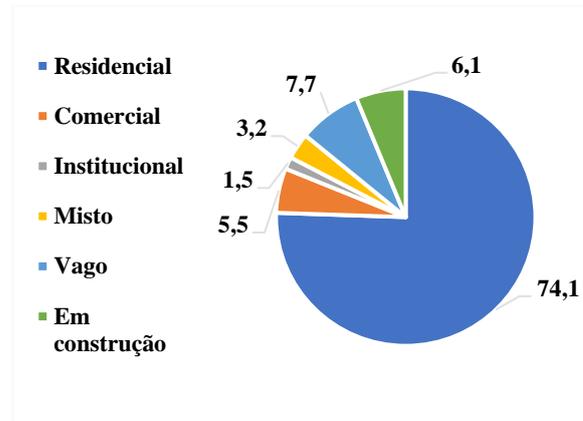
Fonte: Unitech Engenharia de Projetos (2008).

No memorial, estava prevista a construção de 1.472 unidades habitacionais de 39 m², divididas em 92 blocos com 16 apartamentos, para uma população de 7.360 habitantes³⁷. A

³⁷ Na projeção, foi considerado um total de cinco moradores por unidade habitacional para se calcular a vazão necessária para o esgotamento sanitário.

Gráfico 4 – Imóveis Lagoa Olho D’água, 2010

Fonte: A autora (2023), adaptado de Cehab (2013).

Gráfico 5 – Usos dos imóveis cadastrados, 2010

Fonte: A autora (2023), adaptado de Cehab (2013).

O levantamento censitário identificou que 86,5% dos imóveis eram utilizados como moradias, sendo 69% próprios, 13,9% alugados, 2,6% cedidos e 1% invadido. O tempo médio de moradia das famílias nessas localidades eram de 11 anos e 2 meses, apenas 20% dos moradores residiam no local há menos de três anos. Outros dados mostraram que 75,4% dos imóveis residenciais já edificados eram construídos em alvenaria, 0,6% foram construídos de forma mista, 1% tinha a madeira como principal material construtivo e 0,2% das moradias foram consideradas improvisadas. Ainda, naquele ano 53,8% (4.961) dos imóveis estavam localizados em ruas alagáveis. Deste número de domicílios, 26,8% conviviam com o alagamento que adentrava as residências e 61,7% estavam localizados em vias com até 3 dias necessários para a normalização do volume de água.

Sobre a renda³⁸ e coabitação familiar dos então moradores, foram realizadas entrevistas em 965 unidades domiciliares, nas quais residiam 997 famílias³⁹. Na coleta de dados identificou-se que em 2010 nas cinco localidades residiam 3.627 pessoas, tendo um número médio de residentes por domicílio de 3,76 pessoas, embora em 65 residências tenha-se observado a coabitação de sete pessoas ou mais:

Quadro 7 – Lagoa Olho D’água, 2010: renda e coabitação familiar

Classe de renda domiciliar	Total de famílias	Número de famílias por domicílio		
		1	2	3
Sem rendimento	8	8	0	0
Até 0,5 SM	78	73	1	1
Mais de 0,5 até 1 SM	198	184	7	0

³⁸ O salário-mínimo em 2010 era de R\$ 510,00 reais.

³⁹ Deste total, trinta dos domicílios não informaram o número de famílias residentes.

Mais de 1 SM até 1,5 SM	249	233	8	0
Mais 1,5 até 2 SM	168	146	11	0
Acima de 2 SM	296	231	31	1
Total	997	875	58	2

Fonte: A autora (2023), adaptado de Cehab (2013).

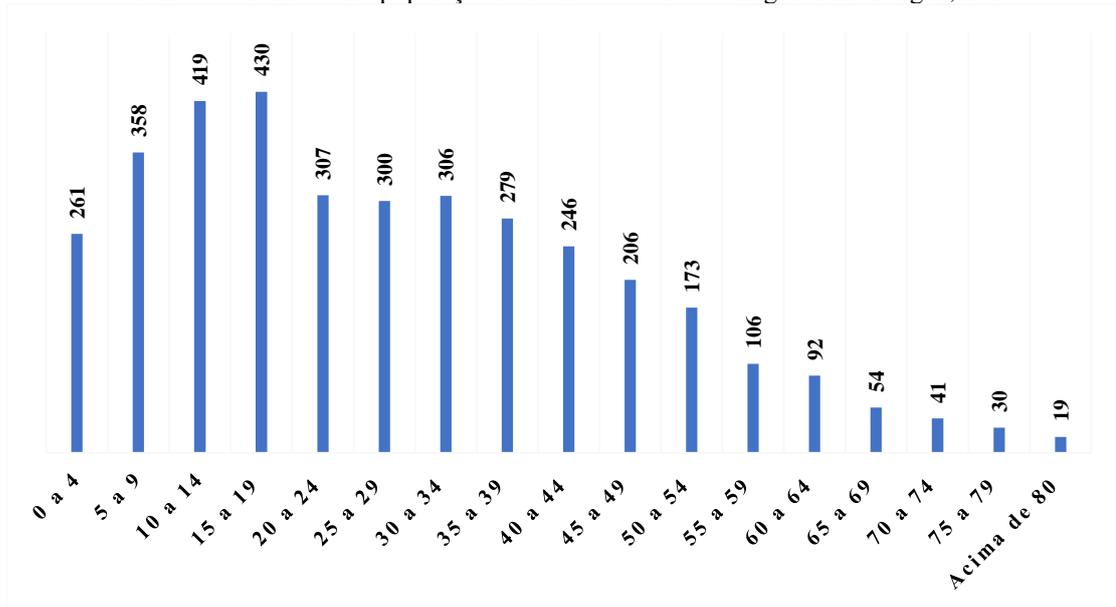
No cruzamento dos dados, em relação ao número de habitantes por domicílio x renda familiar, observa-se a heterogeneidade de renda das famílias, muito embora numericamente a maioria dos domicílios tenha renda superior a dois salários-mínimos, há também a expressiva incidência de domicílios com até um salário-mínimo. O que significa dizer que, dependendo do número de moradores, a renda per capita aponta para a insuficiência, no que diz respeito ao atendimento das necessidades básicas familiar:

Quadro 8 – Lagoa Olho D'água, 2010: número de moradores por domicílio e classe de rendimento

Morador por domicílio	Sem rendimento	Até 0,5 SM	De 0,5 a 1 SM	De 1 a 1,5 SM	De 1,5 a 2 SM	Acima de 2 SM	Total
1 pessoa	4	14	23	12	2	4	59
2 pessoas	1	18	52	37	33	36	177
3 pessoas	2	14	58	63	34	49	220
4 pessoas	1	15	26	65	48	83	238
5 pessoas	0	4	23	38	25	49	139
6 pessoas	0	7	14	13	6	27	67
7 ou mais pessoas	0	4	3	23	10	25	65
Total	8	76	199	251	158	273	965

Fonte: A autora (2023), adaptado de Cehab (2013).

No tocante à faixa etária dos moradores, chama a atenção o grande número de crianças de 0 a 9 anos, assim como de crianças e adolescentes de 10 a 19 anos (cf. Gráfico 6). Parte desses estão em idade escolar obrigatória. Conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a educação básica é obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos, sendo o Estado responsável por assegurar o acesso à educação. Esse dado demonstra que o reassentamento dessa população para outro território, requeria, além das unidades habitacionais, o atendimento de serviços de educação, como creche e escolas:

Gráfico 6 – Faixa etária população residente cadastrada - Lagoa Olho D'água, 2010

Fonte: A autora (2023), adaptado de Cehab (2013).

Os dados obtidos por meio do cadastro censitário, realizado pela Projetec-Diagonal em 2010, mostram que parte da população residente próxima à lagoa vivia em condições precárias de habitação. Mesmo que a edificação fosse construída em alvenaria, mais de 50% dos imóveis estavam localizados em ruas alagáveis, impondo a parcela desses à convivência com a inundação nos períodos de chuva, o que provoca o avanço das águas sobre suas casas. As vias públicas ficam alagadas por dias, o que gera severas dificuldades de transitar por esses lugares. Nessas condições de precariedade, insere-se a justificativa da necessidade do reassentamento dessa população para áreas adequadas à instalação da moradia.

De acordo com o Relatório Parcial do PIS, foram quantificadas 3.229 famílias que se encaixavam na orientação estabelecida pelo Termo de Referência (TR) sobre a liberação da área para execução de obras que visavam à requalificação da Lagoa Olho d'Água⁴⁰, conforme indicado no Quadro 9. No TR, estava indicado de forma primordial que a transferência da população seria o reassentamento, assim ofertando uma nova moradia fora da área de intervenção do projeto:

⁴⁰ No relatório parcial do PIS, a Cehab adotou o seguinte entendimento na condução do trabalho social para a transferência das famílias: Reassentamento: oferta de uma nova casa fora da área do projeto para as famílias afetadas pela intervenção governamental. Relocação: oferta de moradia na área do projeto. Remanejamento: demolição de parte da moradia por necessidade do projeto, com sua possível reconstrução em outra posição do imóvel.

Quadro 9 – Quantitativo de famílias passíveis de reassentamento

Localidade	Quantitativo
Novo Horizonte	1469
Areiero	464
Jardim Prazeres	384
Lagoa das Garças	432
Sotave	480
Total	3.229

Fonte: Cehab (2013).

A população afetada pela intervenção foi classificada da seguinte forma (cf. Quadro 10):

Quadro 10 – Classificação dos moradores conforme o regime de propriedade/ocupação das moradias

Proprietário	Pessoa com certidão ou título de propriedade (original ou de transferência), no caso de terras registradas e comprovação de impostos no caso de terras não registradas:
	1 – Pessoas cujas terras serão afetadas;
	2 – Pessoas cujas residências serão afetadas;
	3 – Pessoas cujas terras e residências serão afetadas;
	4 – Pessoas cujos negócios serão afetados.
Arrendatário/inquilino	Pessoa que tenha a posse exclusiva do uso da terra ou qualquer outro bem permanente por um período fixo através de pagamento de aluguel:
	1 - Pessoa que cultiva a terra que é arrendada;
	2 - Pessoa que paga aluguel com intuito residencial;
	3 - Pessoa que paga aluguel com intuito de negócios.
Arrendatário/inquilino informal	Pessoa com aluguel ou arrendamento por período curto ou informal.
Ocupante irregular	Pessoa ocupando a terra ou construção sem permissão dos proprietários.

Fonte: A autora (2023), adaptado de Cehab (2013).

Segundo com o relatório parcial do PIS, as alternativas habitacionais para as famílias passíveis de reassentamento foram as seguintes: uma nova unidade habitacional, indenização de benfeitoria ou Compra de uma unidade habitacional. Todavia, no contexto da intervenção, as propostas cabíveis foram uma nova unidade habitacional ou a indenização de benfeitorias⁴¹.

Em pesquisa de campo realizada por Assis (2013) no ano de 2012, foi identificado a opinião dos moradores residentes na localidade Lagoa das Garças sobre o reassentamento para o conjunto habitacional:

Foi constatado que a maioria das pessoas só concorda com a desapropriação se atingir apenas as casas em precárias condições estruturais, como as de madeira, lona, taipa ou as muito pequenas ou localizadas em áreas de risco iminente. Já os moradores que

⁴¹ Conforme o Relatório Parcial do PIS, a indenização é o pagamento por benfeitorias edificadas, cuja avaliação seria realizada por equipe especializada.

construíram grandes casas ou possuem família numerosas reclamam por uma indenização ao invés da desapropriação. Além disso, segundo os moradores, a relocação está sendo realizada de forma aleatória, pois está aproximando uma vizinha que sempre conviveu sob uma atmosfera de animosidade e separando os que mantinham uma relação harmoniosa. Tendo, ainda, que considerar o problema das pessoas que sobrevivem, direta ou indiretamente, da Lagoa como os pescadores, os criadores de animais e os que trabalham com reciclagem (Assis, 2013, p. 84).

Nas informações obtidas junto a Cehab em 2016, apesar de a maioria serem relatórios frutos dos estudos realizados, inclusive sobre a mobilização comunitária, não há informações qualitativas sobre a percepção dos moradores sobre o reassentamento, assim como os motivos que levaram esta população a edificar suas moradias na área de intervenção.

De acordo com Tenório (2013), durante a pesquisa de campo para sua dissertação no período de 2009 a 2010, 47,06% dos moradores entrevistados declararam que a falta de oportunidade no mercado imobiliário formal os motivou a ocupar a área, 19,61% disseram que se identificavam com o local, pela tranquilidade e beleza, e apenas a minoria de 5,88% declarou não saber da existência da Lagoa quando passaram a residir na localidade. Este dado expressa a urgência por programas de promoção do acesso à moradia para a população em condições de pobreza.

4.1.1 Contradições e problemática imediata pós-reassentamento

Na análise documental do PDS da Lagoa Olho D'água, assim como do Projeto de Construção do Conjunto Habitacional Olho D'água, chamou atenção o fato do período de elaboração desses documentos diferir, sendo o projeto de construção das moradias elaborado em 2008, enquanto o estudo de mapeamento da área de intervenção apenas foi realizado dois anos depois, em 2010. O que significa dizer, supostamente, que o quantitativo de moradias foi projetado sem informações atualizadas das famílias que residiam na área de intervenção. A comprovação desta conclusão está no Memorial prever a construção de 1.472 unidades habitacionais, mas no PIS terem sido identificadas 3.229 famílias a serem afetadas pelas obras de revitalização da Lagoa e elegíveis a transferência de área. Ainda, no Memorial elaborado para a construção das unidades habitacionais não informava o estudo que embasou o estabelecimento do número de unidades habitacionais, o período do levantamento da população residente em área imprópria à moradia e as áreas no entorno da Lagoa a serem contempladas:

Figura 12 – Espaços destinados aos equipamentos públicos vazios no Conjunto Habitacional Olho D'água - 2ª Etapa, 2013



Fonte: Silva (2018).

Outro ponto relevante observado sobre o memorial do projeto das unidades habitacionais está no número de construção de moradias. Como já mencionado foi prevista a construção de 1.472 unidades habitacionais, porém foram construídos 1.376 apartamentos divididos em 86 blocos. Esse número já estava previsto no orçamento de 2007 (cf. Figura 9). Além disso, os equipamentos públicos previstos no projeto original não chegaram a ser construídos. Em 2013, era possível verificar a incidência de lixo nas áreas vazias.

Em 2014, a TV Jornal divulgou matéria sobre as queixas dos moradores quanto à não construção dos serviços públicos previstos, assim como a falta da documentação dos imóveis:

Moradores lutam há três anos para conseguir a documentação dos imóveis no Conjunto Habitacional Olho D'água em Cajueiro Seco, Jaboatão dos Guararapes, no Grande Recife. O projeto foi entregue à população por etapas e possui 86 blocos divididos em 1376 apartamentos. De acordo com a população, não existe saneamento básico no local, nem equipamentos de lazer e escolas, como estava previsto nas plantas da construção (Moradores..., 2014).

Nessa mesma matéria, também foi divulgada a resposta da Cehab para o questionamento apresentado pelos moradores:

Em nota, a Cehab informou que as escrituras do terreno devem ser emitidas pelo cartório de registro de imóveis de Jaboatão e que existe uma sentença judicial para resolver a regularização dos imóveis. O Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) disse que um ofício solicitando o registro já foi entregue ao cartório. A juíza responsável pelo caso ainda precisa dar um parecer para concluir o processo, mas ainda não há uma data marcada. [...] já sobre a instalação de equipamentos de lazer, o projeto incluiu apenas a construção da área habitacional. Quanto ao esgoto a céu aberto, a Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) disse que enviou uma equipe ao local para verificar o problema (Moradores..., 2014).

A resposta da Cehab naquele ano mostra-se na direção contrária ao que foi proposto à população, assim como a previsão do planejamento no projeto original. Além disso, é preciso compreender que a intervenção dos problemas identificados pelos moradores é de competência de vários órgãos/serviços da esfera estadual e municipal. Isso requer a articulação entre estado e município no atendimento das demandas apresentadas pela população residente.

Na pesquisa de campo realizada em 2013 para a construção do TCC em Serviço Social⁴², foi realizado registro fotográfico da área localizada entre a Lagoa e o Canal Olho D'água. Naquele ano, algumas moradias já haviam sido demolidas, mas parte das habitações ainda estavam edificadas, inclusive pertencente às famílias que haviam recebido a unidade habitacional, mas que retornavam à antiga moradia por terem animais de estimação ou relação de afeto com a área em que moravam anteriormente (cf. Figura 13)⁴³. Outra importante observação foi o registro de construções recentes na área, mesmo logo após o reassentamento dos moradores (cf. Figura 14):

Figura 13 – Ocupação no entorno da Lagoa Olho D'água, 2013



Fonte: Silva (2018).

Figura 14 – Novas edificações no entorno da Lagoa Olho D'água, 2013



Fonte: Silva (2018).

O retorno ao território de origem demonstra que a moradia também reúne significado subjetivo na vida dos sujeitos, como a relação de afeto imbricada no local de vizinhança. Fator que torna complexo o reassentamento da população, devendo ser consideradas nas intervenções as particularidades das famílias reassentadas, respeitando as relações entre os vizinhos, a constituição familiar e o tipo de vida dos sujeitos.

Sobre a continuação de construções na Lagoa, identificadas em 2013, constata-se a existência de três aspectos relevantes a serem destacados: O primeiro é a contínua necessidade

⁴² O Trabalho de Conclusão de Curso foi publicado em 2018 pela editora da UFPE (cf. Silva, 2018).

⁴³ Informação obtida a partir de conversas informais com os moradores na data do registro fotográfico.

por moradia, levando a população a realizar edificações em áreas já declaradas como impróprias à habitação. O segundo é a incidência de migração de população no próprio município, entre os municípios da RMR ou advindas de cidades/outros estados distantes. Esta dinâmica contribui para as transformações voláteis do espaço urbano, fazendo com que em um período de dez anos, determinada área esteja totalmente edificada com residências e comércios. O terceiro aspecto está na atuação do poder público quanto ao controle urbano, devendo fiscalizar construções irregulares, assim como elaborar estudos de forma periódica a fim de acompanhar a realidade que seus agentes executores das políticas públicas precisam intervir.

Nesse aspecto, observa-se que há a continuidade de políticas neoliberais, promovendo a negação de direitos e o aprofundamento das condições de pobreza da população. A não-ação estatal impulsiona que os problemas urbanos se aprofundem no cotidiano das cidades.

4.1.2 Frutos da intervenção pública na atualidade, 2023

Os investimentos do PAC I, a parceria municipal e estadual e o Plano Diretor Municipal representaram avanços no tocante ao comprometimento do poder público com a gestão da política urbana. Todavia, no caso específico de Jaboatão dos Guararapes, pode-se observar, na área da Lagoa, o aprofundamento dos problemas urbanos no decorrer da década de 2013 a 2023:

Figura 15 – Ocupação no entorno da Lagoa Olho D'água, 2023



Fonte: Google Maps (2023).

Em abril de 2023, observa-se na imagem (cf. Figura 15) que o número de residências construídas mais do que dobrou entre a Lagoa Olho D'água e o Canal Olho D'água, inclusive nessa mesma área a torre de observação que havia em 2013 não existe mais. Em um período de dez anos a área passou por expressivas mudanças no quesito da ocupação urbana. Assim, a realidade do lugar aponta para a urgência de ampliação de programas habitacionais destinados

à população em situação de pobreza, assim como maior eficiência por parte do Estado no controle urbano nas áreas impróprias à edificação de moradias.

Outro dado relevante, identificado durante a pesquisa, está relacionado à contínua degradação da Lagoa Olho D'água. Na plataforma MapBiomas consta a redução do espelho d'água da lagoa, nessa década (cf. Figura 16). Essa redução do espelho d'água resulta do assoreamento, ocasionando inundações na área e, em simultâneo, geram impactos diretos à saúde da população por meio da incidência de leptospirose, entre outras doenças:

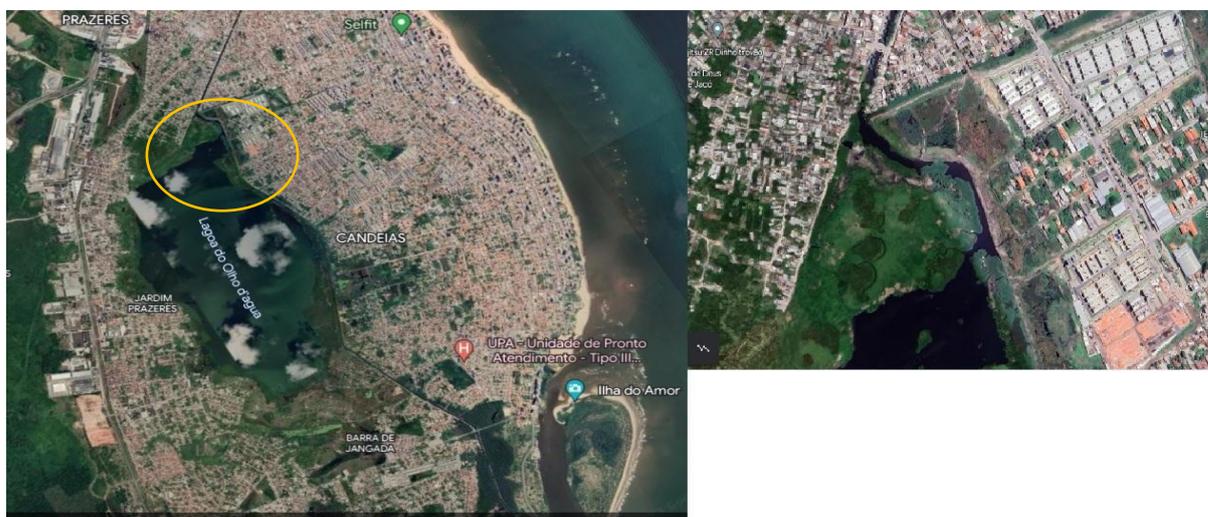
Figura 16 – Espelho Lagoa Olho D'água, 2013 a 2022



Fonte: MapBiomas (2022).

Ainda, sobre o crescimento populacional na área, na margem opostas às casas irregulares, foram construídos três grandes conjuntos residenciais e um está em fase de edificação, localizados entre os bairros de Piedade e Candeias. Esta área no período do reassentamento estava vazia, mas passou a receber empreendimentos imobiliários a partir de 2019:

Figura 17 – Construções no entorno da Lagoa Olho D'água, 2023



Fonte: Google Maps (2023).

Os empreendimentos Recanto do Sol, Recanto das Garças, Recanto do Mar e Recanto da Lagoa são de responsabilidade da construtora MRV. No site da construtora não consta informação quanto ao número de blocos e apartamentos, mas há a informação de que as unidades possuem entre 40 m² a 43,58 m², e podem ser financiadas pelo PMCMV. Nas imagens de satélite (cf. Figura 17) e da ilustração da própria construtora (cf. Figura 18), é possível perceber a extensão dos empreendimentos. O que intensifica o adensamento populacional e inicia processo de verticalização junto à Lagoa Olho D'água, além da exploração imobiliária.

O local de construção dos conjuntos residenciais chama a atenção pela proximidade com a lagoa e como o capital imobiliário vai “abocanhando” áreas que outrora estavam vazias e vizinhas ao local de moradia onde a população pobre edificou suas casas. Desse modo, é imperativo observar a heterogeneidade de um mesmo território. Se na margem oeste da lagoa encontram-se edificações construídas de forma precária ou adensadas nas áreas alagáveis, na margem leste podemos observar outra infraestrutura urbana, planejada para a população que pode arcar com os custos da moradia nos parâmetros legais para acessar a propriedade privada:

Figura 18 – Empreendimentos MRV na Lagoa Olho D'água, 2023



Fonte: MRV (2023).

Nessa transformação do espaço urbano, Estado e capital imobiliário são os agentes diretos. O poder público participa através da concessão de crédito imobiliário para a população que atende os critérios do financiamento habitacional, assim como o empréstimo de valores para as grandes incorporadoras na construção dos empreendimentos. Além disso, os municípios atuam na autorização dos projetos construtivos e mudanças na legislação municipal, inclusive em áreas que deveriam ser destinadas à preservação ambiental ou lazer para uso coletivo.

De acordo com Carlos (2017, p. 35):

Na cidade, a propriedade privada do solo urbano vai revelando sua função econômica como realização continuada do valor sustentada pela função jurídica que a impõe enquanto direito garantido institucionalmente, tornando questionável sua existência tanto mental (plano do conhecimento) quanto prática (na vida cotidiana). Como consequência, o processo de reprodução do urbano revela sua contradição fundamental que reside na reprodução do espaço sob o capitalismo: sua produção é social enquanto sua apropriação é privada (Carlos, 2017, p. 35).

A exploração capitalista na área da Lagoa Olho D'água por meio do mercado imobiliário em articulação com as ações morosas do Estado na recuperação ambiental, controle urbano e promoção do acesso à moradia corroboram para a valorização de algumas áreas enquanto outras permanecem em meio à precariedade. Dessa perspectiva, há o aprofundamento da desigualdade entre a população residente, demarcando no território a localização das famílias de acordo com a classe social em que estão inseridas. Ainda, o empobrecimento da população na RMR, como já discutido no capítulo anterior, impulsiona que a população migre para outras áreas a fim de ter um local para morar. O que pode explicar o adensamento de residências em áreas onde em 2013 não havia mais edificações.

4.1.3 Acesso à informação e as respostas do poder público (municipal e estadual)

No período de novembro de 2022 a janeiro de 2023, foram realizadas articulações com a Cehab e a Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes a fim de obter informações sobre as ações do poder público no atendimento à população residente no Conjunto Habitacional Lagoa Olho D'água. As solicitações de informações e o pedido para o fornecimento de carta de anuência que autorizasse a realização da pesquisa institucional foram protocolados junto às ouvidorias estadual e municipal. Desse modo, em novembro de 2022, por meio da Ouvidoria do Estado de Pernambuco (protocolo nº 202287492), solicitamos acesso às informações do período de transferência da população e o atendimento atual aos moradores pela Cehab:

Quadro 11 – Informações solicitadas à Cehab via Ouvidoria do Estado

Informações sobre o Período de cadastro e transferência da população (2010-2012)

- 1 – Critérios utilizados para o cadastro dos moradores e prioridade no reassentamento: Número de famílias reassentadas por etapa;
- 2 – As ações realizadas pelo Serviço Social junto aos moradores ainda durante o Trabalho Técnico Social;
- 3 – Solicitação de acesso aos relatórios da equipe do Social e demais documentos desse período, como atas das reuniões com os moradores.

Informações sobre o atual acompanhamento da Cehab (2022)

- 1 – Situações que a equipe da Cehab é chamada a intervir;
- 2 – Acesso a documentação do imóvel;
- 3 – Dados sobre o repasse das unidades habitacionais (permanência e impermanência dos moradores);
- 4 – Intervenção da Cehab diante das extensões realizadas nas unidades.

Fonte: A autora (2023).

Apesar de a Lei estadual nº 14.804, de 29 de outubro de 2012 (Alepe, 2012), garantir o direito ao acesso à informação, a solicitação por meio da ouvidoria estadual não foi respondida até junho de 2023, data da conclusão da pesquisa de campo e documental; inclusive, não foi justificado por que as informações solicitadas não poderiam ser respondidas. Em visita à Cehab em dezembro de 2022, a ouvidoria da instituição informou de forma verbal que ainda aguardava resposta do setor responsável. Além disso, em conversa informal com o serviço social da Cehab, foi informado que a equipe social que executou o Trabalho Social do Conjunto Habitacional Olho D'água não trabalhava mais na instituição.

Para a falta de resposta tem-se duas hipóteses: a primeira é o não comprometimento institucional na oferta de informações em virtude dessas se tornarem públicas a partir da defesa e publicação dessa dissertação. Desse modo, entende-se que não há o interesse em responder pela fragmentação e descontinuidade das ações executadas nas políticas habitacionais no âmbito estadual⁴⁴. Outra hipótese está na dificuldade na equipe técnica atual ter acesso às informações do período de 2010 a 2012, visto que a equipe que executou o projeto não permanece no referido serviço. Além disso, parte do Trabalho Social foi executado por empresa terceirizada. Tais aspectos demonstram como a rotatividade da equipe profissional e as terceirizações também podem ser fatores dificultantes no acesso à informação. O que novamente é exemplo da descontinuidade do Estado com a população, a partir da mudança com frequência dos profissionais que exercem as atividades.

A ausência de resposta à solicitação, assim como o não fornecimento da carta de anuência autorizando a pesquisa inviabilizou a coleta de informações, documental ou entrevistas, que poderiam esclarecer questões acerca do planejamento técnico social para a transferência da população, assim como o atual acompanhamento junto à população usuária.

Na esfera municipal, as informações também foram solicitadas por meio da ouvidoria municipal de Jabotão dos Guararapes, mas diferentemente da esfera estadual, a manifestação foi respondida no prazo legal⁴⁵.

⁴⁴ Até 31 de agosto de 2023, data da defesa da dissertação, mesmo tendo sido impetrados dois recursos junto a ouvidoria estadual, a Cehab ainda não havia respondido às informações solicitadas.

⁴⁵ Protocolo nº 25266, 08 de novembro de 2022; Protocolo nº 25811, 18 de janeiro de 2023.

Segundo informações da Ouvidoria do município⁴⁶, no período de 2020 a 25 de novembro de 2022, data que os dados foram solicitados, haviam sido registradas 22 manifestações sobre o Conjunto Habitacional Olho D'água. Os assuntos abordados foram invasão do espaço público (11), vistoria – Defesa Civil (4), outros assuntos (4) e remoção de entulhos (1). Em virtude da legislação – Lei nº 13.460/2017 (Brasil, 2017) e Lei nº 13.709/2018 (Brasil, 2018a) –, não foi possível acessar o teor das manifestações, assim como sua resolução, pois a legislação garante que o seu conteúdo deve ser sigiloso.

De acordo com a Sepur do município de Jabotão dos Guararapes, na entrega das unidades (2011-2012), os moradores receberam apenas um Termo de Permissão de Uso a Título Gratuito. Cinco anos após a conclusão do reassentamento, a Cehab realizou a revisão cadastral das famílias:

Em maio de 2017, a Cehab promoveu uma revisão cadastral das famílias do Habitacional com o objetivo de verificar se os apartamentos continuavam sendo ocupados pelos beneficiários originais e se os moradores estavam fazendo o uso correto dos imóveis, a fim de promover a regularização definitiva, porém esse processo foi interrompido. Nos anos de 2019 e 2020, a empresa Geo Sistemas foi contratada pela Cehab para realizar o cadastro social das famílias, com pesquisa socioeconômica e selagem das unidades habitacionais, contudo esse trabalho não foi concluído (Ouvidoria Jabotão dos Guararapes, 2022, s. p.).

Os motivos que levaram à interrupção no trabalho de campo para o recadastramento dos moradores não foram esclarecidos pela Sepur. Da mesma forma, a ausência de resposta da Cehab dificultou esclarecimento sobre a descontinuidade do trabalho de campo mencionado.

A regularização fundiária, solicitada pelos moradores, defrontou-se com indefinições. A Sepur esclareceu que em 2021 foram iniciadas as tratativas entre a Cehab e a Prefeitura Municipal de Jabotão dos Guararapes para que a Secretaria do município assumisse o controle do conjunto habitacional a fim de dar início ao processo de regularização fundiária. Em 2022, por meio da Portaria Municipal nº 003 de 22 de fevereiro de 2022, foi autorizada a Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), das 1.376 unidades habitacionais. Após discussões e acordos entre estado e município foram registrados avanços na promoção da segurança da moradia à população reassentada, atendendo a reivindicação dos moradores pela documentação do imóvel:

Passados onze anos, desde a sua inauguração, em 2011, a Prefeitura de Jabotão dos Guararapes por meio da SEPUR/Gerência Social da Habitação, assumiu a responsabilidade de promover o processo de Regularização Fundiária do Habitacional

⁴⁶ Protocolo nº 25251, 07 de novembro de 2022.

Olho D'Água e, em agosto do corrente ano o processo foi deflagrado por meio da conferência dos cadastros, anteriormente realizados pela Cehab, com instalação de plantão social na área e visita domiciliar às unidades habitacionais. Esse processo vem transcorrendo, porém com algumas situações a serem analisadas pelo setor jurídico da SEPUR, uma vez que existem imóveis que foram vendidos e outros locados. A ideia é que no início do próximo ano, os moradores titulares estejam recebendo os títulos definitivos de propriedade (Ouvidoria Jabotão dos Guararapes, 2022, s. p.).

A Sepur explicou que as primeiras ações para o processo de regularização fundiária consistiram na realização de reunião com as lideranças comunitárias, representantes de todas as cinco etapas do conjunto habitacional, sendo a mobilização comunitária realizada por meio da divulgação de informativos, visitas domiciliares e a instalação do Plantão Social na área externa da 1ª etapa do habitacional, onde estão localizadas 320 unidades habitacionais distribuídas em 20 blocos de apartamentos:

Em setembro do ano passado [2022], concluímos 134 processos e assim foi iniciada a alimentação do software específico com inclusão das informações a serem enviadas ao Cartório de Registro de Imóveis para elaboração das Certidões de Direito Real de Uso (CDRU) e posterior entrega aos proprietários, prevista para o primeiro semestre do ano em curso. As atividades seguirão durante o ano de 2023 até que a totalidade das unidades habitacionais seja concluída. O instrumental que utilizamos para caracterizar o perfil socioeconômico da população é o questionário de coleta de dados, atualizado com os moradores que não haviam participado do processo quando a Cehab fez a aplicação nos anos de 2019/2020, por meio da empresa Geo Sistemas (Ouvidoria Jabotão dos Guararapes, 2023, s. p.).

A Sepur não informou qual o quantitativo de unidades habitacionais haviam sido repassadas ou estavam alugadas para moradores que fizeram parte do reassentamento e quais as medidas legais que serão tomadas em virtude da comercialização ilegal das unidades. Na articulação realizada junto à Sepur, a secretaria não concordou em conceder carta de anuência para a realização da pesquisa na instituição. Tal situação inviabilizou o acesso a documentos e possíveis entrevistas com os profissionais que estão realizando o trabalho de campo para a regularização fundiária. Além disso, a ausência da pesquisa de campo na instituição, impossibilitou acessar informações quanto ao perfil socioassistencial das famílias que atualmente residem na primeira etapa do Conjunto Habitacional Olho D'água.

4.2 UMA DÉCADA DE REASSENTAMENTO: O CONJUNTO HABITACIONAL EM SEU COTIDIANO

As entrevistas com os moradores foram realizadas no período de maio a junho de 2023, e, ao todo, foram entrevistados cinco moradores. Na entrevista realizada com dois moradores,

não foi possível gravar o áudio, pois um dos entrevistados não autorizou. O roteiro de entrevista semiestruturada foi organizado de modo a obter informações quanto ao período de residência na Lagoa Olho D'água e o pós-reassentamento. Desse modo, com as perguntas, buscou-se compreender as condições habitacionais anteriores ao reassentamento, a mobilização comunitária por meio da associação dos moradores e articulação junto ao poder público, o acesso aos serviços públicos, as relações de vizinhança e as percepções dos moradores sobre a transferência de território. Aos moradores entrevistados, atribuem-se nomes fictícios a fim de preservar suas identidades.

No tocante às condições de moradia na Lagoa Olho D'água, todos os entrevistados informaram viver em casas de alvenaria com dois a três quartos e demonstraram insatisfação com o tamanho do apartamento quando comparado às casas onde residiam antes. Além disso, o tamanho reduzido das unidades apresenta-se como uma dificuldade para as famílias que possuem membros com deficiência e necessitam utilizar a cadeira de rodas para o seu deslocamento, como expresso a seguir:

Minha casa em Dom Helder na época, que eu sinto falta, não vou mentir, era o que? Três quartos, sala, cozinha, só não tinha terraço, mas tinha um quintal grande para fazer dois vão com banheiro, né. Tinha cisterna, caixa d'água. Aí assim, eu sinto falta disso, porque aqui, como você pode ver, é bem apertadinho para quem têm três filhos. Sair de uma casa espaçosa pra vim para um apartamento que é minúsculo e principalmente pra mim que tenho uma criança cadeirante. Tive que dar fim a uma mesa de seis cadeiras para ele [o filho com deficiência] ter acesso com a cadeira de rodas e ainda é pequeno (Marina⁴⁷, 2023, s. p.).

Minha casa tinha três quartos, sala, cozinha e banheiro, um terraço imenso. E eu gostava de lá. Era uma casa grande! Para minha casa foi um ovo, entendeu? Porque eu tive que dar minha mesa porque não deu, pobre já não tem nada e muitos que vieram tiveram que se desfazer [dos móveis] (Letícia⁴⁸, 2023, s. p.).

Minha casa lá era dois quartos, sala, cozinha, banheiro, quintal e uma área enorme na frente. Eu gostava de lá (Suzana⁴⁹, 2023, s. p.).

Ainda, sobre as antigas condições de moradia, Joaquim⁵⁰ (2023) descreveu que morou próximo à lagoa por 22 anos e residia em casa própria com outras 5 pessoas. O imóvel, edificado em alvenaria, tinha 3 quartos e 2 banheiros. Esse morador disse que após a saída da família, a casa foi reocupada e hoje encontra-se à venda por R\$ 120 mil reais. Ao mencionar a comercialização do seu antigo imóvel, Joaquim demonstrou frustração com a situação.

⁴⁷ Entrevista realizada no dia 22 de junho de 2023.

⁴⁸ Entrevista realizada no dia 22 de junho de 2023.

⁴⁹ Entrevista realizada no dia 22 de junho de 2023.

⁵⁰ Entrevista realizada no dia 12 de maio de 2023.

Estevão⁵¹ (2023) também informou que sua casa tinha três quartos e morou por oito anos na localidade. De acordo com esse entrevistado, após a mudança para o conjunto habitacional, a própria população demoliu seu imóvel e construiu outra casa no lugar.

Os cinco entrevistados apresentaram algo incomum ao descrever as condições habitacionais que antes viviam, a saudade de suas antigas casas. Além disso, os relatos traduzem o que pode ser visto nas imagens atuais da Lagoa Olho D'água, a área permaneceu em constante ocupação e edificação, mesmo após o reassentamento.

Sobre os aspectos positivos muito reduzidos do reassentamento, uma das entrevistadas menciona o fato de não precisar mais conviver com os alagamentos quando residia em Dom Helder, assim como a emoção de outra moradora em sair das condições insalubres de moradia que vivia:

Pela uma parte entre aspas foi bom porque quando chovia muito lá enchia d'água. Na minha casa graças a Deus não [ao ser perguntada sobre a entrada de água no imóvel], mas como era um beco sem saída, mas existia dez casa, é como se fosse uma vila, os batente era meio alto não chegava a entrar água dentro de casa. Na minha, né! Mas cobra lá era à vontade, aquelas cobras d'água, né. Já cheguei até a pegar uma enrolada na grade da minha porta. Mas assim, pela uma parte eu gostei porque não tem mais esse perigo. Aqui chove, mas não enche (Marina, 2023, s. p.).

Tinha gente na beira da lagoa que eu fiquei muito feliz por conseguir apartamento aqui. Tinha uma senhora que no dia da mudança tava tão feliz que terminou falecendo, de tanta felicidade que ela tinha, porque ela morava na beira da lagoa, dentro d'água mesmo e a água era na cintura (Marina, 2023, s. p.).

Todavia, essa foi a única moradora que conseguiu destacar aspectos positivos no reassentamento. Outras duas entrevistadas afirmaram que mudaram apenas porque foram obrigadas:

Para essas pessoas que moravam na beira da lagoa foi ótimo, mas, por exemplo, para mim e para ela [se dirige a outra vizinha], a casa da gente era boa, Marina. A gente saía dali para mercadinho, ponto de ônibus, tudo era perto ali pra gente. Eu não vivia no inferno que eu estou vivendo hoje aqui. E tem outra coisa que eu não aceito, a pessoa que mora aqui no apartamento não pode vender, não pode alugar. Que lei do cão é essa? O que eu acho é o seguinte, na minha opinião, eu vim morar aqui a força, forçada. Não foi uma escolha minha! Foi uma opção que eles quiseram, é aquilo alí e pronto, porque se eu tivesse casa de aluguel lá, tanto prova que a minha rua está do mesmo jeito, invadiram minha casa, tão morando lá, porque a Cehab disse que ia derrubar, tão lá! A casa tá lá com outros tipos de gente morando, entendeu? (Letícia, 2023, s. p.).

A minha casa mesmo não ia sair, aí eles foram um dia que foi pra cadastrar lá, porque prioridade mesmo era os pessoal da beira da lagoa. Aí fizeram o cadastro. Eu fiquei

⁵¹ Entrevista realizada no dia 12 de maio de 2023.

em estado de choque porque minha sogra mesmo disse “a gente não é pra sair eles tão cadastrando”. É, vou fazer o quê? (Suzana, 2023, s. p.).

No relato dos moradores está presente, mesmo depois de uma década de reassentamento, o sentimento de insatisfação permanece para alguns deles ao recordar o tamanho de seus imóveis quando comparado ao reduzido espaço dos apartamentos. A moradora Letícia, inclusive, chegou a chorar ao fim da entrevista e permaneceu reafirmando que não gosta de residir no conjunto habitacional, não consegue ver aspectos positivos no local. No decorrer do diálogo com a entrevistada foi possível apreender aspectos subjetivos da moradia, sendo esta também permeada pelas relações de afeto. Poder escolher onde se quer morar, para além da segurança objetiva em se ter um abrigo, também é sinônimo de saúde mental e bem-estar.

No tocante à relação de vizinhança, uma das moradoras disse que tomou a iniciativa em tentar reunir no mesmo bloco os moradores da rua onde morava, mas no dia da mudança nem todos os seus vizinhos receberam as unidades no mesmo bloco:

Logo nessa situação da gente vim se mudar pra cá eu fiz uma listagem que nós da rua fizemos pra gente ficar num bloco só, mas foi uma organização da gente. Eu que fiquei a frente, eu que vinha falar com a Cehab quando tinha escritório aqui, era até aqui no casarão aqui atrás, eu que fiquei organizando tudo né, mas no dia da mudança foi cada um prum lado e poucos vieram pra cá (Marina, 2023, s. p.).

Nas entrevistas, os moradores mencionaram dificuldades, como o barulho causado pelos vizinhos. O que fragiliza as relações de vizinhança:

De vez em quando tem esse perrengue sim, não vou mentir. Eu já bati até de frente com algumas pessoas nesta questão mesmo, mas assim tá dando pra levar aos poucos, mas por mais que a gente acione o 190, essas coisas, não vêm (Marina, 2023, s. p.).

Horrível! [sobre as relações de vizinhança] Eu já tive dois começos de infarto, não sei como eu já não morri aqui dentro. Muito barulho, aqui a maioria das pessoas não respeitam ninguém, aqui eu conto a dedo, onze anos que vai fazer, aqui eu conto a dedo (Letícia, 2023, s. p.).

A maioria dos pessoal aqui perturba demais. Todo dia a gente liga para a polícia, mas a polícia não vem (Suzana, 2023, s. p.).

Joaquim (2023) e Estevão (2023) afirmaram terem percebido melhora sobre o barulho, como música alta, mas mencionaram outro problema, a dificuldade em se coletar taxa condominial. O valor é cobrado por bloco, porém nem todos contribuem:

Aqui como não tem síndico, quer dizer, tinha, era eu, mas depois entreguei. Porque tentar ajudar e o povo achar que eu tô querendo complicar, então é melhor não fazer. Mas a gente aqui paga uma taxa todo mês que a energia do hall, é a luz principal do

hall e pra ligar a bomba pra encher as caixa pra gente ter acesso à água. Aí a gente todo mês paga uma taxa de dez ou quinze reais, dependendo do valor que vem (Marina, 2023, s. p.).

No tocante às outras despesas após a mudança para a unidade habitacional, uma moradora queixou-se do valor da conta de energia elétrica:

Outra coisa também. Poxa! Uma conta de energia, eu já cheguei a pagar R\$ 200,00 reais aqui no meu apartamento. Que é que eu tenho para pagar R\$ 200,00 reais de energia? E baixa renda, viu! (Letícia, 2023, s. p.).

O custo com a energia elétrica sempre foi uma reclamação dos moradores, inclusive no período em que estava acontecendo o reassentamento. O que exemplifica a complexidade da transferência de população para outro território e tipologia habitacional diferente da que vivia.

Sobre o aspecto do acesso aos serviços de saúde, todos os cinco entrevistados apresentaram estarem insatisfeitos com a falta de uma unidade básica de saúde para atender à população do conjunto habitacional. Os moradores explicaram que quando residiam próximo à Lagoa Olho D'água tinham Unidade de Saúde da Família (USF) e equipe técnica de referência, mas ao mudarem perderam a assistência da Atenção Básica de Saúde. Joaquim (2023) afirmou acreditar que após a mudança de território alguns moradores faleceram por falta de assistência da USF, pois doenças como hipertensão e diabetes são comuns entre os idosos:

Lá a gente tinha logo dois posto, a agente de saúde ia nas casa. E aqui a gente não tem é nada! Lá a gente marcava a ficha, aqui só particular ou arriscar a vida quatro horas da manhã (Suzana, 2023, s. p.).

Tem um posto aqui do lado, do outro lado do muro, mas a gente não tem acesso. Porque até então a Cehab disse que ia disponibilizar posto de saúde, creche, terreno que sobrou aqui ia fazer campo de futebol, fazer parquinho. Não tem! Aqui tinha um clínico [médico] só pra atender o pessoal aqui, não tinha acesso a ginecologista, pediatra, nem nada, só era clínico. Hoje em dia não tem mais porque os postinho diz que somos área descoberta. Então temos que sair daqui para o hospital novo em Prazeres para ter atendimento (Marina, 2023, s. p.).

Os espaços reservados para a construção dos serviços públicos no conjunto habitacional foram ocupados por construções realizadas pelos próprios moradores, como observado na pesquisa de campo. O espaço não utilizado em virtude da morosidade e não-ação do poder público, passou a ser ocupado pela edificação de imóveis para uso residencial e comercial:

Figura 19 – Construções nas áreas destinadas aos serviços coletivos



Fonte: A autora (2023).

Figura 20 – Construções nas áreas destinadas aos serviços coletivos



Fonte: A autora (2023).

As construções de lojas também podem ser verificadas na parte externa do empreendimento, entre o muro do habitacional e a calçada, por toda a extensão das etapas:

Figura 21 – Lojas construídas na 1ª Etapa



Fonte: A autora (2023).

Figura 22 – Imóvel construído na 4ª Etapa



Fonte: A autora (2023).

Logo no começo eles não permitiram fazer comércio, aí como tinha essas áreas vaga alguns moradores se reuniram para fazer estacionamento para carro e tinha muito morador na época em Dom Helder que tinha suas barraquinha e quando chegaram aqui só complicação que era o sustento deles, né. Aí com o decorrer do tempo, como a Cehab lavou as mãos aqui, então alguns moradores fizeram as lojinhas aqui no paredão pra ter seu sustento. Por conta disso, as renda que eles tinham lá quando chegaram aqui não tinham mais (Marina, 2023, s. p.).

As imagens e o depoimento da moradora entrevistada ilustram como a habitação estava em desarticulação com outros direitos sociais, como por exemplo, o acesso ao trabalho. Desse modo, observo que a construção das lojas é também uma forma que os moradores encontraram de resistir e garantir a sobrevivência para que pudessem permanecer no local do reassentamento. Isto demonstra que o acesso à unidade habitacional isolada do acesso ao trabalho e renda pode representar um elemento de dificuldade à permanência das famílias no conjunto habitacional.

Na entrevista, Marina enfatizou sua angústia em receber uma unidade que fosse localizada nos blocos com maior acessibilidade a veículos para caso precisasse socorrer o filho com deficiência. Desse modo, procurou a Cehab para fazer tal solicitação e teve o pedido atendido:

Eu disse: “Olha, socorro porque o pessoal tá tudo desesperado lá, querem todos ficar num bloco só porque são todos conhecidos de muito tempo, né. E, assim, eu gostaria que até também não só pedir por mim e pro meu filho, mas por outras pessoas que tem idosos aqui pra gente ficar numa parte na frente que tivesse acesso se caso a gente precisasse de ambulância porque lá atrás não tem acesso, é só beco” (Marina, 2023, s. p.).

A garantia de acessibilidade para pessoas com deficiência nas habitações multifamiliares apenas foi assegurada em 2015 por meio do Estatuto da Pessoa Com Deficiência (Brasil, 2019a), regulamentado pela Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, três anos após o reassentamento:

Art. 32 Nos programas habitacionais, públicos ou subsidiados com recursos públicos, a pessoa com deficiência ou o seu responsável goza de prioridade na aquisição de imóvel para moradia própria, observado o seguinte: I - reserva de, no mínimo, 3% (três por cento) das unidades habitacionais para pessoa com deficiência; III - em caso de edificação multifamiliar, garantia de acessibilidade nas áreas de uso comum e nas unidades habitacionais no piso térreo e de acessibilidade ou de adaptação razoável nos demais pisos (Brasil, 2019a, p. 23).

A questão apresentada pela moradora quanto às condições de mobilidade/acessibilidade nas áreas coletivas dentro do conjunto habitacional, podem ser observadas nas figuras 23 e 24. Além do espaço entre os blocos ser reduzido, parte dos moradores das unidades térreas fizeram extensões. O que diminuiu ainda mais o espaço de circulação entre os blocos. Desse modo, é possível observar a construção de muros ou aumento da varanda:

Figura 23 – Espaços entre os blocos⁵²

Fonte: A autora (2023).

Figura 24 – Extensões nas unidades térreas⁵³

Fonte: A autora (2023).

O aspecto estrutural também foi uma queixa de dois moradores. Estevão (2023) mencionou a situação dos esgotos que se encontram em situação de transbordamento. Ele acredita que os materiais utilizados não são suficientes a demanda dos moradores, ocorrendo o entupimento da encanação e posteriormente, transbordando. Nesse momento, Joaquim (2023) mostrou fotos de meses anteriores em que o esgoto transbordou. Segundo ele, o “cano de 100 é insuficiente”:

Figura 25 – Transbordamento de esgoto no Conjunto Habitacional Olho D’água⁵⁴

Fonte: A autora (2023).

Figura 26 – Transbordamento de esgoto no Conjunto Habitacional Olho D’água⁵⁵

Fonte: A autora (2023).

⁵² Imagem cedida por um morador entrevistado no dia 12 de maio de 2023.

⁵³ Imagem cedida por um morador entrevistado no dia 12 de maio de 2023.

⁵⁴ Imagem cedida por um morador entrevistado no dia 12 de maio de 2023.

⁵⁵ Imagem cedida por um morador entrevistado no dia 12 de maio de 2023.

Joaquim (2023) demonstrou preocupação quanto à caixa d'água localizada na cobertura dos blocos, seu receio é que vazamentos possam comprometer a estrutura dos prédios. O objetivo da pesquisa não é analisar os aspectos estruturais e possíveis vícios de construção do conjunto habitacional, mas no diálogo com a população foi observada a necessidade de que os reassentados tenham maior assessoramento por parte do poder público, estado ou município, quanto aos problemas que possam surgir ao longo dos anos. Além disso, é preciso pensar que a longo prazo os moradores talvez necessitem arcar com os custos de melhorias nos blocos, como pintura e impermeabilização. O que pode representar um problema para os moradores pela ausência de recursos financeiros para custear a gestão condominial.

Na RMR, por ter intenso adensamento populacional e poucas áreas elegíveis para construção de moradias, tem-se adotado desde a década de 1980 a construção de edifícios para a habitação de interesse social. Além disso, as áreas livres estão sobre forte pressão do mercado imobiliário, sendo escolhidas pelo Estado para a construção dos conjuntos habitacionais em virtude do preço da terra e demais interesses envolvidos. A tipologia habitacional no modelo vertical - apartamento -, está na adaptação da população que antes residia em casas ao regime condominial, requerendo aos seus moradores maior coesão comunitária para preservação dos prédios, redução de ruídos e a vivência em um espaço útil reduzido.

Ainda, sobre o aspecto estrutural, os acabamentos das unidades também foi motivo de insatisfação dos moradores, tendo desdobramentos para a saúde de um dos filhos de Marina:

Cerâmica? Tinha não! Era cimento puro. Meu filho perdeu dois dedo dentro do apartamento, nesse apartamento, por ele não ter sensibilidade. Do joelho para baixo ele não sente dor então tudo o que ele bate e fere necrosa, a cicatrização demora. Então aqui era cimento puro, se hoje tem cerâmica foi porque quando o médico conversou comigo ele fez “Você se vire nos 30, porque não vai ser só os dedos que ele vai perder não, vai ser os pés, vai ser as pernas”. Porque como ele se arrasta no chão e não tem como ele se locomover na cadeira. Então, eu tive que dar meu jeito (Marina, 2023, s. p.).

A moradora explicou que tentou solicitar um empréstimo ao banco para poder colocar cerâmica no apartamento, mas não foi autorizado pela instituição bancária. Assim, para conseguir ter a necessidade atendida, precisou judicializar a situação:

Fui no banco falei com a gerente, eu recebo o benefício dele, mas só estou autorizada a receber. Aí ela fez “Meu anjo só com a autorização do juiz! Posso ser sincera? Entre na justiça, corra atrás, que eu só posso liberar o empréstimo se você vier com uma ordem do juiz. Se não fosse isso, por mim, eu já tinha liberado”. Fui para promotoria de justiça, conversei a questão com a defensora pública. Ela mandou alguns ofícios, um aqui em casa, um para Campo Grande e um para Cehab daqui. A daqui eu entreguei pessoalmente. Eu fiz “Vocês vão ter que me ajudar porque é a saúde do meu

filho que está em risco. Eu não tenho condições, não posso tirar empréstimo”. Aí quando eles receberam, eu peguei numa quarta-feira esses documentos, entreguei na quinta ou foi na sexta-feira. No final de semana tavam colocando (Marina, 2023, s. p.).

A partir da fala da entrevistada, podemos observar novamente como os direitos à saúde e acessibilidade perpassam o acesso à moradia, e mesmo apresentando especificidades de saúde, foi necessário judicializar para ter o direito reconhecido. No decorrer da pesquisa documental não foi encontrado nenhuma normativa que determine os acabamentos das habitações nos programas voltadas à população na faixa de interesse social no estado de Pernambuco.

No Conjunto Habitacional Olho D'água existe uma associação de moradores desde o período de reassentamento, indicativo de processo de organização comunitária. Os entrevistados informaram que a associação ficou um período sem funcionar, mas recentemente houve eleição, sendo escolhido novo presidente para retorno das atividades. Estevão (2023) disse que será organizado um bingo a fim de possibilitar a aproximação dos moradores junto a associação. Além disso, foi criado grupo de WhatsApp como forma de mobilizar os residentes do conjunto. Esse mesmo morador concorda que seja cobrado a taxa de R\$ 5,00 reais para manutenção da associação, mas acredita que a participação deve ser algo voluntário e não obrigatório. Outra moradora também expressou desejo em se associar: “[...] ainda não [quando perguntada se participa da associação de moradores]. Vou fazer o cadastro essa semana, tenho interesse em participar” (Suzana, 2023, s. p.).

Nas entrevistas foi perguntado aos entrevistados sobre o relacionamento com o poder público, a Cehab e a prefeitura do município, assim como o acesso à Certidão de Direito Real de Uso (CDRU). Joaquim (2023) queixou-se da falta de contato com a equipe da Cehab. Explicou que às vezes que procurou o referido órgão foi informado que a equipe responsável pelo conjunto habitacional não estava naquele momento, não conseguindo ser atendido. Além disso, mencionou que há 5 anos a equipe da Cehab não comparece no conjunto habitacional:

Eles entregaram saíram daqui, se a gente for lá as vezes nunca atende, e quando atende não resolve as nossas questão. Porque desde que a gente entrou aqui a única documentação que a gente tem é o termo circunstancial de uso, coisa que muitos moradores em Dom Helder compraram e outros foram invadido [sobre os imóveis que residiam antes]. O meu caso, foi em 2005, eu comprei, eu não invadi. Ainda tenho o recibo do cartório, que eu lavrei em cartório e tudo a compra da casa (Marina, 2023, s. p.).

Até agora nada, que eu saiba não. Se veio eu não tava em casa, né (Suzana, 2023, s. p.).

Os moradores nas entrevistas demonstraram desconhecer que o conjunto habitacional havia passado à responsabilidade do poder municipal para a regularização fundiária, mesmo um dos entrevistados residindo na primeira etapa, onde a Sepur informou já ter iniciado o trabalho de recadastramento em 2022.

Na articulação para as entrevistas, não consegui ter acesso aos moradores que participaram da reunião com a Sepur. No decorrer do trabalho de campo era perceptível o desconforto e desconfiança por parte de alguns moradores para ceder entrevistas, mesmo sendo esclarecido sobre o sigilo dos entrevistados. Nas impressões da pesquisa de campo atribui-se esse comportamento ao receio quanto às extensões e aberturas irregulares realizadas por alguns moradores, assim como relacionado ao processo de regularização fundiária, pois existe certo índice de repasse das unidades. Desse modo, instalando-se o medo dos desdobramentos jurídicos ou problemas no relacionamento com as instituições públicas.

As análises das entrevistas e documentos mostraram a necessidade de se ouvir os sujeitos sociais que ocupam territórios com projetos para desocupação e realocação para outros lugares, implicando em movimento de reterritorialização pela via de política pública do Estado. Dessa forma, a ação pautar-se-ia pela busca de atender as necessidades da população a ser impactada pelas ações decorrentes da política de habitação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão urbana na RMR apresenta particularidades quando analisamos o conjunto dos grandes centros urbanos brasileiros. As migrações internas foi um fator determinante para o crescimento populacional do Recife e municípios vizinhos no decorrer do século XX. O solo urbano na RMR, em sua maioria, é constituído por áreas alagáveis, mangues, morros e com infraestrutura urbana insuficiente para a moradia. O que torna o preço da terra urbana mais elevado nas áreas que apresentam condições adequadas de edificação. Além disso, estão imbricados no preço da terra o modo de produção capitalista da cidade, gerando disputas no espaço urbano entre a população de menor poder aquisitivo e grandes incorporadoras da construção civil.

Desse modo, a população de baixa renda é condicionada a construir sua moradia em lotes que apresentam riscos de alagamentos ou desabamento, tendo que conviver com a insegurança da propriedade da terra, podendo ser desalojados ou reassentados a qualquer momento pelas ações do Estado. No decorrer desta dissertação foram discutidas várias ações do poder público para o atendimento das necessidades da população, desde a intervenção nas edificações do tipo mocambo, até a construção de grandes conjuntos habitacionais.

As políticas públicas urbanas na segunda metade da década de 2000, assim como o financiamento do Governo Federal por meio do PAC I possibilitou a execução de obras que há muito tempo aguardavam recursos, como a revitalização da Lagoa Olho D'água, em Jaboatão dos Guararapes. O que se desdobrou na necessidade de reassentamento de parte da população que vivia no seu entorno para o bairro de Cajueiro Seco, localizado no mesmo município, nos anos de 2011-2012. A preservação ambiental das águas urbanas parecia ter ganhado maior visibilidade neste período.

Todavia, apesar da ação do Estado, a questão urbana permanece latente em Jaboatão dos Guararapes, tanto nas margens da Lagoa Olho D'água, quanto no bairro de Cajueiro Seco, sendo fruto da estrutura social capitalista que tem como primazia o lucro. No tocante à área da lagoa, a reocupação da área escolhida para o reassentamento representa a deficiência – ou desinteresse – do Estado na implementação das políticas públicas por meio de ações que promovam o acesso à moradia de interesse social, recuperação e preservação ambiental das águas urbanas, assim como a ausência de controle urbano quanto às edificações na área.

A pesquisa teve como questão de investigação: quais fatores relacionados à questão urbana e da habitação que se manifestam na intervenção do Estado em Cajueiro Seco, Jaboatão dos Guararapes? No decorrer da pesquisa de campo foi possível observar respostas para esta

indagação. A não construção dos equipamentos públicos, como unidade de saúde, no conjunto habitacional, trouxe prejuízos no acesso à saúde da população reassentada. Outro aspecto importante foi a não previsão de um espaço destinado à edificação de lojas para as pessoas que tinham comércio na lagoa como sua única forma de sustento, prejudicando a renda desses moradores. A ocupação pela população das áreas ociosas no empreendimento torna-se um ato de resistência para poder permanecer no local reassentado.

Ainda, na condução do reassentamento não houve de forma sistemática o recadastramento dos moradores a fim de conceção da CDRU por parte do estado. Após dez anos do término do reassentamento, o conjunto habitacional passou a responsabilidade do poder municipal para recadastramento dos moradores e preparativos para a concessão da CDRU. O que representa a execução da política habitacional neste caso conduzida de maneira descontinuada e fragmentada quando observamos o conjunto de direitos sociais necessários a permanência dos moradores.

Além disso, a partir do depoimento dos moradores foi perceptível o sentimento de “abandono” relacionado ao poder público, requerendo maior articulação entre estado e município no acompanhamento dos reassentados, inclusive na orientação a manutenção estrutural dos blocos a longo prazo, projeto de construção dos equipamentos públicos prometidos à população e maior diálogo com os moradores.

Nos achados de campo também se apresentam os desdobramentos subjetivos, como as relações de afeto, saúde mental e bem-estar que estão imbricadas nas relações de vizinhança. A partir dos discursos dos moradores, acredito que os aspectos subjetivos permanecem sendo não atendidos pelas intervenções habitacionais de transferência de população. Além disso, a dimensão subjetiva que está relacionada à habitação figura como desafio aos programas de transferência de população.

Ainda, é preciso considerar que a construção de um grande conjunto habitacional, 1.376 unidades habitacionais distribuídas em 86 blocos, pode trazer problemas a longo prazo como a dificuldade para arcar com os custos da manutenção estrutural, não adequação dos moradores à vida em condomínio e a ausência de espaços de lazer para os moradores. Em virtude do adensamento populacional na RMR, assim como a incidência de poucas áreas livres adequadas à edificação que não estão sendo pressionadas pelo capital imobiliário, a construção de conjuntos habitacionais menores tornou-se uma problemática para o poder público. O que requer aos estados e municípios estudos que possam indicar “saídas” aos problemas presentes a partir da concentração de uma população tão heterogênea, como o conjunto habitacional

estudado. Nestas “saídas” é necessário que o Estado também escute a população a fim de identificar suas necessidades que urgem a intervenção estatal.

Assim, observamos que ao finalizar o processo investigativo a hipótese formulada foi confirmada: O reassentamento da população no período de 2011 a 2012, realizado no âmbito da provisão habitacional, se dá sem diálogo com as demais políticas públicas, assim como há descontinuidade da intervenção do Poder Público, caracterizada por ações morosas, pontuais, fragmentadas fragilizando o território, aprofundando desigualdade social, e gerando hiato no processo de realização dos programas e crescente problemas urbanos.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE (CPRH). *Lei nº 9.860 de 12 de agosto de 1986*. Delimita as áreas de proteção dos mananciais de interesse da Região Metropolitana do Recife, e estabelece condições para a preservação dos recursos hídricos. Recife: CPRH, 1986a. Disponível em: https://www2.cprh.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/lei_estad_9860.pdf. Acesso em: 20 dez. 2023.
- AGÊNCIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE (CPRH). *Lei nº 9.931, de 11 de dezembro de 1986*. Define como área de proteção ambiental as reservas biológicas constituídas pelas áreas estuarinas do Estado de Pernambuco. Recife: CPRH, 1986b. Disponível em: https://www2.cprh.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/Lei_estad_9931.pdf. Acesso em: 20 dez. 2023.
- AGÊNCIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE (CPRH). *Lei nº 9.990, de 13 de janeiro de 1987*. Estabelece normas para concessão de anuência prévia, pela autoridade metropolitana à aprovação, pelos municípios da Região Metropolitana do Recife, dos projetos de parcelamento do solo para fins urbanos na forma do art. 13 e seu parágrafo único, da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e dá outras providências. Recife: CPRH, 1987. Disponível em: https://www2.cprh.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/Lei_estad_9990.pdf. Acesso em: 20 dez. 2023.
- AGÊNCIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E PESQUISAS DE PERNAMBUCO (CONDEPE/FIDEM). *Sondagem de serviços de Pernambuco 2014. Condepe/Fidem*, Recife, 2014. Disponível em: http://www.condepefidem.pe.gov.br/web/condepefidem/resultados;jsessionid=1AE54E141040CE52A13DC6494F35ABFC.jvm3i1?p_p_id=110_INSTANCE_4TYm&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&_110_INSTANCE_4TYm_struts_action=%2Fdocument_library_display%2Fview&_110_INSTANCE_4TYm_folderId=10815485. Acesso em: 20 dez. 2023.
- AMMANN, S. B. *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1987.
- ANDRADE, M. C. de. *O planejamento regional e o problema agrário no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1976. 180 p.
- ANDRADE, M. C. de. *A questão do território no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2004. 135 p.
- ARAÚJO, T. B. Industrialização do Nordeste: intenções e resultados. In: MARANHÃO, S. (org.). *A questão Nordeste: estudos sobre formação histórica, desenvolvimento e processos políticos e ideológicos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. p. 71-82.
- ARAÚJO, T. B. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Fase, 2000. 392 p.

ARCOVERDE, A. C. B. *O coletivo ilusório: uma reflexão sobre o conceito de comunidade*. 2. ed. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2011.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO (ALEPE). *Lei Ordinária nº 6.836, de 7 de janeiro de 1975*. Denomina Serviço Social Agamenon Magalhães, o atual Serviço social Contra o Mocambo. Recife: Alepe, 1975. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pe/lei-ordinaria-n-6836-1975-pernambuco-denomina-servico-social-agamenon-magalhaes-o-atual-servico-social-contr-o-mocambo>. Acesso em: 20 dez. 2023.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO (ALEPE). *Lei nº 9.989, de 13 de janeiro de 1987*. Define as reservas ecológicas da Região Metropolitana do Recife. Recife: Alepe, 1987. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=9989&complemento=0&ano=1987&tipo=&url=>. Acesso em: 20 dez. 2023.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO (ALEPE). *Lei nº 10.690, de 27 de dezembro de 1991*. Dispõe sobre a extinção, fusão e incorporação das entidades da administração indireta que menciona; estabelece medidas e diretrizes para o início do processo de privatização, e dá outras providências. Recife: Alepe, 1991. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=10690&complemento=0&ano=1991&tipo=&url=#:~:text=LEI%20N%C2%B0%2010.690%2C%20DE,privatiza%C3%A7%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 20 dez. 2023.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO (ALEPE). *Lei Complementar nº 10, de 6 de janeiro de 1994*. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Recife – RMR, e dá outras providências. Recife: Alepe, 1994. Disponível em: http://www.condepefidem.pe.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=13961b31-ac84-430f-b8e4-9ffe3bcfb261&groupId=19941. Acesso em: 20 dez. 2023.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO (ALEPE). *Lei Estadual nº 14.804, de 29 de outubro de 2012*. Regula o acesso a informações, no âmbito do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Recife: Alepe, 2012. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=14804&complemento=0&ano=2012&tipo=&url=#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.804%2C%20DE%2029%20DE%20OUTUBRO%20DE%202012.&text=Regula%20o%20acesso%20a%20informa%C3%A7%C3%B5es,Estadual%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 20 dez. 2023.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO (ALEPE). *Lei Complementar nº 382, de 9 de janeiro de 2018*. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Recife – RMR. Recife: Alepe, 2018. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=2&numero=382&complemento=0&ano=2018&tipo=&url=>. Acesso em: 20 dez. 2023.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO (ALEPE). *Lei Complementar nº 426, de 3 de abril de 2020*. Altera a Lei Complementar nº 388, de 27 de abril de 2018, que regulamenta o disposto no § 3º do art. 25 da Constituição Federal, e a Lei Complementar 382, de 9 de fevereiro de 2018, que dispõe sobre a Região Metropolitana do Recife - RMR, para realocar o município de Goiana para a Zona da Mata Norte. Disponível em:

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República, Brasília, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 18 dez. 2023.

BRASIL. *Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 18 dez. 2023.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=182%20e%20183%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art.,aplicado%20o%20previsto%20nesta%20Lei. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003*. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - "LUZ PARA TODOS" e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2003/decreto-4873-11-novembro-2003-497318-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. *Política Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. *Decreto nº 6.025 de 22 de janeiro de 2007*. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu comitê gestor, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2007a. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=6025&ano=2007&ato=757k3a65ENRpWT735>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. *Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007*. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Câmara dos Deputados, Brasília, 2007b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11578-26-novembro-2007-564416-publicacaooriginal-88369-pl.html>. Acesso em: 18 dez. 2023.

BRASIL. *Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. *11º Balanço Completo do PAC - 4 anos (2007 a 2010)*. Brasília: Ministério do Planejamento, 2011b. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/354>. Acesso em: 18 dez. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o estatuto da metrópole, altera a lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em: 18 dez. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017*. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). Brasília: Presidência da República, 2018a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. *Programa de Aceleração do Crescimento – 7º balanço 2015-2018*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, 2018b. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/noticia/ecbc5e1e>. Acesso em: 18 dez. 2023.

BRASIL. *Estatuto da Pessoa com Deficiência*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2019a. 50 p.

BRASIL. *Decreto nº 9.722, de 7 de março de 2019*. Revoga dispositivos do Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, que institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2019b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9722.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 9.784, de 7 de maio de 2019*. Declara a revogação, para fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no art. 9º do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, de decretos normativos. Brasília: Presidência da República, 2019c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9784.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.784%2C%20DE%207%20DE%20MAIO%20DE%202019&text=Declara%20a%20revoga%C3%A7%C3%A3o%2C%20para%20fins,de%202019%2C%20de%20decretos%20normativos. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. *Portaria nº 646, de 18 de março de 2020*. Aprova o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério do Desenvolvimento Regional - Projetos inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-646-de-18-de-marco-de-2020-249023108>. Acesso em: 18 dez. 2023.

BRASIL. *Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021*. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nºs 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114118.htm. Acesso em: 18 dez. 2023.

BRAZ, M. O PAC e o Serviço Social: crescimento para quê e para quem? Os setenta anos da profissão e os desafios conjunturais. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 28, n. 91, p. 49-61, 2007. Disponível em: <https://pergamum-biblioteca.pucpr.br/acervo/224589/referencia>. Acesso em: 18 dez. 2023.

CAJUEIRO seco. *Diário de Pernambuco*, Recife, ano 139, n. 195, 27 ago. 1964. Primeiro Caderno, p. 4.

CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil*. 2 ed. Campinas: Unicamp, 1998.

CANO, W. *Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

CARDOSO, P. F. G. 80 anos de formação em Serviço Social: uma trajetória de ruptura com o conservadorismo. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 127, p. 430-455, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.079>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/j87K7xkFQgWzfNDGpqr8hnd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 dez. 2023.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (org.). *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARDOSO, A. L. *et al.* Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a Construção do espaço metropolitano. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: Anpur, 2011. p. 1-21. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/683/669>. Acesso em: 5 jan. 2024.

CARLOS, A. F. A. A privação do urbano e o “direito à cidade” em Henri Lefebvre. In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PADUA, R. F. de. *Justiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo: Contexto, 2017. p. 33-62.

CARLOS, A. F. A. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (org.). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2020. p. 53-73.

CASTRO, J. de. *Documentário do Nordeste*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1968.

CASTRO, T. Moradores de Santo Aleixo, em Jaboatão Centro, vivem dias de desespero após perderem casas. *Folha de Pernambuco*, Recife, 30 maio 2022. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/noticias/moradores-de-santo-aleixo-em-jaboatao-centro-vivem-dias-de-desespero/228637/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

CEHAB. *Programa Intervenção em Favelas, Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários da Lagoa Olho D'água (Lagoa do Náutico)*. Recife: Cehab, 2007.

CEHAB. *Lagoa Olho D'água*: relatório final. Recife: Cehab, 2013.

CORREA, R. L. Sobre os agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A.; SOUZA, M.; SPOSITO, M. (org.). *A produção do espaço: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2011. p. 41-52.

ESTELITA, J. Cruzada social contra o mocambo no Recife. *Arquitetura e Urbanismo*, Belo Horizonte, v. 6, n. 14, p. 47-60, 1941. Disponível em: http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/acervo_revistas/index.html#revistas3. Acesso em: 18 dez. 2023.

FERNANDES, H. Inaugurado há menos de 1 ano, habitacional Olho D'água acumula problemas. *Blog Lagoa Olho D'Água*, Jaboatão dos Guararapes, 31 jul. 2013. Disponível em: <https://www.lagoaolhodagua.com.br/2013/07/inaugurado-ha-menos-de-1-ano.html>. Acesso em: 20 dez. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021a. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 18 dez. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/RelatorioMetodologiadoDeficitHabitacionaledaInadequacaodeDomicilioNoBrasil20162019v1.0.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

GANHARAM terreno no Cajueiro Sêco. *Diario de Pernambuco*, Recife, ano 140, n. 272, 26 nov. 1965. Segundo Caderno, p. 4.

GEDDES, P. *Cidades em evolução*. Tradução de Maria José Ferreira de Castilho. Campinas: Papirus, 1994.

GOIANA deixa de fazer parte da Região Metropolitana do Recife para o IBGE. *Jornal do Commercio*, Recife, 17 nov. 2020. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/colunas/jc-negocios/2020/11/11998604-goiana-deixa-de-fazer-parte-da-regiao-metropolitana-do-recife.html>. Acesso em: 18 dez. 2023.

GONDIM, J. V. S. *Estado e políticas públicas no Recife: a bacia do rio Beberibe e as intervenções do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*. 2019. 222 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/33887>. Acesso em: 18 dez. 2023.

GOOGLE MAPS. Pesquise no Google Maps. *Google*, Mountain View, 2023. Disponível em: <https://www.google.com.br/maps/preview>. Acesso em: 20 dez. 2023.

GOVERNO entrega casas no Curado. *Diario de Pernambuco*, Recife, ano 155, n. 170, 26 jun. 1980. Economia e Finanças, p. A-17.

GOVERNO recebe de assistentes sociais estudos sobre enchente. *Diario de Pernambuco*, Recife, ano 140, n. 153, 10 de jul. 1965. Segundo Caderno, p. 2.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 19. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

INFORMATIVO econômico. *Diario de Pernambuco*, Recife, ano 138, n. 86, 5 maio 1963. Primeiro caderno, p. 4.

INQUÉRITO comprovou escandalosa corrupção no SSCM: Cajueiro Seco era núcleo subversivo. *Diario de Pernambuco*, Recife, ano 233, n. 139, 11 de out. 1964. Primeiro caderno, p. 11.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo demográfico de 1955*. Rio de Janeiro: IBGE, 1955. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/67/cd_1950_v17_t1_pe.pdf. Acesso em: 5 jan. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo demográfico de 1960*. Rio de Janeiro: IBGE, 1960. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/?id=768&view=detalhes%3E>. Acesso em: 18 dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo demográfico: Pernambuco. VIII Recenseamento Geral – 1970*. Rio de Janeiro: IBGE, 1970. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/69/cd_1970_v1_t10_pe.pdf. Acesso em: 5 jan. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *IX Recenseamento Geral do Brasil – 1980 (Censo demográfico mão de obra)*. Rio de Janeiro: IBGE, 1983. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=775>. Acesso em: 18 dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo industrial: dados gerais, Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 1984. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/103/ci_1980_v3_t2_n1_p1_br.pdf. Acesso em: 18 dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Sinopse preliminar do censo demográfico (2000)*. Brasília: IBGE, 2001. Disponível em: <https://bibliotecadigital.seade.gov.br/view/linkPdf.php?pdf=10020226-1.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *População nos Censos Demográficos, segundo os municípios das capitais - 1872/2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=6>. Acesso em: 18 dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Primeiro Trimestre de 2020*. Brasília: IBGE, 2020.

Disponível em:

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2020_1tri.pdf. Acesso em: 18 dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico de 2022. *IBGE*, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/POP2022_Brasil_e_UFs.pdf. Acesso em: 20 dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Levantamento Sistemático da Produção Agrícola Estatística da Produção Agrícola (Maio/2023)*. Brasília: IBGE, 2023a. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Producao_Agricola/Levantamento_Sistematico_da_Producao_Agricola_\[mensal\]/Fasciculo_Indicadores_IBGE/2023/estProdAgri_202305.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Producao_Agricola/Levantamento_Sistematico_da_Producao_Agricola_[mensal]/Fasciculo_Indicadores_IBGE/2023/estProdAgri_202305.pdf). Acesso em: 18 dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Projeção da População. Tabela 7362 - Esperança de vida ao nascer e Taxa de mortalidade infantil, por sexo. *Sistema IBGE de Recuperação Automática*, Rio de Janeiro, 2023b. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7362>. Acesso em: 20 dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Industrial Anual – Empresa. *Sistema IBGE de Recuperação Automática*, Rio de Janeiro, 2023c. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pia-empresa/tabelas>. Acesso em: 20 dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). PNAD Contínua. *IBGE*, Rio de Janeiro, 2023d. Disponível em: <https://painel.ibge.gov.br/pnadc/>. Acesso em: 20 dez. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Governança metropolitana no Brasil*. Relatório de pesquisa – caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (componente 1). Rio de Janeiro: IPEA, 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/150717_relatorio_arranjos_reecife.pdf. Acesso em: 5 jan. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Projeto governança metropolitana no Brasil: o processo de contratação e elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado da Região Metropolitana do Recife*. Rio de Janeiro: IPEA, 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10506/1/Pgmb_rm_Recife_complemento_B.pdf. Acesso em: 5 jan. 2024.

INSTITUTO TRATA BRASIL. Ranking do saneamento instituto trata Brasil 2022 (SNIS 2020). *Instituto Trata Brasil*, Brasília, 2022. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2022/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

JABOATÃO DOS GUARARAPES. *Lei Complementar nº 002, de 11 de janeiro de 2008*. Institui o Plano Diretor do Município do Jaboatão dos Guararapes e estabelece as diretrizes

para a sua implantação. *Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes*, Jaboatão dos Guararapes, 11 jan. 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/j/jaboatao-dos-guararapes/lei-complementar/2008/1/2/lei-complementar-n-2-2008-institui-o-plano-diretor-do-municipio-do-jaboatao-dos-guararapes-e-estabelece-as-diretrizes-para-a-sua-implantacao>. Acesso em: 18 dez. 2023.

JABOATÃO DOS GUARARAPES. Projeto de Melhoria da Estrutura de Equipamentos Públicos e Programas de Saúde. Jaboatão dos Guararapes: Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes, 2013. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16809-jaboatao-dos-guararapes-pe&Itemid=30192. Acesso em: 20 dez. 2023.

JESUS, M. C. de. *Quarto de despejo*: diário de uma favelada. 10. ed. São Paulo: Editora Ática, 2019.

KONDER, L. *O que é dialética?* 28. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2008.

LACERDA, N. *et al.* Planos diretores municipais: aspectos legais e conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 55-72, 2005. DOI: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2005v7n1p55>. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/135/119>. Acesso em: 18 dez. 2023.

LEFEBVRE, H. *Lógica formal e lógica dialética*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

LEFEBVRE, H. *A produção do espaço*. Tradução de Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. [S. l.]: [s. n.], 2006.

LIMA, R. M. C. de. *A cidade autoconstruída*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2012.

LIMA, R. M. C. de. *et al.* Pisando terras movediças: dinâmicas urbanas e a questão da habitação no Curado IV, Jaboatão dos Guararapes – PE. In: LIMA, R. M. C. de.; ROCHA, D. M.; SOUZA, M. A. A. (org.). *Moradia popular no Recife*: trajetórias, lutas e conquistas. Recife: CEPE Editora, 2021. p. 203-223.

LIMA, R. M. C. de.; GONDIM, J. V. S. SOUTO, A. de S. Entre necessidade e ausência: o déficit habitacional na Região Metropolitana do Recife. In: SOUZA, M. A. A.; DINIZ, F. R.; ROCHA, D. M. (org.). *Reforma urbana e direito à cidade*: Recife: Letra Capital, 2023. 268 p. p. 88-101.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (org.). *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019. p. 11-37.

LULA anuncia retorno do PAC, marca associada a Dilma Rousseff. *Jornal Estado de Minas*, Belo Horizonte, 1 jan. 2023. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/01/01/interna_politica,1439672/lula-anuncia-retorno-do-pac-marca-associada-a-dilma-rousseff.shtml. Acesso em: 18 dez. 2023.

MAGALHÃES inaugura Curado IV em abril. *Diario de Pernambuco*, Recife, ano 161, n. 11, 12 jan. 1986. Política, p. A-3.

MAPBIOMAS. Estatísticas: visualização por classe (nível 1 - 2022). *MapBiomias*, [S. l.], 2022. Disponível em:

[https://plataforma.brasil.mapbiomas.org/cobertura?activeBaseMap=9&layersOpacity=100&activeModule=coverage&activeModuleContent=coverage%3Acoverage_main&activeYear=2022&mapPosition=-15.156974%2C-51.372070%2C4&timelineLimitsRange=1985%2C2022&baseParams\[territoryType\]=1&baseParams\[territories\]=1%3BBrasil%3B1%3BPa%C3%ADs%3B0%3B0%3B0%3B0&baseParams\[activeClassTreeOptionValue\]=natural_or_anthropic&baseParams\[activeClassTreeNodeIds\]=39%2C42%2C43%2C44%2C45%2C46%2C47%2C48%2C49%2C50%2C51%2C52%2C53%2C54%2C40%2C55%2C56%2C57%2C58%2C59%2C60%2C61%2C62%2C63%2C64%2C65%2C66%2C67%2C68%2C69%2C41%2C70%2C71&baseParams\[activeSubmodule\]=coverage_main&baseParams\[activeTransitionsClassesListItems\]=non_vegetated_areas_to_vegetated%2Cincrease_of_water_surface%2Creduction_of_water_surface%2Cgain_of_forest_plantations%2Cvegetated_areas_to_non_vegetated%2Careas_without_transitions_or_unobserved&baseParams\[yearRange\]=1985-2022](https://plataforma.brasil.mapbiomas.org/cobertura?activeBaseMap=9&layersOpacity=100&activeModule=coverage&activeModuleContent=coverage%3Acoverage_main&activeYear=2022&mapPosition=-15.156974%2C-51.372070%2C4&timelineLimitsRange=1985%2C2022&baseParams[territoryType]=1&baseParams[territories]=1%3BBrasil%3B1%3BPa%C3%ADs%3B0%3B0%3B0%3B0&baseParams[activeClassTreeOptionValue]=natural_or_anthropic&baseParams[activeClassTreeNodeIds]=39%2C42%2C43%2C44%2C45%2C46%2C47%2C48%2C49%2C50%2C51%2C52%2C53%2C54%2C40%2C55%2C56%2C57%2C58%2C59%2C60%2C61%2C62%2C63%2C64%2C65%2C66%2C67%2C68%2C69%2C41%2C70%2C71&baseParams[activeSubmodule]=coverage_main&baseParams[activeTransitionsClassesListItems]=non_vegetated_areas_to_vegetated%2Cincrease_of_water_surface%2Creduction_of_water_surface%2Cgain_of_forest_plantations%2Cvegetated_areas_to_non_vegetated%2Careas_without_transitions_or_unobserved&baseParams[yearRange]=1985-2022). Acesso em: 5 jan. 2024.

MARINI, R. M. *Subdesenvolvimento e revolução*. 4. ed. Florianópolis: Insular, 2013.

MARX, K. *Contribuição à crítica da economia política*. Tradução e introdução de Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MEDEIROS, D. Deslizamento de barreira no Curado provoca as mortes de duas crianças. *Folha de Pernambuco*, Recife, 28 maio 2022. Disponível em:

<https://www.folhape.com.br/noticias/deslizamento-de-barreira-no-curado-provoca-a-morte-de-duas-criancas/228509/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

MELO, M. L. de. *Metropolização e subdesenvolvimento: o caso do Recife*. Recife: UFPE, 1978.

MÉSZÁROS, I. O desafio e o fardo do tempo histórico. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 7, n. 13, p. 17-33, out. 2008. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2008v7n13p17/8596>. Acesso em: 18 dez. 2023.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Programa Minha Casa Minha Vida. *Gov.br*, Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 20 dez. 2023.

MORADORES pedem legalização e saneamento básico em habitacional de Jaboatão. *TV Jornal*, Recife, 6 ago. 2014. Disponível em: <https://tvjornal.ne10.uol.com.br/tv-jornal-meio-dia/2014/08/06/moradores-pedem-legalizacao-e-saneamento-basico-em-habitacional-de-jaboatao-79640/index.html>. Acesso em: 18 dez. 2023.

MRV. Candeiras, Jaboatão dos Guararapes - PE. *MRV*, Jaboatão dos Guararapes, 2023. Disponível em: <https://www.mrv.com.br/imoveis/apartamentos/pernambuco/jaboatao-dos-guararapes/candeiras/recanto-da-lagoa>. Acesso em: 5 jan. 2024.

MULTIDÃO enfrenta longas filas, sol e chuva em busca de comida durante ação solidária no Grande Recife. *GI PE*, Recife, 20 jul. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/google/amp/pe/pernambuco/noticia/2022/07/20/multidao-enfrenta-longas-filas-sol-e-chuva-em-busca-de-comida-durante-acao-solidaria-no-grande-recife.ghtml>. Acesso em: 18 dez. 2023.

NERI, M. C. *Mapa da nova pobreza*. Rio de Janeiro: FGV Social, 2022. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Texto-MapaNovaPobreza_Marcelo_Neri_FGV_Social.pdf. Acesso em: 18 dez. 2023.

NETTO, J. P. *Introdução ao estudo do método de Marx*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Casa Verde e Amarela: pontos críticos do novo programa habitacional do Governo Federal. *Observatório das Metrópoles*, [S. l.], 3 set. 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/casa-verde-e-amarela-pontos-criticos-do-novo-programa-habitacional-do-governo-federal>. Acesso em: 18 dez. 2023.

OLENDER, M. C. H. L. A técnica do pau-a-pique: subsídios para a sua preservação. 2006. 119 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/12298/1/A%20T%c3%a9cnica%20do%20Pau%20a%20Pique_Subs%c3%addios%20para%20a%20sua%20Preserva%c3%a7%c3%a3o.pdf. Acesso em: 18 dez. 2023.

OLIVEIRA, F. de. *Elegia para uma re(li)gião*: Sudene, Nordeste. Planejamento e conflito de classes. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. 132 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Unic, 2009.

OUVIDORIA JABOATÃO DOS GUARARAPES. Ouvidoria Geral do Município. *Ouvidoria Jaboatão dos Guararapes*, Jaboatão dos Guararapes, 2022. Disponível em: <https://ouvidoria.jaboatao.pe.gov.br/>. Acesso em: 5 jan. 2024.

OUVIDORIA JABOATÃO DOS GUARARAPES. Ouvidoria Geral do Município. *Ouvidoria Jaboatão dos Guararapes*, Jaboatão dos Guararapes, 2023. Disponível em: <https://ouvidoria.jaboatao.pe.gov.br/>. Acesso em: 5 jan. 2024.

PEREIRA, P. A. P. Discussões Conceituais sobre a política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, I. et al. (org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortês, 2008. p. 87-108.

PERLMAN, J. E. *O mito da marginalidade*: favelas e política no Rio de Janeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1981.

PERNAMBUCO. *Diagnóstico situacional 2023*: Jaboatão dos Guararapes. Recife: Secretaria Executiva de Assistência Social, 2023.

PETROLINA. *Lei Complementar nº 17, de 27 de dezembro de 2013*. Institui o novo código tributário do município de Petrolina-PE e dá outras providências. Petrolina: Prefeitura de

Petrolina, 2013. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/p/petrolina/lei-complementar/2013/2/17/lei-complementar-n-17-2013-institui-o-novo-codigo-tributario-do-municipio-de-petrolina-pe-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 dez. 2023.

PG comparecerá, hoje, à inauguração da cooperativa de Cajueiro Seco. *Diario de Pernambuco*, Recife, ano 140, n. 39, 16 fev. 1965. Segundo caderno, p. 6.

PREFEITURA DO RECIFE. *Lei nº 14.511/1983*. Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. Recife: Prefeitura do Recife, 1983. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1983/1452/14511/lei-ordinaria-n-14511-1983-define-diretrizes-para-o-uso-e-ocupacao-do-solo-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 dez. 2023.

PUPPO, F. Marco de gestões petistas, PAC deixará de receber novos projetos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 jul. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/marco-de-gestoes-petistas-pac-deixara-de-receber-novos-projetos.shtml>. Acesso em: 18 dez. 2023.

QUATRO mil casas populares serão entregues nos próximos meses em PE. *Diario de Pernambuco*, Recife, ano 141, n. 207, 10 set. 1966. Primeiro caderno, p. 5.

QUE é necessário para Recife ser uma grande cidade. *Diário da Manhã*, Recife, ano 2, n. 307, 16 abr. 1928. Prós e contras, p. 3.

RANGÉ, J. Borsoi. Revista Arquiteturas do Brasil, São Paulo, p. 24-25, 1988.

REALIDADE recifense. *Diario de Pernambuco*, Recife, ano 135, n. 3, 19 mar. 1960. Primeiro Caderno, p. 4.

REGIS, E. Vila Augustus. *Diario de Pernambuco*, Recife, ano 142, n. 246, 21 out. 1967. Segundo caderno, p. 10.

REVISTA PROJETO. Cajueiro Seco: o caminho interrompido da autoconstrução industrialização. *Revista Projeto*, São Paulo, n. 66, p. 51-52, ago. 1984.

RIBEIRO, L. C.; CARDOSO, A. L. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. Q.; PECHMAN, R. (org.). *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 53-78.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

RIO DE JANEIRO. Assoreamento e enchentes. Rio de Janeiro: Multirio, 2020. Disponível em: <https://multirio.rio.rj.gov.br/esseriomeu/images/PDFs/estudantes-encontro02-assoreamento-enchentes.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

ROCHA, T. O grande Recife. *Diario de Pernambuco*, Recife, ano 143, n. 99, 28 abr. 1968. Terceiro Caderno, p. 11.

SABOIA, J. L. M. *Evolução histórica do salário-mínimo no Brasil: fixação, valor real e diferenciação regional*. Rio de Janeiro: Ipea, 1984.

SALATA, A. R.; RIBEIRO, M. G. Boletim desigualdade nas metrópoles. Observatório das Metrópoles, [S. l.], 2022. Disponível em: https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2022/08/BOLETIM_DESIGUALDADE-NAS-METROPOLES_09-1.pdf. Acesso em: 18 dez. 2023.

SAMPAIO JR., P. A. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 672-688, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/04.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único a consciência universal*. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2020.

SANTOS, T. dos. *Socialismo ou fascismo: o novo caráter da dependência e o dilema latino-americano*. Florianópolis: Insular Livros, 2020.

SAQUET, M. A. *Abordagens e concepções de território*. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SERVIÇO contra o mocambo saldou todos os débitos com fornecedores e funcionários. *Diário de Pernambuco*, Recife, ano 141, n. 298, 5 jan. 1966. Segundo caderno, p. 6.

SHIMBO, L. *Habitação social de mercado*. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2012.

SILVA, W. C. L. *A ausência de articulação entre as políticas sociais nas intervenções do estado: o acesso fragmentado ao direito social à moradia no bairro de Cajueiro Seco – Jaboatão dos Guararapes/PE*. Recife: Editora UFPE, 2018. 111 p.

SIMÃO, E. Minha Casa Minha Vida sofre com inadimplência e avalanche de ações judiciais. *Valor Investe*, Brasília, 27 ago. 2020. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/produtos/credito/noticia/2020/08/27/minha-casa-minha-vida-sofre-com-inadimplencia-e-avalanche-de-aco-es-judiciais.ghtml>. Acesso em: 18 dez. 2023.

SOUZA, S. I. N. de. *Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

SOUZA, M. A. A. Como andam os espaços de pobreza da metrópole do Recife? Conhecer para reivindicar, planejar e intervir. In: SOUZA, M. A. A.; DINIZ, F. R.; ROCHA, D. M. (org.). *Reforma urbana e direito à cidade*. Recife: Letra Capital, 2023. p. 49-64.

SSCM fará o saneamento de mocambos. *Diário de Pernambuco*, Recife, ano 142, n. 214, 14 set. 1967. Segundo caderno, p. 10.

SUDENE beneficia empresas com 11 milhões. *Diário de Pernambuco*, Recife, ano 145, n. 1, 1 jan. 1970. Primeiro Caderno, p. 5.

TASCHNER, S. P. *Moradia da pobreza: habitação em saúde*. 1982. 360 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Departamento de Epidemiologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6132/tde-04012018-173054/publico/DR_170_Taschner_1982_v1.pdf. Acesso em: 18 dez. 2023.

TENÓRIO, B. C. *A Lagoa Olho D'água: o sistema de uma paisagem*. 2013. 145 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/10972>. Acesso em: 18 dez. 2023.

UNITEC ENGENHARIA DE PROJETOS. *Projeto executivo de infraestrutura do Conjunto Habitacional Olho D'água, Jaboatão dos Guararapes*. Recife: Unitec Engenharia de Projetos S/S Ltda., 2008.

USUÁRIO constrói sua casa. *Diario de Pernambuco*, Recife, ano 139, n. 248, 21 nov. 1963. Arquitetura, p. 8.

VERAS, F. S. *Comunidade do Cajueiro Seco*. 1964. 134 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1964.

VOLOCHKO, D. A moradia como negócio e a valorização do espaço urbano metropolitano. In: CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (org.). *A cidade como negócio*. São Paulo: Contexto, 2015. p. 97-120.

YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 110, p. 288-322, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/X7pK7y7RFsC8wnxB36MDbyx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 dez. 2023.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	
Instituição de origem da pesquisa: Programa de Pós-graduação em Serviço Social – UFPE	
Título do projeto de pesquisa: Fragmentações e discontinuidades da política urbana: O acesso à moradia no Conjunto Habitacional Olho D'água	
Pesquisador: Wana Cristina Lopes e Silva	
IDENTIFICAÇÃO ENTREVISTADO	
Nome do morador:	Idade:
Nome fictício a ser atribuído ao entrevistado:	
Etapa do Conj. Habitacional:	Início da moradia no Conj. Habitacional:
Projeto de reassentamento:	Área de origem do entrevistado:
Moradia na Lagoa Olho D'água	
1. Condições de moradia na Lagoa Olho D'água (<i>tipologia habitacional – tipo de material utilizado, tamanho das unidades, condições das moradias, condições de precariedade e qualidade das habitações, circulação entre as moradias</i>);	
2. Acesso aos equipamentos sociais e de uso coletivos disponibilizados à população (<i>Creas, Cras, Unidade Básica de Saúde (UBS), Estratégia de Saúde da família (ESF) Escolas e creches, centro de idosos, academias públicas, áreas de lazer, tipo</i>);	
3. Verificar o acesso a outros bens e serviços (<i>mercado, padarias, farmácias, clínicas populares</i>);	
4. Organização da população por meio de associações de moradores, cooperativas e diferentes grupos organizativos;	
5. Lutas e mobilizações dos moradores para a melhoria nas condições de moradia;	
Moradia no Conjunto Habitacional Lagoa Olho D'água;	
6. Processo de cadastramento da Cehab;	
7. Processo de assentamento no Conjunto Habitacional (<i>organização da população na gestão condominial, reuniões entre os moradores, a Cehab e a prefeitura de Jaboatão dos Guararapes</i>);	
8. Ações e cursos realizados pelo Serviço Social da Cehab;	
9. Cotidiano no Conjunto Habitacional (<i>relações de vizinhança, dificuldades e melhorias</i>);	
10. Acesso à moradia digna (<i>acesso a bens e serviços públicos, avanços nas condições de habitação da população</i>);	
11. Mobilização da Associação de moradores junto ao poder público (<i>Lutas e Desafios da população</i>);	
12. Como está se dando o acesso a Certidão de Direito Real de Uso no processo de regularização fundiária realizada pela prefeitura de Jaboatão dos Guararapes.	
Local e data:	