



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

JORGE VINÍCIOS SILVA GONDIM

**AUXÍLIO-MORADIA NO RECIFE: tensões e contradições no contexto de crise
habitacional**

Recife

2024

JORGE VINÍCIOS SILVA GONDIM

**AUXÍLIO-MORADIA NO RECIFE: tensões e contradições no contexto de crise
habitacional**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco como parte dos requisitos para obtenção do título de doutor em Serviço Social.

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

Linha de Pesquisa: Estado, Políticas Sociais e Ação do Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rosa Maria Cortês de Lima.

Recife

2024

Catálogo de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Gondim, Jorge Vinícios Silva.

Auxílio-moradia no Recife: tensões e contradições no contexto de crise habitacional / Jorge Vinícios Silva Gondim. - Recife, 2024.

185f.: il.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2024.

Orientação: Rosa Maria Cortês de Lima.

Inclui referências e apêndices.

1. Auxílio-moradia; 2. Política de Habitação; 3. Crise habitacional; 4. Recife-PE. I. Lima, Rosa Maria Cortês de. II. Título.

UFPE-Biblioteca Central

JORGE VINÍCIOS SILVA GONDIM

**AUXÍLIO-MORADIA NO RECIFE: tensões e contradições no contexto de crise
habitacional**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Serviço Social.

Aprovado em: 31/10/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Rosa Maria Cortês de Lima (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dr.^a Valeria Nepomuceno Teles de Mendonca (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dr.^a. Maria Camila Loffredo d'Ottaviano (Examinadora Externa)
Universidade de São Paulo

Prof.^a Dr.^a Joana Valente Santana (Examinadora Externa)
Universidade Federal do Pará

Prof. Dr. Ronald Fernando Albuquerque Vasconcelos (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dr.^a Maria Ângela de Almeida Souza (Examinadora Externa)
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Ao fechar este ciclo, muitas são as lembranças e sentimentos. Alguns tristes, outros cansativos, e diversos felizes. A tarefa da escrita pode ser solitária e dura, mas, ao final, ao nos depararmos com os resultados e com a trilha que pudemos construir, notamos que tudo valeu a pena.

Começo este momento agradecendo a Deus pelo dom da vida e pela capacidade de resiliência diante de diversas situações com as quais me deparei ao longo do processo de doutoramento.

Agradeço a minha família, especialmente a minha mãe, Tania, pelo suporte constante e por ser o campo de equilíbrio nas horas de angústia e aflição. Esses agradecimentos se espriam para minha avó Miriam, meu avô Antônio (*in memoriam*), minhas tias-mães (Joelma e Janeide), meu irmão Vítor, meu pai Jorge e minha prima/comadre Amélia.

Um agradecimento mais do que especial a uma luz que acendeu na minha vida. O pequeno-grande homem que me transmite felicidade com uma única frase “cadê você, dindo?”. Meu sobrinho/afilhado José Miguel, que nos trouxe muita alegria assim que veio ao mundo.

Agradeço a todas amigas e amigos pelo suporte constante, em especial na escuta e nas trocas: de tempo, de ideias e de afeto. Muitos foram os que estiveram presentes nesse momento, mas externo aqui todo o carinho e admiração pelas queridas Wana Silva, Aline Souto, Magaly Colares, Elisa Alcantara, Ana Beatriz, Sheila Gomes e Angélica Pedrosa.

Muitos podem não entender ou reduzir o sentido de amor dos animais, mas deixo registrado todo o meu amor aos meus filhotes felinos: Mel, Sansão, Pantera, Anita, Lulinha e Maya (que partiu em 22 de julho de 2022 – dia depois da qualificação do projeto que originou esta tese), por oferecerem, no silêncio das madrugadas de leitura e escrita, o reconforto nos olhares, carinhos e interações.

Agradeço à banca avaliadora pelas trocas, disponibilidade e delicadeza em apontar lacunas e contribuir para o enriquecimento intelectual do autor. Nessa seara, estendo os agradecimentos a minha orientadora, Prof.^a Rosa Cortês, pela dedicação e disponibilidade no acompanhamento não apenas no processo de produção desta tese, mas em parte significativa da minha formação acadêmica.

Agradeço às professoras e técnicos do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Deixo meus sinceros

agradecimentos às Prof^{as}. Ana Arcoverde, Maria das Graças, Ângela Amaral e Alexandra Mustafá.

Agradeço às instituições de ensino superior que me acolheram nesse período por todas as relações de amizade e coleguismo que pude edificar. Meus agradecimentos, inicialmente, à Faculdade de Ciências Humanas (Esuda), na pessoa da querida Cláudia Barretto, que primeiro me acolheu e acreditou no meu potencial diante da desafiadora jornada de imersão na docência. Estendo os agradecimentos às/aos queridas/os Pollyana Pimentel, Michelli Nascimento e Luiz Braúna, pelas trocas, parceria e ricos diálogos. À Faculdade Santa Helena (FSH), na pessoa de Dona Anete Cordeiro, onde tive a honra de ocupar o cargo de coordenador acadêmico do Bacharelado em Serviço Social, e, por fim, à Faculdade Integrada de Gestão e Meio Ambiente (Facigma), na pessoa de Cassiana Rômulo, pelo carinho, respeito e confiança no meu trabalho.

Agradeço a todas/os as/os minhas/meus ex-alunas/os, alunas/os, e estagiárias/os por resinificarem os rumos do meu fazer profissional não apenas como assistente social, mas enquanto formador e eterno aprendiz.

Agradeço a todos os amigos e colegas da Secretaria de Políticas Sociais e Direitos Humanos (SPSDH), do município do Paulista (PE), onde tive o prazer de ocupar o cargo de assessor técnico da Secretaria Executiva de Assistência Social. Deixo aqui registrada minha admiração às queridas Walesca Antunes, Adriana Aguiar, Josinete Bezerra, Monick Brito, Olga Nascimento, Neide Ferreira, Mariana Carvalho, Marília Guedes, Mônica Paula, Virgínia Layme, Mayara Ferreira, Sônia Arruda e Aldo Araújo.

Agradeço a todos os moradores, lideranças, técnicos e gestores que muito contribuíram com a pesquisa de campo e com as entrevistas.

Por fim, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pela concessão da bolsa de doutorado, essencial para a execução desta pesquisa.

RESUMO

A tese analisa o auxílio-moradia no Recife entre 2016 e 2021, e expressa as tensões e contradições na conformação da política pública de habitação na cidade. Elege como categorias de análise: produção do espaço, habitação, desigualdades socioespaciais e expropriações urbanas. A questão norteadora do estudo refere-se às particularidades do auxílio-moradia diante dos tensionamentos presentes na conformação da política pública de habitação na cidade no período definido. Formula como hipótese que o auxílio-moradia se inscreve no contexto de crise habitacional marcado por tensões e contradições que expõem fatores de ordem sociopolítica e econômica, e a perspectiva do Estado em fragmentar a construção de uma política habitacional efetiva que responda às demandas por moradia da população pobre, invisibilizada nas disputas pela produção e reprodução do espaço urbano, sem confrontar os processos de expropriação e acumulação no urbano. A pesquisa tem sustentação nas bases materialista-dialética de apreensão do real, agregando reflexões a partir de levantamentos bibliográficos, dados empíricos, entrevistas e observações de campo. O processo de coleta e análise de dados envolveu três etapas: (1) levantamento teórico baseado em artigos, livros e legislações, com foco em políticas de habitação e auxílio-moradia em Recife; (2) organização de visitas e entrevistas com gestores, técnicos e beneficiários do auxílio-moradia, totalizando 13 entrevistas; (3) sistematização das informações em quadros temáticos, destacando os dados coletados, observações de campo e fontes consultadas. O estudo utiliza dados oficiais de portais como o do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o da Prefeitura do Recife. O recorte temporal, justificado pela conjuntura política e econômica em curso, além de questões de ordem técnica, foi o período de 2016 a 2021. No tocante à exposição das seções, optou-se por expor, inicialmente, elementos que demarcam o cenário urbano atual, tais como produção do espaço, questão da habitação e expropriação, seguindo a análise da dinâmica conjuntural, e as práticas ultraneoliberais adotadas no contexto das políticas públicas, especificamente a política de habitação no Brasil e no Recife, além de inserir as reflexões iniciais sobre o auxílio-moradia em realidades diferentes. Nas duas últimas seções, foram analisadas as entrevistas aplicadas. As considerações finais apontam a desconexão entre a concepção de política habitacional em vigor na cidade e a capacidade da gestão pública em responder efetivamente ao problema da moradia, fazendo emergir respostas limitadas e fragmentadas aos beneficiários.

Palavras-chave: auxílio-moradia; Política de Habitação; crise habitacional; Recife (PE).

ABSTRACT

The thesis analyzes housing assistance in Recife between 2016 and 2021, expressing the tensions and contradictions in the shaping of public housing policy in the city. It adopts the following categories of analysis: production of space, housing, socio-spatial inequalities, and urban expropriations. The guiding question of the study refers to the particularities of housing assistance in light of the tensions present in the formation of public housing policy in the city during the defined period. It hypothesizes that housing assistance is part of a housing crisis context, marked by tensions and contradictions that reveal socio-political and economic factors, as well as the State's approach to fragmenting the construction of an effective housing policy that responds to the housing needs of the poor population, marginalized in the struggles for the production and reproduction of urban space, without confronting the processes of expropriation and accumulation in the urban environment. The research is grounded in a materialist-dialectical approach to understanding reality, drawing on reflections from bibliographic surveys, empirical data, interviews, and field observations. The data collection and analysis process involved three stages: (1) theoretical survey based on articles, books, and legislation, focusing on housing policies and housing assistance in Recife; (2) organization of visits and interviews with managers, technicians, and beneficiaries of housing assistance, totaling 13 interviews; (3) systematization of the information into thematic tables, highlighting the collected data, field observations, and consulted sources. The study uses official data from portals such as IBGE and the Recife City Hall. The temporal scope, justified by the ongoing political and economic situation, as well as technical considerations, was the period from 2016 to 2021. Regarding the structure of the chapters, the study begins by presenting elements that define the current urban scenario, such as the production of space, housing issues, and expropriation, followed by an analysis of the conjunctural dynamics, the ultra-neoliberal practices adopted in the context of public policies, specifically housing policy in Brazil and Recife, and reflections on housing assistance in different contexts. In the last two chapters, the interviews conducted are analyzed. The final considerations point to a disconnect between the current conception of housing policy in the city and the public administration's capacity to effectively address the housing problem, leading to limited and fragmented responses to beneficiaries.

Keywords: housing assistance; Housing Policy; housing crisis; Recife-PE.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 –	Estado de Pernambuco e Região Metropolitana do Recife	47
Quadro 1 –	Caracterização geral dos municípios que compõem a RMR	48
Quadro 2 –	Benefícios direcionados à população vítima de calamidades públicas nas principais	85
Quadro 3 –	Benefícios direcionados à população vítima de calamidades públicas nas cidades da Região Metropolitana do Recife (RMR)	89
Gráfico 1 –	Evolução nos valores do salário mínimo no Brasil de 2001 a 2024	102
Gráfico 2 –	Acompanhamento das famílias por Secretarias Municipais	105
Mapa 2 –	Região Metropolitana do Recife (RMR), Recife e RPA	125
Tabela 1 –	Regiões Político-Administrativas do Recife (caracterização)	127
Imagem 1 –	Prédios de alto padrão nos entornos do bairro dos Aflitos	128
Imagem 2 –	Ponte na Rua Amélia, no bairro das Graças	128
Imagem 3 –	Entornos da feira livre de Nova Descoberta	128
Imagem 4 –	Ocupações às margens do Rio Capibaribe, no bairro da Várzea	130
Imagem 5 –	Empresarial na Av. Gov. Agamenon Magalhães no bairro da Ilha do Leite	131
Imagem 6 –	Terminal Integrado do Barro	132
Gráfico 3 –	Distribuição do auxílio-moradia por RPA no Recife	133
Imagem 7 –	Cidade do Recife e destaque para a RPA 2	135
Tabela 2 –	Indicadores sociais da RPA 2 nos anos de 2000 e 2010	136
Tabela 3 –	Percentual da renda apropriada pelos mais ricos e mais pobres (2000-2010)	137
Imagem 8 –	Palafitas no bairro de Peixinhos	138
Imagem 9 –	Condições de infraestrutura social em Porto da Madeira	138
Imagem 10 –	Antigo mercado público de Campina do Barreto, hoje com ocupações	139
Imagem 11 –	Imagem do bairro de Beberibe, (com áreas planas e de morro) ..	139
Imagem 12 –	Condições ambientais e particularidades de ocupação da área de divisa entre Cajueiro (direita) e Peixinhos (esquerda)	140
Imagem 13 –	Canal do Arruda, na divisa entre os bairros do Arruda, Peixinhos e Campina do Barreto	140
Imagem 14 –	Palafita em Cajueiro	140
Imagem 15 –	Edifício em Cajueiro	140
Mapa 3 –	Bairros onde as entrevistadas moram na RPA 2	142

LISTA DE SIGLAS

AEIS - Áreas Especiais de Interesse Social

BC - Banco Central

BNH - Banco Nacional de Habitação

CCFGTS - Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

CCJ - Comissão de Constituição e Justiça

CEF - Caixa Econômica Federal

CEP - Comitê de Ética e Pesquisa

CIS - Comunidade de Interesse Social

CNS - Conselho Nacional de Saúde

Cohab - Companhia de Habitação Popular

Dieese - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

FCO - Fundação da Casa Operária

FCP - Fundação da Casa Popular

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FJP - Fundação João Pinheiro

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

HBB - Programa Habitar Brasil

Hemobrás - Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

Ipea - Instituto de Pesquisa Aplicada

IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

LGPD - Lei Geral de Proteção de Dados

Loas - Lei Orgânica da Assistência Social

LSCM - Liga Social contra o Mocambo

MCidades - Ministério das Cidades

MCP - Modo Capitalista de Produção

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

MDR - Ministério de Desenvolvimento Regional

MST - Movimento dos Trabalhadores sem Terra

Nephsa - Núcleo de Estudo e Pesquisa em Habitação e Saneamento Ambiental

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PCR - Prefeitura da Cidade do Recife

PCVA - Programa Casa Verde e Amarela

PEC - Projeto de Emenda Constitucional

PIB - Produto Interno Bruto

PL - Partido Liberal

PlanHab - Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

PNH - Política Nacional de Habitação

PPGSS - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

Prezeis - Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social

Prometrópole - Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda na Região Metropolitana do Recife

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

RMR - Região Metropolitana do Recife

RPA - Região Político-Administrativa

Sesan - Secretaria Municipal de Saneamento

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SIS - Síntese de Indicadores Sociais

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SSCM - Serviço Social Contra o Mocambo

Suape - Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros

Suas - Sistema Único de Assistência Social

TCLE - Termo de Compromisso Livre Esclarecido

TCU - Tribunal de Contas da União

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

URB - Empresa de Urbanização do Recife

Zeis - Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO ESPAÇO, DESIGUALDADES E EXPROPRIAÇÕES NO URBANO.....	26
2.1	ASPECTOS DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DESIGUAL DO ESPAÇO URBANO.....	26
2.1.1	Urbanização capitalista e produção do espaço urbano na atualidade.....	32
2.1.2	Sobre a questão da habitação: elementos introdutórios.....	37
2.2	PARTICULARIDADES DAS EXPROPRIAÇÕES NO URBANO	41
2.3	METRÓPOLE DO RECIFE E FORMAS DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL NA ATUALIDADE.....	46
3	DISSOLUÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS SOB A ÉGIDE DO ULTRANEOLIBERALISMO BRASILEIRO.....	52
3.1	REORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO SOB A PERSPECTIVA ULTRANEOLIBERAL.....	52
3.2	POLÍTICAS HABITACIONAIS EM TEMPOS RECENTES: DO GOLPE DE 2016 AO GOVERNO BOLSONARO.....	62
3.3	ASPECTOS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS E A LUTA POR MORADIA NO RECIFE.....	75
3.4	AUXÍLIO-MORADIA E POLÍTICA HABITACIONAL: QUAL LUGAR NA METRÓPOLE DO RECIFE?	82
4	DIZERES E CONCEPÇÕES DOS GESTORES PÚBLICOS: SELETIVIDADE DOS ESPAÇOS NO URBANO FRAGMENTADO E DESIGUAL.....	95
4.1	ORGANIZAÇÃO, GESTÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO AUXÍLIO-MORADIA NO RECIFE.....	95
4.2	PRIORIDADES SELETIVAS E DESMEMBRAMENTO DA GESTÃO DO AUXÍLIO-MORADIA.....	106
4.3	ENTRAVES DO COTIDIANO NO TRATO COM O AUXÍLIO-MORADIA.....	110
4.4	O DIREITO À MORADIA NA VISÃO DA GESTÃO PÚBLICA.....	113
5	O LUGAR DOS MORADORES NA DISTRIBUIÇÃO DO AUXÍLIO-	118

	MORADIA NO RECIFE.....	
5.1	TEMPO DESVELADO: LUTA DOS BENEFICIÁRIOS DO AUXÍLIO-MORADIA PELO DIREITO À MORADIA.....	118
5.2	REGIONAL NORTE (OU RPA 2): ESTUDO DE CASO.....	133
5.3	NA ESCUTA DOS MORADORES: ENTRE O ACESSO AO DIREITO E A FRAGILIDADE DAS AÇÕES PÚBLICAS.....	140
5.3.1	“Não dá nem para alugar um barraco com esse valor”.....	142
5.3.2	“Eu queria mesmo era a casa, mas, já que não chega, vou me sustentando na beira do rio”.....	146
5.3.3	“Não existe nada organizado. Até conheço outras pessoas que ganham esse dinheiro, mas é difícil lutar”.....	148
5.4	QUAIS OS CAMINHOS POSSÍVEIS?.....	150
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	153
	REFERÊNCIAS.....	158
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES E EQUIPE TÉCNICA.....	175
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM BENEFICIÁRIOS DO AUXÍLIO-MORADIA.....	176
	APÊNDICE C – ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO DE CAMPO.....	177
	APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO (TCLE).....	178
	ANEXO A – PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP/UFPE.....	180

1 INTRODUÇÃO

Se fazer fosse tão fácil como saber o que se deve fazer bem, as capelas teriam sido igrejas e as choupanas dos pobres, palácios principescos. Bom predicador é o que segue suas próprias instruções. (William Shakespeare – O Mercador de Veneza).

Fincada na planície costeira e cortada por longas trilhas fluviais, Recife é a síntese de múltiplas faces e recortes sócio-históricos, que dialeticamente podem ser analisados no constante processo de leitura da realidade local.

Recife abriga 1.488.920 habitantes (IBGE, 2022), distribuídos em 94 bairros, seis Regiões Político-Administrativas (RPA) e dezoito microrregiões. Desponta no cenário contemporâneo eivada de mudanças na ordem social, econômica, política e, principalmente, urbana.

Tem o traço histórico marcado pelas lutas sociais, em especial as lutas por moradia, que ganham força ainda em meados do século XX. Asseveramos que a questão da habitação é uma das mais latentes expressões da capital pernambucana.

Esse movimento rebate-se, sobremaneira, na população pobre, que, ao longo do processo de produção desigual do espaço urbano, foi segregada e apartada das dinâmicas socioeconômicas e políticas da famosa Veneza brasileira.¹

A face da precariedade existente na realidade habitacional na cidade faz com que os olhares mais atentos busquem, através de mútuas e constantes reflexões, aproximar-se dessa problemática, sugerindo a urgência em se discutir tais situações, afastando-se, gradativamente, de leituras imediatistas e a-históricas.

Nesse sentido, compreender a questão habitacional pressupõe analisar as políticas e programas direcionados para responder a essa questão, bem como os benefícios e auxílios que se constituem enquanto respostas insuficientes para o intrincado problema que urge na cena contemporânea.

O interesse na discussão do auxílio-moradia da realidade do Recife cresce ao longo do processo de formação nos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Serviço Social na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), integrando o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Habitação e Saneamento Ambiental (Nephsa). Nesse espaço, foi possível realizar estudos

¹ Termo utilizado pelo filósofo francês Albert Camus, em 1949. Ele ainda caracteriza a capital pernambucana como a *Florença dos Trópicos*, em face das semelhanças encontradas com a famosa cidade Italiana. Além de Camus, outro a retratar e definir a cidade enquanto Veneza brasileira foi o poeta maranhense Gonçalves Dias, ainda em meados do século XIX.

e pesquisas acerca das novas dinâmicas metropolitanas e da situação habitacional no Recife e Região Metropolitana, além de discutir temas como: pobreza urbana, condições de infraestrutura e políticas e programas sociais desenvolvidos no âmbito da urbanização de assentamentos precários.

Salientamos que o contato do autor com o urbano e a habitação e com as interfaces estabelecidas entre esses dois temas nasce ainda no terceiro semestre da graduação em Serviço Social da UFPE, ao cursar a disciplina de “Habitação e Saneamento”, ministrada pela Prof.^a Dr.^a Rosa Maria Cortês de Lima, sendo, posteriormente, monitor da cadeira.

Esse diálogo constante direcionou a necessidade de aprofundamento de estudos e pesquisas, que se enraízam, inicialmente, na execução de dois projetos de Iniciação Científica: *Impactos na configuração dos territórios da pobreza na Região Metropolitana do Recife (RMR)* e *Questão urbana, desigualdades e território: a RMR e os municípios de Escada e Goiana da Zona da Mata de Pernambuco*, desenvolvidos no âmbito do Nephsa/UFPE, liderado pela Prof.^a Dr.^a Rosa Maria Cortês de Lima e na conclusão do curso com a elaboração do Trabalho de Conclusão intitulado *Impactos sociais das ações do poder público nas áreas pobres da cidade do Recife: um exame do Prometrópole em sua RPA 2*”, que abordou, entre outras coisas, a realidade da RPA 2 e o conjunto de intervenções do Estado para mitigar a situação de pobreza e precariedade estrutural na área.

Outro espaço no qual as ideias sobre o urbano se cruzaram, diz respeito ao movimento de estudos do mestrado, ao analisarmos as disparidades em relação à (re)distribuição dos investimentos sociais e econômicos na malha urbana, especialmente quando particularizamos a questão habitacional e o acesso à moradia para a população pobre no território da bacia hidrográfica do Rio Beberibe. No estudo, ficam expostos os processos de segregação dessa população, ao confirmar a ausência de renda solvável para se inserir na relação prescrita pelo mercado imobiliário e ter o acesso à habitação por essa via (Gondim, 2019).

A imersão nesse universo possibilitou constatar lacunas de produções atuais na área do Serviço Social acerca do objeto de estudo. Isso corrobora o interesse do estudo, que se insere na linha de pesquisa *Estado, Políticas Sociais e Ação do Serviço Social*, do PPGSS/UFPE.

Ao reafirmar, como postulado no 2º princípio ético fundamental do Código de Ética do/a Assistente Social (CFESS, 1993), o compromisso na defesa intransigente dos direitos humanos e na negação de todas as formas de repressão e opressão, a discussão sobre desigualdades, habitação e tensões cotidianas na garantia do acesso à moradia para a população pobre conforma-se enquanto campo inexaurível para elaboração de estudos, pesquisas e intervenções profissionais no âmbito do Serviço Social.

Dessa forma, além de organizarem-se como espaços de possibilidades reflexivas, as sustentações teórico-metodológicas oferecidas na presente tese poderão fomentar novas mediações na esfera do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco. Além do mais, poderão surgir desdobramentos práticos na compreensão e difusão do conhecimento crítico e científico, balizados em preceitos políticos e éticos, possibilitando, ainda, a socialização das ideias produzidas nos mais diversos espaços, entre eles os movimentos sociais, a população e a gestão pública.

Nesse sentido, avançar e articular pesquisas e estudos que problematizam questões como habitação (Engels, 2010, 2015; Souza, 2009; Abreu, 2016; Lima, 2012, 2016, 2018), produção do espaço (Lefebvre, 1999, 2001, 2008; Carlos, 2011a, 2011b, 2015; Corrêa, 2011; Harvey, 2005), desigualdades (Rodrigues, 2007; Camboim; Gomes, 2016; Gondim; Lima, 2021; Lima; Gondim; Souto, 2023) e expropriações (Fontes, 2018; Mota, 2018; 2019; Mauriel, 2018; Gonçalves, 2019) no urbano é uma tarefa desafiadora. Ordena uma revisão crítica de situações aparentes, exigindo um descortinamento das aparências no real, pois a busca da essência dos fenômenos sociais preceitua a compreensão de que o mundo configura-se como um conjunto de processos não acabados (Netto, 2011).

É no bojo dessa reflexão que a presente tese recorta, enquanto objeto de análise, o auxílio-moradia no Recife e as tensões e contradições postas na conformação da política pública de habitação no atual contexto de crise habitacional.²

Norteados o estudo, partimos da seguinte questão: quais as particularidades³ do auxílio-moradia no atual contexto de crise habitacional diante dos tensionamentos presentes na conformação da política pública de habitação na cidade do Recife entre os anos de 2016 e 2021?

² No atual momento histórico, a habitação é objeto de disputa entre diferentes ideologias, interesses econômicos e projetos políticos (Madden; Marcuse, 2023). Compreendê-la envolve o entendimento de questões como apropriação privada da terra, expropriação urbana, além da contradição no entendimento da sua função, sendo vista, de um lado, enquanto espaço necessário para a reprodução social e de vida das classes e, de outro, como locus de acumulação e garantia de lucro para o capital. Com isso, o entendimento da crise habitacional, nos moldes do capitalismo contemporâneo, é aqui expresso enquanto conjunto de problemas sociopolíticos e econômicos, que restringe a compreensão da habitação enquanto mercadoria a cargo do capital, expondo os antagonismos de classe gestados no seio das desigualdades que incidem na disputa no e pelo espaço urbano.

³ Partindo da dimensão lukacsiana, Pasqualini e Martins (2015) apontam que a particularidade é concebida enquanto mediação no processo de conhecimento para a apreensão da realidade social e intervenção prática. Dessa forma, ao tratarmos das particularidades do auxílio-moradia, não estamos limitando o termo à lógica formal, onde, conforme Lefebvre (1975) ocorre a redução estrita do conteúdo, isolando o entendimento da realidade fragmentada, negando a dimensão de totalidade e não aceitando as contradições. Ao contrário, para fundamentar o nosso entendimento, situamos as particularidades no movimento do real, apregoados na lógica dialética (Lefebvre, 1975), onde o pesquisador não extingue parte do pensamento, apenas o nega momentaneamente, retomando a sua totalidade pelo enlace entre forma e conteúdo.

Com isso, a hipótese defendida nesta tese é de que o auxílio-moradia se inscreve no contexto de crise habitacional marcado por tensões e contradições que expõem fatores de ordem sociopolítica e econômica, e pela perspectiva do Estado em fragmentar a construção de uma política habitacional efetiva que responda às demandas por moradia da população pobre, invisibilizada nas disputas pela produção e reprodução do espaço urbano, sem confrontar os processos de expropriação e acumulação no urbano.

Para conectarmos-nos ao objeto de estudo, foi estabelecido como *objetivo geral*: analisar o auxílio-moradia na cidade do Recife entre os anos de 2016 e 2021, a fim de compreender as tensões e contradições postas na conformação da política pública de habitação na cidade no atual contexto de crise habitacional. Já como *objetivos específicos*, definimos: caracterizar os cenários sociopolítico e econômico do Brasil e do Recife inaugurados no período pós-2016; particularizar as disputas em torno da construção das políticas habitacionais no Brasil e no Recife em conjunturas temporais diversas; demarcar os tensionamentos presentes no atual contexto de crise habitacional e os rebatimentos no acesso à habitação para a população atendida pelo auxílio-moradia no Recife; e identificar a relação entre o auxílio-moradia, as formas de organização social da população atendida e a situação habitacional na cidade do Recife nos últimos anos (2016-2021).

Em conformidade com a Lei Municipal nº 18.936, de 8 de junho de 2022, o auxílio-moradia é definido como um programa municipal que garante um valor de R\$ 300⁴, destinado a subsidiar a locação de imóveis, para fins de moradia, das famílias em situação de vulnerabilidade social, cujos imóveis foram destruídos, avariados permanentemente ou interditados definitivamente, conforme laudo da Defesa Civil municipal, ou removidas de imóvel situado em área onde ocorrerá execução de obra pública (Recife, 2022).

Criado em 2001⁵, por ocasião das fortes chuvas que atingiram a cidade do Recife naquele ano, o auxílio-moradia, foi instituído por meio do Decreto Municipal nº 18.810 em 30 de março de 2001, tendo como objetivo a “[...] concessão do benefício eventual às famílias em situação de vulnerabilidade temporária” (Recife, 2001).

O decreto definia a Empresa de Urbanização do Recife (URB) como responsável por executar a concessão do *benefício eventual* às mais de 1.500 famílias afetadas pelos desastres

⁴ Originalmente, o valor pago pelo auxílio-moradia era de R\$ 151, elemento estabelecido no Decreto Municipal nº 18.810/2001. A primeira mudança no valor ocorreu em 16 de agosto de 2013, através do Decreto Municipal nº 27.286/2023, que autorizou a elevação do auxílio para R\$ 200. A última alteração no valor, com incremento de 50%, deu-se em decorrência das chuvas que atingiram a Região Metropolitana do Recife entre os meses de maio e junho de 2022, fazendo com que o poder público municipal, em conjunto com o legislativo, ampliasse o montante destinado às famílias.

⁵ O valor do salário mínimo no momento de criação do auxílio-moradia era de R\$ 180.

ocasionados na cidade, em especial na Zona Norte e na Zona Sul, com destaque para os morros de Casa Amarela e Ibura.

Desde a sua criação, o auxílio-moradia passou a ter variadas destinações. Originalmente pensado como benefício que visava mitigar os problemas ocasionados pelos desastres naturais, especialmente aqueles relacionados ao deslizamento de barreiras e alagamentos. Entretanto, esse auxílio passou a ser direcionado também às famílias impactadas por um conjunto de outros problemas originados de demandas de intervenções públicas, a exemplo da urbanização de assentamentos precários, ampliação e criação de rodovias e obras de saneamento básico – o que o desviou da função para a qual havia sido criado.

Dessa feita, uma ação pensada como atenuante e emergencial pareceu tomar centralidade na agenda da gestão pública, funcionando como prática imediatista para um conjunto de problemas cotidianos, mas sem garantir o acesso à moradia para as centenas de famílias que se pulverizam entre os bairros que compõem a cidade.

Essa informação é aclarada ao ressaltarmos que, no último levantamento realizado para a construção do presente estudo, em julho de 2022, com informações obtidas via Portal da Transparência da Prefeitura da Cidade do Recife (PCR)⁶, o número de famílias atendidas pelo auxílio-moradia atingiu o total de 5.497. Mesmo assim, é relevante destacar que, mensalmente, a Prefeitura despende mais de um milhão de reais para pagar o auxílio-moradia a pessoas que esperam por habitação, muitas das quais há mais de 15 anos, como se verifica em relatos de jornais locais (G1, 2018).

Tendo consciência de que analisar um fenômeno pressupõe inseri-lo em uma totalidade concreta, concordamos com Kosik (1976, p. 12), ao defender que “[...] captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo tempo nele se esconde”.

Portanto, o estudo torna-se relevante, na medida em que visa contribuir para o aprofundamento das reflexões sobre a relação estabelecida entre o auxílio-moradia, a dimensão das desigualdades e as formas de produção do espaço urbano na cidade, que passam a ser tensionadas no atual movimento de crescente crise habitacional em que a população pobre passa cada vez mais a ser expropriada dos direitos sociais básicos, entre eles, a moradia.

Do ponto de vista metodológico, a execução da pesquisa passou por algumas alterações, considerando a proposta original do estudo. No projeto de tese, defendido em julho de 2022, a metodologia foi desenhada para que as bases documental e bibliográfica tivessem

⁶ Informações obtidas via Lei de Acesso à Informação do Recife. Protocolo: 2021006060103009997.

centralidade, excluindo a necessidade de ações de campo e realização de entrevistas, fato que foi alterado no desenvolvimento do estudo.

Além disso, algumas alterações em relação à organização dos dados foram procedidas, considerando a conjunção de situações que apareceram durante o processo de imersão na construção da tese. Entre elas, destacamos, como apontaremos abaixo, a dificuldade em contatar alguns órgãos do governo municipal para a obtenção de dados e anuência para a tese, bem como a limitação de tempo para visitar todas as seis regionais da cidade, fazendo com que fosse priorizada, por indicação da banca de qualificação, apenas uma regional para o estudo.

Feita a ressalva, apontamos que a pesquisa está dividida em três momentos articulados. Inicialmente, realizamos a revisão bibliográfica construída a partir de fontes como livros, artigos, dissertações e teses referentes ao tema proposto. Com base na revisão da literatura, o referencial teórico foi aprofundado e ampliado, subsidiando o alinhamento analítico entre bases teóricas e dados empíricos. Dessa forma, a construção e a consolidação desse momento constituíram “[...] crucial [elemento] na investigação científica. É sua base de sustentação” (Deslandes, 1994, p. 40).

O segundo momento pautou-se na seleção e construção de instrumentos de coleta de dados, além da demarcação das áreas priorizadas no estudo. A coleta esteve organizada de acordo com as necessidades apresentadas no decorrer da pesquisa. Destacamos como instrumentos centrais da investigação: as observações diretas e sistemáticas em locais estratégicos para o trabalho; e a aplicação de entrevistas semiestruturadas com gestores e equipe técnica envolvidos com a operacionalização do auxílio-moradia e os moradores beneficiários.

A opção pela entrevista semiestruturada sustenta-se na classificação apresentada por Marconi e Lakatos (2003), que defendem que, nesse tipo de entrevista, o entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada, configurando-se como uma forma de poder explorar mais amplamente uma questão que deseje trabalhar de acordo com os sujeitos participantes.

Para a escolha da área selecionada no estudo e realização das observações (Apêndice C), foram considerados três critérios fundamentais: presença de moradores que recebem o auxílio-moradia no território; presença de intervenções e/ou ações de provisão habitacional inconclusas; e acesso a informações técnicas sobre os locais, tais como: mapas, cartogramas, tabelas informativas e dados estatísticos, estes últimos, acessados via secretarias municipais e/ou lei de acesso à informação.

Frisemos que a disposição do auxílio-moradia, do ponto de vista das RPA, também expõe singularidades que, contrastadas com a experiência do trabalho de campo e entrevistas realizadas, corroboram o recorte espacial da área particularizada no estudo.

Como sinalizado linhas atrás, o Recife está dividido em seis RPA, cada qual com características e formas de organização específicas, o que as torna diversas no contexto de apreensão da inserção da população no auxílio-moradia e na articulação estabelecida entre a gestão pública e as regiões administrativas e respectivos bairros.

Se considerássemos unicamente a dimensão quantitativa, elencaríamos a Regional 6 para um aprofundamento analítico, tendo em vista que é a RPA com o maior número de moradores inseridos no auxílio-moradia. Todavia, durante as entrevistas realizadas, foi observada a inviabilidade de acesso aos principais locais que aglutinam a população beneficiária dessa regional, em especial pela condição de insegurança urbana que assola o território.

Para viabilizar a dimensão qualitativa e resguardar a segurança dos pesquisadores e colaboradores da pesquisa, optamos por definir o espaço a ser recortado para o enfoque de campo e análise do auxílio-moradia sob o prisma da análise da população beneficiária. Essa área foi a RPA 2, ou Regional Norte, como descrita na classificação da Secretaria Executiva de Defesa Civil do Recife.

A escolha da RPA 2 como enfoque de pesquisa levou em consideração quatro aspectos essenciais: a articulação estabelecida pelo pesquisador com grupos locais, especialmente nos bairros de Peixinhos, Cajueiro e Campina do Barreto; a incidência de pobreza e extrema pobreza no local, como constatado em estudos anteriores (Gondim, 2017, 2019); a diversidade espacial da região, com a presença de morros e áreas planas, ocupados, em geral, de forma precária pela população pobre; e as constantes intervenções do Estado no território, notadamente nas primeiras décadas do presente século, por ocasião de dois grandes programas de impacto: o Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife (Prometrópole)⁷ e o PAC Beberibe⁸.

⁷ O objetivo do programa era promover a melhoria das condições de habitabilidade e de desenvolvimento comunitário das áreas onde estão concentradas as comunidades pobres da Bacia do Beberibe, nos municípios de Recife e Olinda, contribuindo para a redução da pobreza e para a melhoria da qualidade ambiental da Região Metropolitana do Recife. O programa esteve em vigor entre os anos de 2003 e 2012 (Gondim, 2019).

⁸ O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) começou a investir em ações no território da bacia do Rio Beberibe, especialmente no período após 2008. Contudo, a ênfase maior de intervenções e recursos destinados se deu entre os anos de 2012 e 2019, com o fim do antigo programa Prometrópole, e a desestruturação do PAC pela gestão Bolsonaro (2019-2022) (Gondim, 2019).

Recordamos, por oportuno, que na dinâmica de construção da nossa dissertação de mestrado⁹, momento em que foram tratadas as intervenções do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas áreas pobres da bacia hidrográfica do Rio Beberibe-Recife, e estabelecidos os nexos teóricos entre Estado, políticas públicas e direcionamento das intervenções e investimento no campo da urbanização de assentamentos precários, também pudemos realizar profícua reflexão sobre a área da mesma Regional.

Já para escolha dos interlocutores da pesquisa, foram traçados alguns critérios técnicos. Inicialmente, para a seleção dos representantes da gestão pública que atuam diretamente com o auxílio-moradia, foi realizado um levantamento das secretarias municipais e órgãos que operam diretamente com esse benefício. Na sequência, foi realizada a articulação direta com os sujeitos, através de contatos telefônicos, visitas *in loco* e solicitações via Portal da Transparência do Município.

Do universo de cinco órgãos que acompanham usuários no auxílio-moradia, três mostraram-se abertos ao diálogo e disponibilizaram a anuência para a realização da pesquisa de campo e realização de entrevistas. Duas secretarias não disponibilizaram cartas de anuência, e só ofereceram informações necessárias para a construção do trabalho através de solicitações do Portal da Transparência.

Cabe assinalar, como elemento intrínseco à pesquisa, que dos órgãos que não disponibilizaram carta de anuência, a saber, a Secretaria de Saneamento do Recife (Sesan) e a Empresa de Urbanização do Recife (UBR), a primeira mostrou-se disponível em todos os momentos do estudo em responder às indagações através de solicitações via Portal da Transparência, fato que diverge da segunda secretaria, quando, na última tentativa de acesso a informações sobre beneficiários do auxílio-moradia na pasta, a resposta oferecida foi vaga e ríspida¹⁰, transferindo a responsabilidade de resposta para outro órgão da gestão municipal.

Na tentativa de acesso à anuência da URB, fui informado de que os dados solicitados, mesmo justificadas a dimensão ética da pesquisa e a importância do estudo para a produção do conhecimento científico, não poderiam ser disponibilizados, pois iriam de encontro às prerrogativas da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), questão contestada pelo pesquisador, mas sem sucesso.

Com isso, o projeto de pesquisa de tese foi submetido ao Comitê de Ética e Pesquisa (CEP) da UFPE (Anexo A), tendo sido aprovado e executado em obediência aos preceitos

⁹ Dissertação *Estado e Políticas Públicas no Recife: a Bacia do Rio Beberibe e as intervenções do Programa de Aceleração do crescimento (PAC)*, defendida em 29 de fevereiro de 2019 no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da UFPE.

¹⁰ Informações obtidas via Lei de Acesso à Informação do Recife. Protocolo: 2024006890050009999.

éticos das Resoluções 466/2012 e 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que exigem o detalhamento do público-alvo, bem como os benefícios e riscos aos participantes pesquisados. Nesse campo, sinalizamos que, em todas as entrevistas, eram realizadas a exposição dos objetivos da pesquisa e a divulgação das informações do pesquisador, como preconizado pelo CEP/UFPE.

Ao todo, foram realizadas 13 entrevistas semiestruturadas (Apêndices A e B), das quais, sete foram realizadas com representantes da gestão pública – gestores e equipe técnica, sendo um da sede da Secretaria Executiva de Defesa Civil, um da Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Políticas sobre Drogas, um da Secretaria de Habitação, dois da Regional Norte da Defesa Civil e dois da Regional Plana da Defesa Civil – e seis com moradores beneficiários do auxílio-moradia na RPA 2 – um morador do bairro do Arruda, um morador do bairro de Campina do Barreto, um morador do bairro de Peixinhos, um morador do bairro de Cajueiro, um morador do bairro de Beberibe e um morador do bairro de Dois Unidos.

No caso específico dos moradores, as entrevistas aconteceram em quatro bairros: duas em uma creche-escola no bairro de Campina do Barreto, uma na residência da interlocutora no bairro de Peixinhos, uma na residência da interlocutora no bairro de Beberibe e duas em uma Organização Não-Governamental (ONG), no bairro de Cajueiro. Na medida em que foram sendo realizadas as entrevistas, as observações foram se desenvolvendo nos territórios.

Todas as entrevistas tiveram a aprovação dos interlocutores, mediante assinatura do Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE) (Apêndice D). Desse universo de entrevistados, dez permitiram a gravação do áudio da entrevista, considerando a justificativa apresentada e o caráter de sigilo informado, e três optaram por não gravar a entrevista, posição respeitada pelo pesquisador.

Cabe destacar que, durante as observações de campo e conversas informais com os moradores das áreas, ficou evidente como muitos estavam inseguros com a pesquisa. Mesmo com a conversa fluindo, a articulação com representantes locais e a receptividade em todos os espaços, a recusa em gravar o diálogo, em assinar o TCLE ou mesmo de se identificar enquanto beneficiário do auxílio-moradia deixavam evidente o alerta de que o medo parecia ser o tom do debate.

Mesmo expondo todos os pontos da pesquisa, reafirmando a desvinculação com entidades ou representação do Estado, ao longo da coleta de informações da pesquisa de campo, diversas foram as vezes em que nos deparamos com a insegurança da população para responder às questões propostas, fato compreendido por nós, tendo em vista que a presença de

um desconhecido poderia ser interpretada enquanto ameaça à segurança em receber o valor do benefício, pois o pesquisador, nessa ocasião, enquadrar-se-ia enquanto possível agente fiscalizador de condutas. O receio em se expor saltava aos olhos, pois, independentemente de elementos objetivos, os valores dos benefícios recebidos por essa população geram significativos impactos na composição da renda mensal, e sua eventual perda seria considerada como extremamente deletéria para a qualidade de vida do conjunto familiar.

Feitas as devidas considerações, por questões éticas, sinalizamos que, ao longo do trabalho, sempre que formos nos referir aos entrevistados, utilizaremos nomes fictícios, para que seja resguardado o sigilo quanto às suas identidades. São atribuídos os seguintes nomes:

- ☐ *Para os gestores e gestoras:* Josué, Clarice e Raquel;¹¹
- ☐ *Para a equipe técnica:* Michelle, Arlete, Dani e Joanna;¹²
- ☐ *Para as moradoras:* Lia, Selma, Marinês, Maria, Bárbara e Duda.¹³

O terceiro momento da investigação está relacionado à coleta de informações secundárias, organização, transcrição de entrevistas e análise dos dados obtidos. O processo de coleta dos dados secundários foi realizado através das consultas aos sítios oficiais e acadêmicos, como Agência Condepe/Fidem, Repositório Institucional da UFPE, Plataforma Capes, e Atlas e Portais da Prefeitura do Recife, além das plataformas de órgãos federais e agências internacionais, como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal (CEF), Atlas Brasil e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), bem como informações obtidas nas bases de dados das secretarias municipais. Nesse momento, também foi realizado o levantamento de

¹¹ *Josué de Castro* (geógrafo e médico recifense, conhecido mundialmente por denunciar o flagelo da fome nos países subdesenvolvidos); *Clarice Lispector* (escritora e jornalista nascida na Ucrânia, autora de romances, contos e ensaios, é considerada uma das escritoras mais importantes do século XX); e *Raquel Lyra* (primeira mulher a governar o estado de Pernambuco).

¹² *Michelle Melo* (cantora e compositora, conhecida por popularizar o ritmo brega no Nordeste brasileiro na entrada do século XXI); *Arlete Salles* (atriz e roteirista pernambucana, figura famosa no teatro, cinema e televisão no Brasil); *Dani Lins* (atleta pernambucana de vôlei); e *Joanna Maranhão* (ativista social e atleta de natação profissional pernambucana).

¹³ *Lia de Itamaracá* (natural da Ilha de Itamaracá, é dançarina, compositora e cantora de ciranda, considerada a mais célebre cirandeira do Brasil); *Selma do Coco* (também conhecida como Dona Selma do Coco, foi uma cantora e compositora pernambucana, expoente na música tradicional pernambucana, especialmente o coco de roda); *Marinês* (cantora pernambucana, famosa por ser uma das primeiras mulheres e ter destaque no forró e baião em projeção nacional); *Maria Camarão* (importante liderança histórica da famosa Batalha de Tejucupapo, no território que hoje é o município de Goiana); *Bárbara Pereira de Alencar* (primeira presa política do Brasil, é considerada uma heroína da Revolução Pernambucana e da Confederação do Equador); e *Duda Beat* (cantora e compositora recifense, expoente da música pop-brega contemporânea).

legislações referentes à habitação no Brasil e no Recife, com o objetivo de fundamentar o processo analítico por meio das bases legais que delimitam a temática abordada.

Outras ferramentas essenciais no processo de desenvolvimento do estudo foram a consulta periódica ao Portal da Transparência da Prefeitura do Recife, a busca ativa de dados via Lei de Acesso à Informação e a pesquisa de informações em jornais digitais, como Portal G1 Pernambuco, Folha PE, Jornal do Commercio e Diário de Pernambuco. Para a pesquisa nesses portais, foram utilizados alguns descritores, tais como: auxílio-moradia no Recife, política habitacional, moradia Recife, habitação social no Recife, especulação imobiliária, e aluguel no Recife, entre outros.

Na realização da pesquisa, o recorte temporal estabelecido (2016-2021) teve sustentação em três aspectos centrais: O primeiro está relacionado ao avanço da dissolução dos direitos sociais no Brasil no pós-2016, no âmbito da gestão de Michel Temer (MDB) e continuado/aprofundado no governo Jair Bolsonaro (PL), trazendo impactos diretos na organização e financiamento das políticas sociais, especialmente no campo da habitação com o fim do Ministério das Cidades (2003-2019) e do Programa Minha Casa, Minha Vida (2009-2021), por exemplo, e as limitações impostas pelo Programa Casa Verde e Amarela (2021). Além disso, o avanço do conservadorismo e do ultraneoliberalismo no país impactou as formas de ação do Estado e as respostas às demandas da população atendida por programas e projetos de caráter social nas diferentes instâncias da gestão pública. O segundo elemento está relacionado à continuidade do Partido Socialista Brasileiro (PSB) à frente da gestão municipal, o que possibilita a reflexão de como o auxílio-moradia e as ações empreendidas em torno desse benefício foram se costurando ao longo dos anos, sobremaneira no período recente, com o avanço da crise habitacional e da pandemia de Covid-19, que impactou, em particular, as populações pobres, expondo as desigualdades socioespaciais presentes na composição espacial da cidade. O terceiro aspecto mencionado sustenta-se na constante oscilação do quantitativo de famílias atendidas pelo auxílio ao longo dos anos, demonstrando que esse fator não está isolado de outros assuntos e demandas sociais.

Ao final, o processo de análise dos dados esteve disposto em dois momentos. Inicialmente, procedemos à sistematização das informações em quadros analíticos formulados com o objetivo de facilitar a consulta ao material previamente levantado. O conjunto dos dados foi integrado por um *corpus* empírico, contendo: núcleos temáticos, fontes consultadas e resumos das informações obtidas, além de aspectos percebidos durante as entrevistas e visitas de campo.

No segundo momento, efetivamos a análise das informações sistematizadas nos quadros, com o intuito de identificar as particularidades nelas contidas. Para isso, o diálogo com as bases teóricas tornou-se imprescindível, de modo que o texto tivesse sustentação e não recaísse ou tivesse base em meras descrições das aparências fenomênicas, mas de fato pudessem nos levar a desvendar a essência dos fenômenos sociais, tal como postula o método histórico-dialético de interpretação do real, tendo vista que a suposta neutralidade científica não pode ser legitimada, pois mistifica o real, o concreto¹⁴, fazendo com que o pesquisador aprofunde a análise em questões engessadas, guiadas pelas aparências fenomênicas.

Nessa ótica, para a aproximação do objeto de estudo, tornou-se necessária a negação de leituras fetichizadas e fragmentadas, na medida em que buscamos nos afastar do mundo da pseudoconcreticidade, que, segundo Kosik (1976, p. 11), afirma-se como:

[...] um claro-escuro de verdade e engano. O seu elemento próprio é o duplo sentido. O fenômeno indica a essência e, ao mesmo tempo, a esconde. A essência se manifesta no fenômeno, mas só de modo inadequado, parcial, ou apenas sob certos ângulos e aspectos. O fenômeno indica algo que não é ele mesmo e vive apenas graças ao seu contrário.

Essa construção reforça o entendimento de que, dentro da perspectiva crítica, a realidade é contraditória. Portanto, apreender e analisar as contradições que compõem a dinâmica dos processos sociais em curso é tarefa primordial para os pesquisadores que buscam no método o alicerce para refletir as múltiplas particularidades e singularidades existentes no real, através da leitura de totalidade.

Totalidade essa que, longe de ser a mera soma do “todo” ou um aglutinado de fenômenos dispersos no movimento contínuo da realidade, é definida por Kosik (1976, p. 44) da seguinte forma: “[...] não são todos os fatos... [mas] a estrutura significativa para cada fato ou conjunto de fatos”. Assim, a dimensão de totalidade aqui tratada parte da base dialética que perfaz o pensamento materialista histórico-dialético inaugurado por Karl Marx e Friedrich Engels, onde esta funciona como “fio condutor” para as ponderações em torno dos fenômenos sociais expressos na realidade de forma ampliada (Teles, 2018).

Ao final, essa construção fundamentou o estudo teórico-metodológico das informações obtidas, simplificando a elaboração do trabalho final, sendo ele a síntese qualificada e fundamentada do material coletado, sistematizado e analisado.

¹⁴ Sobre a dimensão do concreto, Marx (1999, p. 39) nos lembra que “[...] é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações e, por isso, é a unidade do diverso”. Para o teórico alemão, essa dimensão aparece no processo de síntese do pensamento, sendo um resultado, embora “[...] seja o verdadeiro ponto de partida, e, portanto, também, o ponto de partida da intuição e da representação” (Marx, 1999, p. 39).

Visando facilitar o entendimento teórico e prático da presente tese, ela está dividida em quatro momentos, além desta Introdução e das Considerações finais, totalizando seis seções. A divisão possibilita o melhor entendimento das questões postas, tecendo teias e conexões analíticas acerca dos problemas que circundam o objeto trabalhado.

Após esta Introdução, apresentamos o estado da arte do debate sobre as desigualdades, a produção do espaço urbano, e as questões da habitação e das expropriações. Entre outras coisas, chamamos a atenção para o que classificamos como expropriações no urbano, além do debate sobre as configurações atuais da metrópole do Recife, especialmente a entrada desta no século XXI.

Na sequência, preocupamo-nos em dialogar sobre a conjuntura em curso no Brasil e no Recife, elencando o debate sobre o ultraneoliberalismo e as inflexões postas na adaptação das políticas públicas de habitação no Brasil e no Recife. Além disso, delineamos os aspectos iniciais sobre o conjunto de entendimentos acerca do que denominamos de benefícios da seara habitacional, em especial, o auxílio-moradia.

Nas duas seções anteriores às Considerações finais, expomos o exame das entrevistas realizadas com representantes da gestão pública e beneficiários do auxílio-moradia, a fim de analisar criticamente os elementos apresentados pelos interlocutores diante da aplicação das entrevistas semiestruturadas, configurando-se como o momento de análise reflexiva e crítica do trabalho (Bardin, 2006). Igualmente, também se demarcaram a historicidade do auxílio-moradia no Recife, a dinâmica contemporânea desse benefício, bem como a definição da RPA 2 enquanto locus prioritário de estudo e observação de campo.

Esperamos com este trabalho contribuir para o aprimoramento intelectual e prático no que tange ao objeto demarcado no estudo. Desejamos que as reflexões e análises aqui feitas possam abrir novos horizontes e campos de análise, não só no Serviço Social, mas em todos os interlocutores que almejem aprofundar-se na discussão sobre a habitação no Recife. Convidamos à leitura!

2 PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO ESPAÇO, DESIGUALDADES E EXPROPRIAÇÕES NO URBANO

A produção do espaço, em si, não é nova. Os grupos dominantes sempre produziram este ou aquele espaço particular, o das cidades antigas, o dos campos [...]. O novo é a produção global total do espaço social. (Lefebvre, 2002, p. 142).

Partindo da trilha deixada pelo filósofo francês Henri Lefebvre e de noções-chave por ele elaboradas, ou seja, a indissociabilidade entre produção e reprodução do espaço, elencamos, para iniciar as reflexões sobre o objeto da tese, a complexa relação das questões atinentes às desigualdades e às expropriações, que devem ser destacadas nos processos analíticos que se proponham a debater questões urbanas.

Pobreza, segregação e violência, por exemplo, manifestam tal relação, que hoje transita nos distintos campos da sociedade e dos estudos acadêmicos. Dessa forma, objetivamos, na presente seção, apresentar aportes teóricos para a apreensão do conjunto de problemas postos na realidade urbana atual, em especial na metrópole do Recife, situada no Nordeste brasileiro. Trata-se, portanto, de uma região densamente habitada e historicamente rica de elementos para a elaboração de análises sobre a relação entre espaço, desigualdades e expropriações.

2.1 ASPECTOS DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DESIGUAL DO ESPAÇO URBANO

O caminhar dos séculos XX e XXI guarda consigo mudanças nas formas de refletir as dinâmicas globais, o capitalismo e as metamorfoses do Estado na condução da política e da economia. A entrada no atual século desnuda situações cotidianas que sugerem um novo patamar de realização das relações sociais. Nesse contexto de crise estrutural do capital (Mészáros, 2011), as formas de apreender as conexões entre *produção e reprodução do espaço urbano*, sob a perspectiva de trilhar o entendimento acerca da cristalização das desigualdades socioespaciais, perpassam teorias e métodos diversos.

Antes de alinhar os temas e avançar no estudo, é importante ressaltar dois aspectos: 1. Ao abordarmos a categoria espaço, estamos defendendo a materialidade deste, que se insere na leitura crítica a partir da dimensão de totalidade, compreendendo que produção e reprodução do espaço são inseparáveis; 2. A produção do espaço não está limitada à produção

material, pois abarca também a cultura, a vida urbana (e rural) e o modo de ser dos indivíduos.

Com isso, defendemos, a partir da leitura lefebvriana, o espaço enquanto produto social que contempla relações sociais de produção, podendo ser interpretado pela tríade deixada pelo filósofo francês: o espaço percebido; o espaço concebido; e o espaço vivido. O primeiro pode ser identificado enquanto o imediato – a prática espacial –, o que é possível notar inicialmente. Já o espaço concebido está situado no campo das representações, o que Lefebvre (2000) aponta enquanto o espaço dominante em uma sociedade. E o espaço vivido é o espaço de representação e continuidade, sendo o “[...] espaço dominado, portanto, suportado, que a imaginação tenta modificar e apropriar” (Lefebvre, 2000, p. 40).

Ao compreender a pluralidade das formas através das quais o espaço se apresenta, a partir da inseparável tríade, podemos assegurar que a sociedade reproduz-se continuamente, através de fatores sociais, políticos, culturais, econômicos e até mesmo ideológicos. Tal produção, lembra Carlos (2013), estrutura-se enquanto condição de existência, possibilitando, através desta ação, erigir um espaço próprio, dotado de especificidades históricas nos vários lugares do globo. Todo esse processo atesta a necessidade de pensar a totalidade da reprodução da sociedade, que se dá mediante a produção e reprodução constante do espaço.

Lefebvre (2008, p. 44) defende a necessidade de captar no espaço o desenvolvimento das atividades sociais, pois “[...] não seria nem um ponto de partida, nem um ponto de chegada, mas um intermediário em todos os sentidos desse termo, ou seja, um modo e um instrumento, um meio e uma mediação”.

Essa visão, erigida a partir da abordagem dialética, permite-nos inferir que o espaço não se reduz a um padrão fechado. Ao contrário, somatiza o conjunto de tensionamentos e contradições que, atentamente, captamos na leitura do real.

Como condição, meio e produto da reprodução das históricas relações da sociedade, o espaço figura como condição humana. Inexistindo, dessa forma, sociedade a-espacial, ou relações sociais fora de um espaço temporal (Carlos, 2011b). Aventar tal perspectiva seria negar as contradições postas na realidade, oferecendo palco para fragmentações e comodismos teóricos que assentam as análises na ilusória interpretação de que, sob o regime capitalista, o espaço é racional e instrumental, servindo como um bloco homogêneo e neutro.

Desconstruindo o falseamento do real sentido do espaço, Lefebvre (2008, p. 57) elucida que, no capitalismo, o espaço “[...] pretende-se racional quando, na prática, é comercializado, despedaçado, vendido em parcelas. Assim, ele é simultaneamente global e pulverizado”. Essa característica se sustenta no entendimento de que a produção do espaço,

mesmo não sendo uma particularidade do capitalismo atual, possui características específicas nesse regime de acumulação, e vem se construindo em função dos interesses dos grupos e indivíduos que a gerem, ou seja, dos que dela podem obter benefícios (Lefebvre, 2002).

Comungando dessa perspectiva, Carlos (2015) anota que, com o desenvolvimento do capitalismo, o espaço, como produção social, torna-se um produto das relações capitalistas, revelando-se nas contradições entre valores de uso e valores de troca.¹⁵ Por isso, o espaço não é mais concebido como a síntese de “local de passagem” ou “local de troca”, mas como instrumento mediador da produção e das relações de produção (Lefebvre, 1999).

Nesse sentido, é necessário refletir sobre a transformação do espaço em força produtiva, ou em mediador das relações de produção, submetidas aos preceitos do mercado, sendo desenhado enquanto mercadoria – dotada de valor de troca – no âmago das relações de consumo e presentes na dinâmica da vida cotidiana (Cardoso *et al.*, 2011). Tal perspectiva sugere que o espaço pode ser fragmentado, hierarquizado e fortemente alienado, tendo em vista as novas contradições que perpassam a lógica de produção deste no atual período da história, onde a produção é realizada socialmente, mas a apropriação é privada, sobremaneira quando sublinhamos o acesso aos diversos lugares de consumação da vida cotidiana, que cada vez mais são capitaneados pelo mercado imobiliário (Carlos, 2011a) e financeiro.

Para sintetizar as ideias explanadas até aqui, recorreremos ao estudo de Corrêa (2011, p. 43), que afiança:

A produção do espaço, seja o da rede metropolitana, seja o intraurbano, não é o resultado da “mão invisível do mercado”, nem de um Estado hegeliano, visto como entidade supraorgânica, ou de um capital abstrato que emerge de fora das relações sociais. 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.

Do ponto de vista do espaço urbano, é importante lembrar, como fizeram Lefebvre (2002; 2008) e Carlos (2008; 2013; 2015), o dinamismo financeiro, as novas formas de valorização imobiliária e a lógica desigual de apropriação do espaço presentes nas metrópoles, especialmente aquelas situadas na periferia do capitalismo, como é o caso do Brasil.

¹⁵ No contexto da abordagem marxista, o valor de uso e o valor de troca referem-se à dimensão de reconhecimento e utilidade de um bem e à relação deste com o processo de trabalho. O primeiro é compreendido enquanto a utilidade que o objeto tem ao indivíduo. Já o segundo pode ser compreendido enquanto resultado da média do tempo de trabalho necessário, em cada sociedade, para produzir as mercadorias.

Ao analisar o processo de produção do espaço urbano na atualidade, Carlos (2013, p. 70) argumenta que ela exige a justaposição de diversos níveis da realidade da reprodução geral da sociedade:

[...] o da dominação política, o da acumulação do capital e o da realização da vida humana. Desse modo, se o espaço corresponde a uma realidade global, revelando-se no plano do abstrato, e diz respeito ao plano do conhecimento, sua produção é social e esta expressa a prática socioespacial.

Pelo prisma aberto, observamos que articular a produção e a reprodução do espaço urbano demanda a compreensão de categorias como dominação política, exploração, violência e, acima de tudo, desigualdade e segregação, tendo em vista que, ao ser produzido e reproduzido sob a égide do capital, o espaço urbano passa a se organizar pela lógica da apropriação privada e alienada, que imprime a contradição essencial entre produção socializada e apropriação individual (Carlos, 2008), fazendo com que tudo deva ser comprado, alugado ou especulado, como é o caso da moradia, como abordado na seção seguinte.

Com isso, é preciso apreender que os processos de reprodução do capital e segregação socioespacial estão imbricados. Isso significa dizer que a produção do espaço na atualidade adensa as desigualdades, na medida em que os processos de segregação socioespacial se consolidam enquanto ponto-chave nos diversos níveis da sociedade, pois “[...] é necessário cindir, separar, impedir o uso, romper os laços de sociabilidade improdutiva, para integrar e, posteriormente, reproduzir as relações especificamente capitalistas” (Ribeiro, 2018, p. 177).

O objetivo aqui não está em simplificar os termos ou indicá-los enquanto sinônimos acrílicos, mas contextualizá-los na medida em que se faz necessário entender que as desigualdades socioespaciais e a própria lógica de segregação no urbano envolvem elementos de cunho econômico, político, social, cultural e jurídico, pois cada vez mais esses processos se fazem presentes na lógica de organização espacial das metrópoles, por meio da constante valorização imobiliária, violência na apropriação do solo e práticas de expropriação de produtos e serviços sociais, como versaremos no item 2.2.

Sobre essa condição ampla e contraditória da segregação no espaço urbano, Ribeiro (2018, p. 177) nos alerta que:

A segregação toca o econômico ao expulsar aqueles que são considerados barreiras à homogeneização do espaço; ao nível político, a segregação fragmenta para dominar, ao impedir o encontro e a produção de um espaço de sociabilidade para as experiências de politização e, socialmente,

empobrece a vida material e imaterial dos habitantes da cidade integrando-os precariamente e impondo ao vivido uma sociabilidade baseada na lógica determinada pela propriedade privada e do consumo.

Diante desses amplos e contraditórios processos, tendências se desenham no horizonte urbano, especialmente nas grandes cidades, que passam a ser notadas, cada vez mais, como ativos financeiros e imobiliários, ficando os habitantes desses locais reféns dos mandos do poder dos poucos que os expulsam das centralidades urbanas, sobremaneira dos espaços mais valorizados, reprimindo as manifestações e reivindicações, e desconstruindo a lógica do pertencimento desses grupos à cidade.

O que fica evidente nessa relação é a consequência calamitosa de termos na propriedade privada o fundamento da produção e reprodução do espaço urbano, pois, como expressão da desigualdade, tal relação, na visão de Carlos (2022, p. 93) “[...] se manifiesta en las formas de uso y formas de apropiación del espacio, como la separación y diferenciación de grupos y clases sociales que se materializan en la vida cotidiana”. Tudo isso sustentado pelo poder de intervenção de grupos do setor imobiliário amparadas pelo capital financeiro, este último garantindo recursos para que a terra urbana seja cada vez mais especulada e a separação de classes se cristalize no âmbito desse movimento.

Mas tudo isso não é edificado de forma abstrata. Pelo contrário, faz-se necessária a atuação direta e forte do Estado burguês, que funciona como o aparato de controle e repressão das massas. Nesses termos, o Estado desempenha papel fundamental na dinâmica de produção do espaço, pois, como descreve Maricato (2015, p. 25): “É dele [do Estado] o controle do fundo público para investimentos, e cabe a ele, sob a forma de poder local, a regulamentação e o controle sobre o uso e a ocupação do solo. É, portanto, o principal intermediador na distribuição de lucros, juros, rendas e salários, entre outros papéis”.

Por isso, as ações do Estado, que intervém nos processos de produção da metrópole, reforçam hierarquias locais, criando novas centralidades urbanas, e expulsando para áreas afastadas os antigos habitantes, “[...] recriando um espaço de dominação e impondo sua presença em todos os lugares, agora sob controle e vigilância (seja direta ou indireta)” (Carlos, 2015, p. 27).

Nessa ótica, o Estado deve ser descrito pelo viés contraditório e mediador, pois o importante nas análises sobre o Estado, como lembram Foladori, Melazzi e Kilpp (2016, p. 233), é tentar localizá-lo “[...] Na relação capital/trabalho, com suas próprias leis de funcionamento, entendendo-o como parte de um desenvolvimento global que é histórico e, portanto, que vai mudando suas formas, suas funções e seu próprio processo”.

Assim sendo, concordamos com Corrêa (2011, p. 45), ao defender que “O Estado capitalista desempenha múltiplos papéis em relação à produção do espaço. Essa multiplicidade decorre do fato de o Estado constituir uma arena na qual diferentes interesses e conflitos se enfrentam”.

O argumento sustentado pelo autor vai ao encontro do que problematiza Marx (2010, p. 60), que, ao tratar do Estado burguês, esclarece que ele é o ordenamento da sociedade, pois “[...] repousa sobre a contradição entre vida privada e pública, sobre a contradição entre os interesses gerais e os interesses particulares”.

Para Harvey (2005), o Estado origina-se de uma plena necessidade de manutenção dos antagonismos de classe, apresentando-se também por meio das lutas de classe. Dessa feita, “[...] o estado da classe economicamente dirigente, [...] por seus recursos, torna-se também classe politicamente dirigente, e, assim, obtém novos meios de controlar e explorar as classes oprimidas” (Engels, 2012, p. 215).

Visto pelo ângulo do espaço, as lutas de classe, que se conformam na distribuição das riquezas sociais geradas pelo trabalho, desdobram-se em claros conflitos pela apropriação do espaço (Carlos, 2015). Ou seja, o Estado deve ser compreendido como uma forma necessária ao capital, pois, como lembra Mascaró (2015), não foi o Estado que criou a sociedade, ao contrário, ele resulta de estruturas sociais determinadas.

Essa construção possibilita a compreensão de que o Estado capitalista deve necessariamente “[...] amparar e aplicar um sistema legal que abrange conceitos de propriedade, indivíduo, igualdade, liberdade e direito, correspondente às relações sociais de troca sob o capitalismo” (Harvey, 2005, p. 81).

Com a consolidação do neoliberalismo como direção social, política e econômica de parte significativa das nações centrais e periféricas, as formas de apropriação e produção dos espaços, em diferentes escalas temporais, assumem configurações específicas. As fisionomias metropolitanas tornam-se seletivas na direção da maior lucratividade e rentabilidade ao processo de acumulação.

Carlos (2011b, p. 53) argumenta que, ao produzir-se, a sociedade:

O faz num espaço determinado, como condição de sua existência, mas através dessa ação, ela também produz, conseqüentemente, um espaço que lhe é próprio e que, portanto, tem uma dimensão histórica com especificidades ao longo do tempo e nas diferentes escalas e lugares do globo. Esse raciocínio sugere ser preciso considerar a reprodução da sociedade, em sua totalidade, realizando-se através da produção/reprodução do espaço.

Essa forma constante de produção e reprodução do espaço urbano se organiza, entre outras maneiras, enquanto reflexo direto da urbanização, que, no atual contexto, é figura essencial para problematizarmos as mudanças em curso no globo. Assim, nossa sustentação parte de Lefebvre (2001), que insere a urbanização como um novo setor de produção, dominação e exploração no capitalismo.

2.1.1 Urbanização capitalista e produção do espaço urbano na atualidade

Traçávamos em linhas anteriores, paralelos com o tema da produção e reprodução do espaço urbano. Foi possível observar, entre outras coisas, como a realidade atual, balizada pela lógica capitalista de pensar o espaço, imprime características específicas no entendimento do fenômeno urbano, seja no sentido de compreender o avanço das desigualdades socioespaciais e a segregação que marcam a história de inserção do capitalismo nas sociedades, seja pelo fato de que toda essa marcha encontra amparo no braço forte do Estado para garantir os interesses dos grupos vinculados ao mercado financeiro e imobiliário.

De um lado e de outro, impera a contradição fundamental do Modo Capitalista de Produção (MCP), a relação entre capital e trabalho, mediada pela luta de classes. Não podemos esquecer, com isso, que as mudanças sociais emergentes nas sociedades capitalistas estão imbricadas no desenvolvimento econômico, sendo impossível separá-las. Tal tese encontra sustentação em Harvey (2011, p. 75), que, particularizando as cidades e a urbanização, defende que esta última “[...] é uma forma de absorver excedente de capital”, sendo impreterível agregá-la nas análises.

Com isso, buscamos orientar que o crescimento de aglomerados urbanos que ganha notoriedade, especialmente na transição dos séculos XIX e XX no centro do capitalismo, e em meados do século XX, nos países da periferia do globo, é importante fator para atestarmos a ideia exposta de que, na medida em que se desenvolve e absorve capital, o capitalismo cria novos valores e formas de utilização do espaço urbano.

Pensemos, por exemplo, na Europa do período de consolidação dos monopólios. A quem serviam as cidades? Ou melhor, qual a lógica da urbanização posta naquele momento? Historicizando o processo, vamos observar que o que imperou foi sempre o sentido de acumular e usurpar dos trabalhadores os meios de sobrevivência e reprodução, partindo de

lógicas higienistas e punitivistas estruturadas pelo seletivo grupo burguês que vislumbrava cada vez mais nas cidades espaços para a valorização e especulação.¹⁶

Estabelecidas as mediações cabíveis, o caso brasileiro em muito se diferencia da visão europeia, seja pelo sentido tardio da urbanização no território latino, seja pela constituição das primeiras cidades no país, que, diferentemente do centro capitalista, só generaliza os processos de urbanização e industrialização nas primeiras décadas do século XX, seguindo uma lógica completamente fragmentada, violenta e excludente, que agregou fatores internos e externos, demonstrando que as configurações de urbanização no Estado brasileiro foram gestadas sob formas de divisão social e territorial do trabalho, uma vez que “[...] a urbanização é um elemento chave das relações de produção” (Lojkine, 1981, p. 121).

Salientamos que as particularidades da formação urbana brasileira são logradas no período colonial, e estão balizadas no seio da divisão social do trabalho, na tradição agroexportadora e na dimensão do campo, que, embora nunca tenham controlado o Estado, foram pontos-chave para se pensar o processo de evolução da dinâmica urbana local (Oliveira, 1982).

Na acepção exposta, é necessário atualizar a referência de que “A urbanização promove a circulação do capital através do uso do espaço constituído, favorecendo a produção, o consumo, a reprodução da força de trabalho e o necessário comando do capital sobre o espaço” (Souza *et al.*, 2015, p. 249). Com isso, os fenômenos inerentes à urbanização ainda hoje se metamorfoseiam e se expandem no estranho mimetismo entre produção coletiva e apropriação seletiva ou individual dos espaços gestados no bojo desse processo.

Findando a questão, entendemos que a urbanização que se generalizou no século XX no Brasil não agregou os interesses da grande massa da população pobre habitante dos grandes núcleos urbanos. Pelo contrário, ela reafirmou e engessou mazelas logradas desde a era colonial e imperial, validando a necessidade de existência de um Estado que estabeleça a mediação dos interesses de classe; de um excedente de trabalhadores aptos a vender sua força de trabalho a um custo baixo; e de espaços afastados dos núcleos de habitação da burguesia, tais como os morros, alagados e planícies costeiras sem infraestrutura básica.

Esse fenômeno nos faz recordar a ocupação do espaço urbano pelas classes pobres, por exemplo, no Recife, capital do estado de Pernambuco, local onde o andamento da urbanização esteve e está ligado a uma lógica de crescimento e ajuntamento demográfico que criou e

¹⁶ Engels (2010; 2015) cita que as grandes cidades europeias, por exemplo, funcionaram como berços da urbanização e industrialização capitalista, que, longe de oferecerem condições iguais para toda a população, estruturavam-se sempre de acordo com as demandas da burguesia em crescente ascensão.

monopolizou as riquezas produzidas, especialmente no período em que se intensificou o êxodo rural, fazendo surgir uma camada de indivíduos vivendo em condições precárias de moradia, sendo forçados a habitar os morros e alagados da grande cidade (Bitoun; Miranda; Souza, 2018).

Como reflexos desse conjunto de problemas, podemos observar o avanço da apropriação do solo urbano, que, no Recife, fez-se de forma extremamente desigual (Lima, 2012), já que a ação de ocupação e produção das cidades brasileiras remete às relações capitalistas de produção, sendo elas guiadas pelos mecanismos mercadológicos que garantem a posse da terra privada por meio do pagamento do “preço do chão” (Carlos, 2008, p. 48).

Nesse sentido, a cidade passa a ser vista como mecanismo de aceleração da rotação do capital, fazendo com que a valorização seja aumentada exponencialmente, na medida em que as relações de produção capitalistas “[...] ao mesmo tempo em que provocam, com a indústria moderna, uma tendência crescente à aglomeração urbana, imprimem um tríplice limite a qualquer organização racional do planejamento urbano” (Lojkine, 1981, p. 153). Um dos limites pontuados pelo autor encontra-se na lógica do financiamento dos elementos inerentes à vida urbana no capitalismo, que se direciona à forma de apropriação privada do solo urbano.

Um dos elementos citados poderia ser a terra urbana, ou um pedaço da cidade, como afiança Maricato (2015), que passa a se constituir como uma condição de monopólio. Essa definição deixa evidente um fato: não existem trechos iguais de terra urbana, pois estamos diante de uma mercadoria especial que tem como objetivo central captar ganhos sob a forma de renda. Sendo assim, a cidade é um grande negócio e a renda imobiliária, o motor central desse processo (Maricato, 2015).

Como discutimos no início do item 2.1, nas sociedades capitalistas, o acesso ao solo urbano vem se orientando pelo mercado e pelas dinâmicas empresariais, que medeiam relações fundamentais, produzindo uma gama de escolhas e condições de vida que se sustentam na existência da propriedade privada, que, sob o aspecto do solo urbano, determina o acesso à vida urbana (Carlos, 2015), mas também a moradia e serviços coletivos.

Mais uma vez o Estado se insere no contexto, para produzir transformações no uso e função dos lugares da cidade, ordenando hierarquias e apontando investimentos em infraestrutura para áreas específicas, aprofundando as desigualdades nas metrópoles, interferindo diretamente, como dito, na apropriação do solo (Carlos, 2015).

Ou seja, o papel do Estado é essencial para o capital, na medida em que “[...] expande a capitalização para a esfera dos serviços sociais, transformando-os em negócios lucrativos” (Mota, 2018, p. 179).

Nesse sentido, os capitais que lucram com a produção e exploração do espaço urbano agem, fortemente, em função do seu valor de troca, ou seja, a cidade não é mais concebida como estrutura ou valor de uso, mas como uma mercadoria, a cargo do capital (Maricato, 2015).

Esses argumentos auxiliam a compreensão do peso exercido pelas desigualdades socioespaciais nas cidades contemporâneas. A marca da segregação, alinhada a todos os processos de desigual disputa pela terra e pela moradia, perfazem o cotidiano de milhares de trabalhadores e famílias pobres, que precisam lidar com o aumento do valor dos insumos, queda no poder de compra, aumento na inflação e crescimento do desemprego e da informalidade.

Essa desigualdade, de acordo com Rodrigues (2007, p. 74), “[...] é expressão do processo de urbanização capitalista, um produto da reprodução ampliada do capital que se perpetua como condição de permanência da desigualdade social”. Com isso, torna-se impensável separar ou excluir questões centrais nesse contexto, pois é no dia a dia que, na medida em que o capital se amplia e alcança outros padrões e patamares de realização, as desigualdades se reproduzem.

Por isso, concordamos com Camboim e Gomes (2016, p. 74), ao alertarem que “[...] embora as políticas públicas de ordenamento urbano existam, elas em termos práticos não atendem aos interesses sociais, contidas [*sic*] em sua própria política ‘função social da cidade’, mas [*sim*] aos interesses dos grupos econômicos”.

Como é possível observar nas leituras mais atentas e críticas sobre a dinâmica espacial nas cidades, enquanto os valores de troca se sobrepuserem aos valores de uso, e os bens socialmente necessários para a sobrevivência e reprodução social dos sujeitos coletivos estiverem construídos nos moldes mercadológicos, ou seja, enquanto a visão puramente econômica prevalecer em detrimento das dimensões do social, essa desigualdade prevalecerá e tornar-se-á mais violenta e ampliada.

Nessa direção, é importante sinalizar, como reforçam Gondim e Lima (2021), que a permanência de situações como pobreza, fome etc. passam a se agravar diante das severas desigualdades socioespaciais que denotam a história da capital pernambucana, o Recife, reverberando diretamente nas condições de vida e moradia da população, sobremaneira no atual contexto de aumento da influência dos setores financeiros e especulativos na direção das ações públicas na cidade, bem como na Região Metropolitana do Recife (Lima, 2023).

Na direção exposta, é indispensável posicionar que o processo de produção do espaço, que agrega essa dimensão do mercado financeiro e especulativo, não é algo novo, ao

contrário, é marca do processo de desenvolvimento histórico da sociedade e do modo de produção capitalista. Assim, devemos considerar que o cenário atual reflete “[...] a produção global e total do espaço social. Essa extensão enorme da atividade produtiva realiza-se em função dos interesses dos que o inventam, dos que a gerem, dos que dela se beneficiam (largamente)” (Lefebvre, 2002, p. 143).

Nos países latino-americanos, e no Brasil especialmente, as intervenções do capital imobiliário, adensado desde o final dos anos 1990, impactam e concorrem para a elevação do custo da terra urbana e da habitação, ao mesmo tempo em que passam a pressionar as formas de habitar das populações pobres.

Por esse prisma, esclarecemos que a estratégia dos setores imobiliários é a maximização do lucro e a transformação e valorização do uso do solo urbano, de acordo com os interesses do capital financeiro (Souza *et al.*, 2015). Assim, a difusão de novos padrões habitacionais, destinados aos grupos de alta e média rendas, pela construção de grandes condomínios verticais e horizontais, expõe reflexos diretos da estruturação urbana, dificultando, como lembram Bitoun, Miranda e Souza (2018), a permeabilidade, exacerbando a segmentação do território.

Os reflexos desse conjunto de fatores rebatem fortemente nos espaços de pobreza da cidade. Igualmente, a fragmentação das formas de planejamento democrático, alinhada ao desequilíbrio entre apropriação do espaço pelas camadas populacionais pobres, fragiliza as ações e a estrutura político-institucional do Estado, que vem se orientando na garantia dos interesses dos setores privados (Leal, 2015).

Em síntese, as mudanças na difusão de novos padrões habitacionais, adensando as desigualdades socioespaciais, orientam as intervenções do Estado e reafirmam a lógica do capital na produção e reprodução das cidades, evidenciando, entre outras coisas, os tensionamentos presentes no tecido urbano, que podem ser vislumbrados nas palavras de Bitoun e Souza (2015, p. 31):

Ao definir as áreas de interesse e, portanto, as áreas de valorização imobiliária, o setor imobiliário submete à égide empresarial as demais formas de produção habitacional: a produção informal, que se expande às bordas do mercado imobiliário formal; e a promoção pública da moradia, que evidencia sua submissão à lógica empresarial em vários aspectos: a viabilização de terrenos para implantação de programas habitacionais para o mercado popular encontra-se submetida às regras do mercado privado, passíveis, mas nem sempre reguladas pelo poder público.

Assim, resgatamos a análise de Ribeiro e Simionatto (2015, p. 62), ao mencionarem que as classes dominantes conseguem, por meio de fatores internos e externos, impor transformações e novas formas de estruturação do espaço urbano de acordo com os próprios interesses, sejam eles econômicos ou de consumo. O poder público, nesse contexto, exerce papel fundamental para a consolidação desses interesses, por concessões públicas, por formas de expropriação de populações das áreas de valor imobiliário, ou por meio de aprovação de leis e decretos que vão “[...] conformando o espaço de acordo com os interesses do capital, especialmente no âmbito municipal”.

Portanto, as análises que se proponham a discutir o processo de produção e reprodução do espaço urbano demandam, necessariamente, a justaposição de variados níveis da realidade, enquanto:

[...] momentos diferenciados da reprodução geral da sociedade, isto é, o da dominação política, o da acumulação do capital e da realização da vida humana. Desse modo, se o espaço corresponde a uma realidade global, revelando-se no plano do abstrato, e diz respeito ao plano do conhecimento, sua produção é social e esta expressa a prática socioespacial (Carlos, 2011b, p. 70).

Como síntese, o que fica destacado em todo esse movimento, sem dúvida, é o peso que a habitação tem. Sendo ela um ativo financeiro e especulativo na atualidade, deve ser mencionada e particularizada nas análises sobre o movimento do espaço do urbano, como introduziremos abaixo.

2.1.2 Sobre a questão da habitação: elementos introdutórios

A atual fase do capitalismo, não resta dúvida, é marcada pela sua capacidade de reprodução em escalas cada vez maiores. As barreiras econômicas já não existem, pois a mundialização do capital (Chesnais, 1996), engendradora nas sociedades ocidentais a partir dos anos de 1970 e 1980, especialmente, consolida políticas de caráter neoliberal, com ênfase nas práticas privatistas e de desregulamentação, especialmente das conquistas democráticas e sociais.

Nessa direção, é possível aludir ao caráter mercantil que os direitos sociais passam a ter no horizonte. A moradia, nesse cenário, é peça-chave para a compreensão do avanço das políticas neoliberais promovidas pelo Estado, que cada vez mais atua em nome de uma

liberdade financeira de alguns em detrimento dos interesses da coletividade (Almeida; Araújo, 2020).

Sustentada pela retórica de que o mercado pode resolver todos os problemas econômicos e sociais, a problemática habitacional vai se aprofundando, na medida em que a habitação passa a ser vista como um ativo financeiro, ou uma mercadoria especial, pois a provisão desta depende não apenas do interesse do Estado e dos agentes públicos, via financiamento, mas do solo urbano, que hoje se encontra em constante processo de especulação e apropriação privada, como é possível observar nas grandes capitais brasileiras, onde existem, por exemplo, mais imóveis desocupados do que sujeitos precisando de moradia, como debateremos na seção seguinte.

Retomando a questão da habitação, elemento central e articulador dos debates teóricos apresentados, lembramos que ela não deve ser tratada como conceito abstrato ou apenas uma categoria analítica. Deve, acima de tudo, ser incluída nas diversas dinâmicas da sociedade capitalista. A transição da manufatura para a grande indústria e a consolidação da subsunção real do trabalho ao capital são um fecundo ponto para pensarmos a questão.

Assim como no livro *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*, lançado em 1845, onde as denúncias sobre as condições de habitação, infraestrutura urbana, saúde dos trabalhadores e condições sanitárias eram apontadas, em um período de efervescência do desenvolvimento industrial na Europa, Engels (2010), partindo da experiência vivenciada junto aos trabalhadores ingleses, tornou-se um dos principais articuladores e intérpretes do que se convencionou chamar de questão da habitação.

Escrito entre 1872 e 1873, o livro *Sobre a questão da moradia* (Engels, 2015) expõe a preocupação do revolucionário alemão em polemizar e descortinar as ideias vigentes à época, especialmente aquelas advindas da burguesia reformista e da esquerda pequeno-burguesa, esta última, que defendia a ideia de um projeto de reformas sociais com o objetivo de modificar as condições de vida da classe trabalhadora (Ribeiro; Pechman, 1983), mas sem questionar a ordem vigente, com a pretensão de converter os trabalhadores em proprietários das moradias.

As condições dos países europeus, como Alemanha, Inglaterra, Irlanda e França, são apresentadas de formas distintas, seja do ponto de vista da dinâmica de classes ou do desenvolvimento das forças produtivas (Pereira, 2012). Porém, as respostas do Estado, aponta Engels (2015), para a questão da habitação ainda eram frágeis e fragmentadas, pautadas em reformas urbanas, idealizadas, muitas vezes, pela burguesia, arquitetando o embelezamento e a higienização das áreas ocupadas pelos casebres insalubres dos trabalhadores citadinos.

Assim, já temos um indicativo de que a questão da habitação emerge em uma conjuntura com constantes alterações. Tais transformações na ordem, sobremaneira no período da grande indústria, trazem mais dois elementos para o debate. O primeiro, de ordem econômica, está relacionado ao custo da terra e da casa, articulado com os baixos salários, que impossibilitam a inserção dos trabalhadores em áreas salubres, com acesso à infraestrutura urbana, longe dos fétidos locais nos quais majoritariamente se inseriram. O segundo, de ordem política, direciona a análise para a organização dos trabalhadores, que se aglomeravam nas ocupações centrais e passavam a desenvolver uma consciência de classe, em uma direção revolucionária, questionando o sistema e as condições em que estavam inseridos (Ribeiro; Pechman, 1983).

Tudo isso preocupava a burguesia. Se, de um lado, as precárias condições sanitárias e habitacionais impulsionaram o adoecimento e a morte dos trabalhadores, causando uma perda material no campo da produção – pois quem irá trabalhar? –, de outro, a preocupação que as ideias revolucionárias, vívidas desde o período da Comuna de Paris (1871) retornassem com força e forma ampliadas, fez com que não só a habitação, mas também o ambiente urbano passasse por densas modificações. Contudo, temos que lembrar aos que esperam uma história de conciliação e resolução do problema que as transformações e intervenções do Estado não se processaram na direção de melhorias das condições objetivas do operariado, apenas nutriram-se, como dito parágrafos antes, de ideias higienistas e segregadoras.

Em uma famosa passagem, Engels (2015) argumenta que a expansão das grandes cidades modernas centraliza um valor comercial elevado, especialmente em áreas centrais, através da construção de lojas, armazéns e edifícios públicos, passando a utilizar o lugar que anteriormente era ocupado por habitações operárias. Tal fato ocorreu, por exemplo, nas intervenções do prefeito reformista francês Georges-Eugène Haussmann, cujas ações pairavam na recuperação dos centros da cidade para a burguesia, inicialmente em Paris, passando por Londres, Manchester, Liverpool e até mesmo Berlin (Pereira, 2012).

O resultado de todo esse processo é que a classe operária foi sendo empurrada do centro das cidades para os arredores. Dessa forma,

[...] as moradias dos trabalhadores e, de modo geral, as moradias menores se tornam raras e caras e muitas vezes nem podem ser adquiridas, porque nessas condições a indústria da construção civil, para a qual as moradias mais caras representam um campo de especulação muito mais atrativo, apenas excepcionalmente construirá moradias para trabalhadores (Engels, 2015, p. 39).

Uma segunda aproximação que desejamos anotar é a de que o desinteresse da burguesia à época em equacionar a situação existente, encontra argumentos na dominação de classes. Ora, a necessidade de venda da força de trabalho, somada à necessidade de morar e ter uma moradia, faz com que os trabalhadores silenciem reivindicações, esperando dos patrões iniciativas em matérias de habitação (Ribeiro; Pechman, 1983).

A terceira aproximação é clássica, conhecida pelos pesquisadores do campo do planejamento urbano, ligados à perspectiva marxista: a assertiva de que a crise habitacional é estrutural no capitalismo e pode ser ilustrada na influência exercida pelo mercado imobiliário e de terras, no consumo do bem habitação (Ribeiro; Pechman, 1983).

O caminhar do tempo, alinhado às transformações na ordem urbana, a níveis local e global, guia novos fatores e dinâmicas nas cidades, que vão se modificando no processo de desenvolvimento do Modo de Produção Capitalista, bem como as formas de responder à problemática habitacional. Autores como Harvey (2005), Maricato (2015) e Carlos (2015), entre outros, dão suporte a uma crítica atual aos padrões de desenvolvimento das cidades, alinhados às frentes de expansão e valorização urbana que assumem papel central nos processos de acumulação, impondo padrões de organização e seletividade dos lugares (Harvey, 2005).

Delimitando a realidade brasileira, asseveramos que a questão da habitação é uma constante histórica. Nessa perspectiva, essa questão tem se constituído como objeto das lutas sociais urbanas “[...] desde a formação das cidades no século XIX, tendo o espectro de lutas ampliado no decorrer da formação industrial capitalista e o conseqüente agravamento da questão urbana no século XX” (Abreu, 2016, p. 192).

No entanto, é importante recordar que, de acordo com Pasternak (2016, p. 51), “Quando se fala em habitação, leva-se em conta não só a unidade habitacional, mas também os aspectos de integração dessa unidade na trama urbana, além do grau de atendimento a serviços de infraestrutura e equipamento social”. Com isso, a autora defende que a dimensão da habitação deve estar intimamente vinculada a outras interfaces de políticas públicas sociais, tais como a saúde, a infraestrutura e o acesso ao meio ambiente.

Todavia, esse conjunto de acessos e interfaces estrutura-se de forma profundamente desigual, em especial nas últimas décadas, período no qual é possível observar, no Brasil e no mundo, os avanços da crise capitalista e da crise habitacional, que impactam de maneiras distintas setores do globo e classes sociais.

É possível situar que, entre outras coisas, esse aprofundamento da crise habitacional organiza-se enquanto um reflexo das formas de organização e produção do espaço, marcado

pelas disputas e contradições constantes, reverberando e contribuindo para a concentração de terras e para a negação do acesso à habitação pela população pobre. Assim, o problema habitacional, além de relacionado ao acelerado processo de urbanização no país, também se vincula à dinâmica do solo, sendo ele base de apoio para o capital, originando o processo de especulação imobiliária nas cidades (Monteiro; Veras, 2017).

Diante desse contexto de contradições que delimita o sentido da crise global do capital, marcada pelos processos de mundialização e financeirização, que se cristalizam nas nações centrais e periféricas do globo, trazendo choques nas formas de vida e organização da sociedade, Fontes (2018, p. 41) aponta que: “Todo o conjunto da vida social é impelido a assegurar a continuidade da reprodução expandida do capital, erigido em condição de existência de todos, acima de tudo e haja o que houver”.

Essa dimensão expressa a síntese do que podemos apontar como o sentido das expropriações contemporâneas, que se sustentam na ideia de transformação de meios de vida em capital.

2.2 PARTICULARIDADES DAS EXPROPRIAÇÕES NO URBANO

Partindo para outra seara, mas entendendo que as categorias até aqui trabalhadas estão relacionadas dialeticamente, é válido situar a dimensão das expropriações na atualidade, para tornar possível o entendimento da realidade urbana e os tensionamentos postos na realidade.

Tratar das expropriações é bem mais do que traçar linhas históricas e retomar categorias de análise. Analisá-las pressupõe o retorno às bases do que Marx (2013, p. 18) chamou de “expropriação originária”, que resultou, a partir de uma série de processos históricos, “[...] na decomposição da unidade originária existente entre o homem trabalhador e seus instrumentos de trabalho”.

Porém, a questão tratada por Marx se insere na dimensão do que ele designou como “acumulação primitiva”, tendo em vista que nesse período temos o ponto de partida para o Modo de Produção Capitalista, onde, segundo Marx (2013), é possível observar a consolidação do processo de dissociação entre o produtor e os meios de produção.

Definida enquanto “[...] o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção”, ela aparece como “primitiva” “porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde” (Marx, 2013, p. 963). A acumulação primitiva serve como

ponto de partida para a compreensão das expropriações, exatamente por estar vinculada diretamente com a lógica de separação dos trabalhadores dos seus meios de subsistência.¹⁷

Por isso, é impossível desassociar a dinâmica de expansão do capital dos processos de expropriação, pois pressupõe a relação entre exploração e expropriação na realização da acumulação capitalista. Mauriel (2018) afirma que para Marx o segredo da acumulação primitiva está na expropriação que se manifesta em diferentes processos – acima de tudo, quando grandes massas são despojadas dos seus meios de subsistência.

Nos processos históricos de conformação das balizas do capitalismo, as expropriações configuraram-se, inicialmente, pela expropriação do povo do campo (terra), seguindo com o roubo dos bens da Igreja Católica, com as várias legislações sanguinárias – que rebatem diretamente nas condições sociais da população –, além dos processos de colonização e da construção de burocráticos sistemas tributários que favoreciam o grande capital (Fontes, 2018; Mauriel, 2018).

Como lembra Mauriel (2018, p. 246), referenciando estudos de Virgínia Fontes, as expropriações podem ser definidas como primárias, ou seja, aquelas que têm origem no processo de acumulação primitiva, quando a terra era o elemento central no processo de produção; ou secundárias/contemporâneas, que foram impulsionadas no atual contexto de consolidação do imperialismo, tendo como implicação a transformação de meios de vida em capital.

Seguindo as trilhas deixadas por Marx, ao dimensionar o sentido da acumulação primitiva e o papel das expropriações originárias nos primórdios do capitalismo, Harvey (2014) estabelece um paralelo com o que vai chamar de “acumulação via espoliação”. Para o autor, as características da acumulação primitiva, tal qual descrita por Marx no capítulo XXIV d’o Capital, permanecem presentes na geografia histórica do capitalismo.

Para o geógrafo britânico, a expulsão das populações camponesas e a formação de um proletariado sem-terra vêm se acelerando em países de capitalismo periférico, como é o caso da Índia e do México (Harvey, 2014). Porém, sinaliza, o que vai caracterizar essa acumulação via espoliação é a capacidade de liberar ativos a um custo muito baixo, por isso, Harvey (2014) alude que o braço armado da acumulação via espoliação é a privatização.

Esse fenômeno pode ser observado, por exemplo, no contexto dos anos de 1970 e nos crônicos problemas de sobreacumulação que acompanharam a história dos países capitalistas centrais, abrindo espaço para o avanço das retóricas neoliberais e conservadoras, como é

¹⁷ Para um debate mais aprofundado sobre o tema, sugerimos a leitura do texto *Os despossuídos* (Marx, 2017).

possível observar na Inglaterra com a primeira-ministra Margaret Thatcher (1979-1990) e nos Estados Unidos, sob o comando de Ronald Reagan (1981-1989). Tudo isso, engendrado pela lógica da financeirização e da dominação de países centrais, especialmente os Estados Unidos, sobre países periféricos, como na América Latina.

Com isso, podemos sintetizar a ideia de acumulação via espoliação como “[...] o custo necessário de uma ruptura bem-sucedida rumo ao desenvolvimento capitalista com o forte apoio dos poderes do Estado” (Harvey, 2014, p. 128). Esse elemento marca, segundo o autor, o novo imperialismo, sendo funcional a dinâmica de resolubilidade dos problemas de sobreacumulação do capitalismo diante de contextos de crise.

Na ciência, perspectivas comungam parcialmente ou integralmente, da mesma forma que uma ideia base pode servir como matéria-prima para um conjunto de interpretações distintas. Esse é o caso do debate sobre as expropriações que, partindo das análises de Marx e do entendimento das diversas lutas e da constante violência com que se estruturaram no bojo desse processo, fornece espaço para o contraditório.

Divergindo em partes da análise de Harvey (2014), a historiadora brasileira Virgínia Fontes (2010; 2018) também se propõe a debater as expropriações, partindo da ideia de expropriações secundárias, que, para ela, são inerentes à lógica de acumulação e se reproduzem constantemente com um objetivo claro: garantir a sustentação e a reprodução do capital.

Fontes (2018, p. 21) recorda que os processos de expropriação não estão apenas na pré-história do capitalismo, mas integram diretamente sua expansão “[...] acompanhando a extensão das próprias relações sociais capitalistas e aprofundando-as, e prosseguem resultando em massas de trabalhadores disponíveis para vender sua própria força de trabalho, e necessitados disso”.

Assim sendo, as expropriações afirmam-se como base social do capital no atual contexto de acumulação, necessitando serem conservadas e reproduzidas, mantendo os trabalhadores enquanto trabalhadores (Fontes, 2018). Em síntese, é uma das marcas das expropriações a geração de seres sociais sem meios de trabalho ou acesso a matérias-primas e à terra, que se convertem em trabalhadores, aptos a vender a sua força de trabalho, sendo, desse modo, superexplorados¹⁸ para a garantia da subsistência (Fontes, 2018).

¹⁸ Mota (2018, p. 173) se atém a problematizar “[...] as expropriações contemporâneas como mediação da exploração do trabalho e da acumulação por espoliação que confluem na ampliação da superexploração da força de trabalho”.

Nessa perspectiva, podemos apontar que o ritmo de aceleração das expropriações encontra em períodos de crise o seu auge, pois, como aponta Gonçalves (2019), quando o capital se vê diante de perdas, é imperativo que seja estabelecido um violento ciclo de privatizações de bens e serviços, públicos e coletivos, e de direitos. Nesse sentido, o mesmo autor defende que “[...] a lógica é explorar o potencial de (re)mercantilização de espaços ainda não mercantilizados ou que tenham sido desmercantilizados, de modo a trazer alívio às situações de sobreacumulação de capital” (Gonçalves, 2019, p. 152).

Ou seja, em tempos de crise do capital, as expropriações têm se mostrado extremamente violentas e repressivas para os trabalhadores, sobremaneira na dinâmica atual de recrudescimento de pautas conservadoras e ultraneoliberais (Mota, 2019). Essa situação pode ser observada na relação com os bens, serviços e direitos, ao destacarmos a profunda desestruturação e dissolução de políticas públicas e legislações sociais, como observado no contexto das draconianas reformas trabalhistas e previdenciárias no Estado brasileiro – consolidadas por meio da Lei nº 13.467 de 2017 e pela Emenda Constitucional nº 103 de 2019, respectivamente –, nos cortes orçamentários em áreas essenciais, como saúde, assistência social e educação pública, além das investidas do setor financeiro, com a perspectiva de rentabilizar não só bens, mas direitos, como veremos no caso da habitação. Nessa direção, concordamos com Gonçalves (2019, p. 152), ao afirmar que “Se há algo de novo, é apenas o ritmo e a escala da expropriação”.

Os aspectos examinados apontam para uma relação necessária, caracterizada pela interface entre as expropriações e o Estado. Abordando essa dinâmica, Mauriel (2018, p. 261) defende que:

A intensificação da expropriação ocorre em tempos de reestruturação produtiva, juntamente com as novas formas de organização da sociedade pautada na lógica neoliberal. Esse processo sucateia os serviços públicos para tornar legítimo o complemento pela via privada, transformando direitos básicos e meios de sobrevivência em mercadorias, ao mesmo tempo em que a transformação das relações de trabalho e desemprego estrutural aumentam, cada vez mais, a parcela da superpopulação relativa estagnada.

Há estreita relação entre exploração-expropriação e fortes rebatimentos sobre a classe trabalhadora. Todavia, torna-se relevante elucidarmos que essa expropriação não pode ser confundida ou resumida como sendo desemprego estrutural, ausência de políticas públicas em determinada área ou mesmo mercantilização, pois, como lembra Fontes (2018, p. 39), as expropriações contemporâneas “Envolvem simultaneamente expropriar os produtores,

monopolizar os bens necessários à existência, e impor a propriedade especificamente capitalista, cujos processos de produção subjagam aqueles seres sociais”.

Isso significa que a dimensão da propriedade privada consolida-se nessa dinâmica de expropriação, tendo em vista o papel que exerce nas formas de apropriação de concentração de capitais. Contudo, é válido lembrar que a propriedade capitalista não está resumida à posse de alguma mercadoria, por exemplo, mas está estruturada sob a égide da exploração e da extração de mais valor dos trabalhadores livres (Fontes, 2018), e, por isso, essa propriedade e todas as contradições implícitas no processo não podem ser equacionadas em relações sociojurídicas formais.

No bojo da contraditória relação entre expropriação e trabalho, torna-se válido ressaltar o aspecto dos direitos sociais, que, como tratados em parágrafos anteriores, passam a ser mercantilizados e cada vez mais limitados aos sujeitos sociais, pois, como recorda Mota (2018, p. 180), “[...] as expropriações de direitos paralelamente à oferta de serviços mercantis antes acessados como políticas públicas podem ser consideradas mecanismos de superexploração da força de trabalho”.

Entendemos que a superexploração da força de trabalho adentra-se nessa dinâmica, especialmente pela dimensão violenta com que nutre a apropriação desigual dos bens, serviços sociais e produtos oriundos do trabalho, que, mascarados em mercadorias, respondem aos interesses da troca e da busca da lucratividade constante.

Com isso, podemos indicar que todos esses elementos inerentes ao debate das expropriações encontram sustentação e particularidades no espaço urbano, lócus privilegiado para a reflexão sobre o perverso movimento de transformação de meios de vida em mercadoria, capital e lucro.

A crescente onda financeira e especulativa que mascara a realidade urbana e metropolitana na atualidade comunga para a crescente busca de espaços para a acumulação de capital, que intensifica cada vez mais a exploração da força de trabalho, sustentada pelo ideário das expropriações (Renata Miguel, 2018).

Outrossim, sendo a habitação e a terra urbana lócus privilegiados de captura de lucro e rentabilidade, como observamos nos itens anteriores, podemos considerar que as expropriações no urbano são marcadas por um movimento articulado: de um lado, grupos sociais que lutam e resistem pelo direito de estar, ocupar e se reproduzir socialmente nos diversos espaços urbanos; e de outro, as formas do mercado financeiro e especulativo que, ao considerarem o espaço um ativo financeiro, atuam, com suporte direto do Estado burguês, na negação e supressão de direitos duramente conquistados pelos trabalhadores.

Esse movimento dialético pode ser observado, por exemplo, na opção política que gestores públicos apresentam em não consolidar e/ou construir políticas e programas efetivos que respondam aos interesses da população, fazendo com que muitos direitos sociais, como saúde, educação e moradia, passem a ser cada vez mais estruturados sob a égide do mercado, que, ditando regras e direções, corrobora a manutenção da penúria, da segregação e das desigualdades que marcam a realidade urbana atual.

Nesse sentido, reafirmamos que, por meio das constantes supressões ao acesso dos bens e serviços sociais, a lucratividade é garantida, pois, assim, os negócios privados (Mota, 2018) encontram campo fértil para mercantilizar acessos, fazendo com que os trabalhadores sintam-se obrigados a satisfazer as necessidades básicas por meio das relações de compra e venda, ou seja, a contrapartida torna-se necessária em todos os momentos.

Esse debate, com certeza, será retomado nas seções seguintes, na medida em que formos traçando as linhas analíticas que vão ao encontro da tese aqui defendida.

2.3 METRÓPOLE DO RECIFE E FORMAS DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL NA ATUALIDADE

Realizar o estudo teórico das categorias que sustentam os argumentos e análises que guiarão o processo analítico é tarefa primordial, especialmente por buscarmos demarcar as interfaces com a realidade do Recife e da metrópole onde ela se situa, a saber, a Região Metropolitana do Recife.

Ao desenrolar o novelo dos dados empíricos, é possível notar o traço da resistência, da inovação e da esperança característica desse espaço complexo e plural. Esses pontos podem ser vislumbrados, por exemplo, no esmiuçamento do espaço nordestino em estados, capitais e metrópoles, este último objeto da nossa análise no presente item.

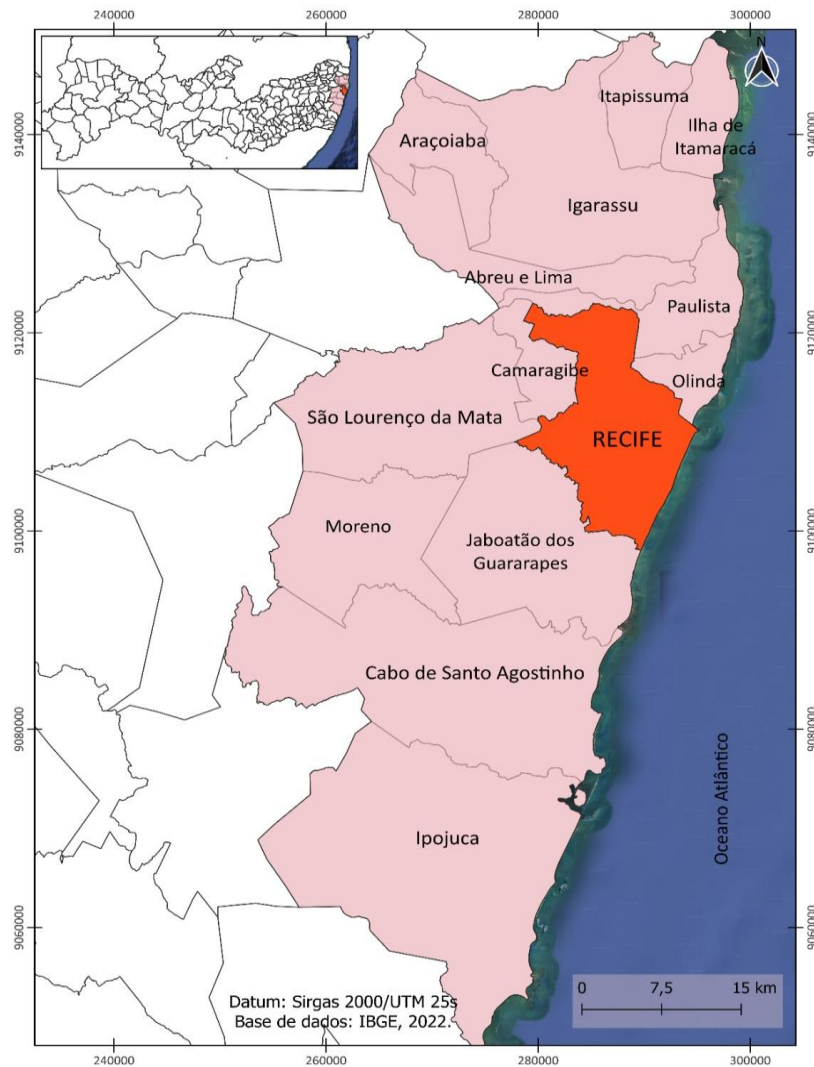
Quando nos referimos ao termo metrópole, é importante aclarar que ele é polissêmico e está em discussão desde o final do século XIX, sendo hoje alvo de convergentes e divergentes percepções. Contudo, concordamos com a análise feita por Fresca (2011, p. 41), ao apontar que a natureza conceitual da metrópole “[...] vincula-se ao poder econômico oriundo de diferentes atividades, passando historicamente pelo comércio regional, pela indústria e pelo sistema financeiro”. Com isso, tornam-se mais cristalinos o significado e a importância da metrópole nas sociedades globais.

No caso específico de países de capitalismo periférico, como é o caso do Brasil, tais questões assumem roupagens mais particulares, na medida em que o sentido de metrópole e

essa vinculação ao econômico e financeiro definem, como observado no item 2.1, como o espaço urbano vai se produzindo e reproduzindo de forma sumariamente desigual nas grandes cidades, como é o caso do Recife, nosso objeto de estudo.

Criada por meio da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973¹⁹, a RMR, ou metrópole do Recife, como indicaremos por vezes neste trabalho, atualmente está situada na área litorânea do estado de Pernambuco, sendo a única Região Metropolitana do estado.

Mapa 1 – Estado de Pernambuco e Região Metropolitana do Recife



Fonte: IBGE (2022).

Atualmente composta por 14 municípios (Mapa 1), nem sempre a metrópole apresentou tal arranjo. Na origem, ainda em meados de 1970, apenas 9 municípios a integravam, a saber: Recife, Olinda, Paulista, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, São

¹⁹ Além da Região Metropolitana do Recife, a referida lei também cria as RM de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Lourenço da Mata, Cabo de Santo Agostinho, Igarassu e Ilha de Itamaracá. Os demais municípios foram se integrando à metrópole ao longo dos anos, seja por processos de emancipação, como no caso dos municípios de Camaragibe, Abreu e Lima, Araçoiaba e Itapissuma, ou por meio de leis estaduais que, partindo de critérios econômicos, políticos e sociais, integraram outros municípios na composição metropolitana, como foi o caso de Ipojuca (Lei estadual nº 10 de 1994).

Analisando os municípios individualmente (Quadro 1), é possível observar que, assim como no Brasil, no Nordeste e nas diversas regiões de desenvolvimento que compõem o estado, elementos sobressaem aos olhares mais atentos, a exemplo da concentração populacional em algumas cidades, como é possível vislumbrar no Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista, que juntos, somam 2.824.822 habitantes, mais da metade da população total da RMR, que atualmente compreende 3.726.442 pessoas (IBGE, 2022).

Quadro 1 – Caracterização geral dos municípios que compõem a RMR

Municípios (RMR)	População (2022)	Dens. Demográfica (Hab/Km ²)	Taxa de Urbanização (%)	Área (km ²)	PIB <i>per capita</i> R\$ (2020)
Núcleo Metropolitano Norte					
Abreu e Lima	98.462	779,07	91,74	126,384	18.189,98
Araçoiaba	19.243	199,70	84,9	96,360	8.086,51
Igarassu	115.196	375,38	92,7	306,879	22.371,51
Ilha de Itamaracá	24.540	371,00	77,65	66,146	9.751,91
Itapissuma	27.749	375,15	77,8	73,968	74.728,89
Olinda	349.976	8.474,00	98	41,300	14.314,03
Paulista	342.167	3.529,97	100	96,932	13.537,37
Núcleo Metropolitano Sul					
Jaboatão dos Guararapes	643.759	2.488,21	97,8	258,724	18.809,45
Moreno	55.268	284,60	88,54	194,197	11.992,97
Ipojuca	98.932	189,60	74,06	521,801	139.391,96
Cabo de Santo Agostinho	203.216	456,27	90,68	445,386	48.296,36
Camaragibe	147.771	2.879,35	100	51,321	13.577,05
São Lourenço da Mata	111.243	421,88	94,05	263,687	11.520,84
Capital Metropolitana					
Recife	1.488.920	6.803,60	100	218,498	30.427,69
Total RMR	3.726.442	---	97,26	2.761,583	---

Fontes: IBGE – Censo Demográfico (2010; 2022); Agência Condepe/Fidem (2012).

Esse aglutinado populacional pode ser explicado, entre outros fatores, pela centralidade que esses municípios exercem no seu eixo de influência. Como exemplo, citamos Jaboatão dos Guararapes, que, mesmo apresentando um declínio populacional entre os anos de 2010 e 2022, engloba um alto contingente de indústrias e serviços na RMR, sendo um dos municípios com o maior número de indústrias em Pernambuco. Esse fenômeno faz com que

muitos trabalhadores se instalem nesse local por questões de trabalho ou façam o deslocamento cotidiano.

Do outro lado, temos Paulista, município circunvizinho de Recife, que vem se destacando nos últimos anos por dois fatores: 1. Pelo declínio da atividade industrial, que em momentos precedentes era o mote econômico da região; 2. Pelo rápido avanço da verticalização, com incentivos públicos e privados na construção de condomínios em áreas centrais e litorâneas da cidade. Tais empreendimentos, além de apresentarem uma nova forma de interpretar o espaço citadino, também chamam a atenção pelos impactos ambientais e estruturais causados, a exemplo do que pode ser observado nos bairros de Jardim Paulista, Mirueira e Maranguape (Gondim; Lima, 2021).

No caso de Recife, núcleo metropolitano e capital do estado, mesmo com expressiva concentração populacional (1.488.920 habitantes), apresentou declínio no número de habitantes entre os anos de 2010 e 2022, como demonstram os levantamentos feitos pelo IBGE. No Censo anterior, Recife possuía 1.537.7 habitantes (IBGE, 2010), passando para 1.488.920 em 2022 (IBGE, 2022).

Um fator importante nesse contexto é o dinamismo da economia metropolitana. Como ilustrado acima, nos períodos recentes, a RMR vem apresentando novas feições em relação aos fluxos econômicos intrametropolitanos, que, em geral, extrapolam os limites territoriais da metrópole.

Como exemplos desses fluxos, podemos citar algumas intervenções que foram realizadas nos últimos anos e que comungam para a variação populacional, organização do espaço e dinamização econômica, como o investimento na construção de vias estratégicas, ampliação dos condomínios privados em áreas afastadas do centro metropolitano em municípios como Moreno e Ipojuca, além da manutenção de corredores de ônibus – em sua maioria oriundos das inconclusas obras para a Copa do Mundo de 2014.

Além desses aspectos, a franja metropolitana passou (e vem passando) por severas mudanças na produção espacial. A influência exercida pelo Complexo Portuário de Suape, até os anos de 2013 e 2014, e a estabilização da montadora da Fiat e da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás) no município de Goiana – Zona da Mata Norte – são indicativos dessas novas mudanças no padrão de reprodução do espaço metropolitano (Gondim, 2019).

No caso específico do Complexo Portuário de Suape, vale recordar que a idealização de construção de um “superporto” data dos anos de 1960. Porém, é só nos anos de 1970, especificamente em 1978, por meio da Lei Estadual nº. 7.763, que é criada a empresa Suape –

Complexo Industrial Portuário, com o objetivo de administrar a implantação do distrito industrial, o desenvolvimento das obras e a exploração das atividades portuárias no território (Pernambuco, 2023).

Foi no início dos anos 2000, em especial no decurso da primeira década do atual século, que as atividades do porto se intensificaram, espalhando sua influência para os municípios que integram o território estratégico de Suape, a saber: Ipojuca, Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão dos Guararapes e Moreno, na RMR, e o município de Escada, na Zona da Mata Sul. Os conjuntos de ações empreendidas lá foram de importância central para a economia pernambucana, que, naquele momento, figurava como um dos mais promissores estados do Brasil.

Para além desses aspectos, chama a atenção, no contexto metropolitano, a consolidação do turismo como marca da metrópole e do estado. As áreas costeiras de cidades como Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca e Recife, além dos pontos históricos de cidades de Olinda e Recife, ilustram que hoje a economia está cada vez mais múltipla e plural.

Todavia, o caminhar dos anos trouxe consigo a fragmentação das ações empreendidas pelo complexo portuário, especialmente no território estratégico, que, diante da brusca queda das atividades econômicas, passou a despontar como uma área de elevados índices de violência e violação de direitos, sobremaneira de mulheres, crianças e adolescentes, estes últimos vítimas constantes de exploração sexual.

Na outra ponta, ao norte da RMR, temos o município de Goiana, que até foi inserido na metrópole do Recife, mas logo voltou a ser parte integrante da Zona da Mata Norte. O município vem agregando nos últimos anos elevados investimentos nas áreas industriais com o início das atividades da montadora Fiat, da Hemobrás e do polo vidreiro, que hoje tem como principal expoente a empresa Vivix, que produz vidros planos.

O desenvolvimento da zona norte da RMR apresentou diferenças em relação ao que existiu na parte sul, com Suape. Em primeiro lugar, pelo período temporal e pluralidade de investimentos que existiram nas áreas, e segundo, pela disposição geográfica, uma vez que, no polo norte, o processo de captação e manutenção de mão de obra é mais plural, estando os trabalhadores espalhados por toda a RMR e partes da Zona da Mata Norte.

Além disso, o avanço das intervenções imobiliárias na parte norte da RMR também é bastante expressivo. Seja via financiamento público, especialmente pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), ou de forma privada, o setor cresceu significativamente nesse território e nos municípios circunvizinhos, como é o caso de Igarassu, que, além de ter

apresentado aumento na população total no último Censo, vem investindo fortemente nos setores de serviços e turismo.

Enfim, esse debate pode ser retomado em momentos posteriores, pois o que estamos demonstrando é como o movimento da realidade impacta nos territórios metropolitanos, na concentração populacional, densidade, urbanização e questões de caráter sociopolítico e econômico.

Tais impactos também podem ser observados na análise dos indicadores de renda e concentração de renda. Chamamos a atenção para esse aspecto não de forma aleatória, mas por dois motivos plausíveis: 1. A RMR figura hoje como a sexta metrópole com maior concentração de renda no Brasil, com índice de Gini de 0,629, superando RM como São Paulo, Belém e Manaus; 2. Mesmo com elevados índices de PIB *per capita* em alguns municípios, como Ipojuca, Recife e Cabo de Santo Agostinho (Quadro 1), isso não se traduz em qualidade de acesso aos serviços sociais públicos e distribuição equitativa de riquezas.

Para ilustrar esse exemplo, podemos elencar indicadores como taxa de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto. Segundo dados do Instituto Trata Brasil, por meio do *Ranking* do Saneamento (2023), Recife, capital pernambucana, aparecia como uma das 30 cidades com piores condições de saneamento no país. Mesmo com 96,43% de domicílios atendidos com abastecimento de água, a coleta do esgoto não chega aos 50%, ficando com uma taxa média de 44,99%.

Tal situação também é observada em outros municípios da RMR como Olinda, com taxa de coleta de esgoto em 46,05%, Paulista como 54,21% e Jaboatão dos Guararapes, que ostenta uma das mais baixas taxas de coleta de esgoto do Brasil com apenas 21,64% e indicativo de 34,03% de tratamento de esgoto.

Na próxima seção, ao discutirmos as políticas públicas no campo da habitação no Brasil e no Recife, os temas até aqui brevemente explanados serão mais bem tratados, a partir de uma revisão crítica de bibliografias e dados empíricos, muitos deles dialogando com a problemática metropolitana.

3 DISSOLUÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS SOB A ÉGIDE DO ULTRANEOLIBERALISMO BRASILEIRO

Em tempos de horror, escolhemos monstros para nos proteger. (Mia Couto).

Findamos a seção anterior, demarcando aspectos da realidade da metrópole do Recife, com o intuito de compreender os problemas que circundam a realidade local. Para tanto, foi realizado o movimento de aproximação com algumas categorias teóricas que balizam a dinâmica de entendimento das particularidades do objeto em estudo.

Seguindo a perspectiva de tracejar e articular conhecimentos acerca das questões postas no cenário recente, a presente seção busca dar continuidade e aprofundamento aos dados apresentados na segunda seção, situando a conjuntura em curso no Brasil e no Recife, no período de 2016 a 2022, elencando pontos convergentes e divergentes que medeiam o debate sobre a política de habitação e suas interfaces com o auxílio-moradia, objeto de estudo da presente tese.

3.1 REORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO SOB A PERSPECTIVA ULTRANEOLIBERAL

A dinâmica da nova República brasileira, inaugurada com a transição democrática dos anos de 1980, organizou-se e dinamizou-se a partir de preceitos da crise estrutural e sistêmica do capital. Nesse controverso caminho, as amarras que unificaram os governos nacionais estiveram delineadas sob a égide das estratégias neoliberais, no sentido de reorientar as práticas e funcionalidades do Estado, na perspectiva de responder aos interesses do mercado, através da mercantilização de serviços, desmonte das políticas sociais e avanço de draconianos ajustes fiscais.

Os anos de 1990, marcados pela agudização dessas práticas em esfera mundial, demarcam cada vez mais o peso do capital internacionalizado que produz a concentração de riquezas, ao mesmo tempo em que polariza a pobreza e a miséria, evidenciando a potenciação dos princípios da lei geral da acumulação capitalista, que sustenta a questão social (Iamamoto, 2014).

No caso brasileiro, como lembraram Behring e Boschetti (2011), esse período é alimentado pelos ajustes empreendidos pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) do PSDB, que, endossando as práticas neoliberais inauguradas por Collor de Mello e

alinhado aos preceitos definidos pelas agências internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), passa a implementar no país uma série de reformas de caráter regressivo, potenciando os problemas sociais existentes no país.

Essas contrarreformas trouxeram reflexos em longo prazo para o conjunto de políticas públicas no campo social (Behring, 2003). Saúde, educação, habitação e assistência social, por exemplo, sofreram com cortes de recursos e engessamento de programas direcionados à garantia das necessidades mínimas da população.

Os dados expostos pelo IBGE e sistematizados por Gondim (2019) nos aproximam da realidade nacional dos anos de 1990. Conforme o autor, as taxas de desocupação da população em 1995 – início da gestão de FHC – eram de 5,28% entre homens e de 7,25% entre mulheres, passando, em 1998, para 7,24% entre homens e 11,58% entre mulheres, no final do primeiro mandato do presidente.

Evidenciando a agudização dos impactos sociais dessa gestão, no período de 1995 a 2003, o desemprego entre jovens de 20 a 24 anos passou de 13% para 23% (IPEA, 2005 *apud* Yamamoto, 2014). Além desses dados, cabe destacar o aumento da desproteção social, com trabalhadores sem carteira assinada, na informalidade e destituídos de direitos trabalhistas: férias, décimo terceiro salário e benefícios previdenciários.

Esses dados podem ser interpretados sob a perspectiva da supervalorização de aspectos macroeconômicos (Yamamoto, 2014) – marca registrada da gestão FHC – que tinham como objetivo a estabilização da moeda, tendo como resultado a abertura irrestrita do comércio, gerando assimetrias entre a organização da economia, as intervenções no campo social e o incentivo à atuação voluntarista, especialmente na área da assistência social.

O movimento construído ao longo dos mandatos de FHC, e que marca o longo período de instabilidade dos anos de 1990, evidencia “[...] que o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) atuou em consonância com as propostas neoliberais amarradas no Consenso de Washington” (Santana, 2013, p. 44).

A entrada do século XXI, longe de ser algo simétrico e pacífico, também esteve mediada por tensões, conflitos e rupturas. A transição política brasileira levada à frente pela eleição do presidente Lula da Silva (PT) em 2003 decalçou mudanças de direção adotadas pela gestão pública em vários campos sociais.

Embora tensionada por questões internas e externas e envoltas, inicialmente, no bojo dos paradigmas neoliberais, os anos iniciais da gestão petista frente ao poder executivo foram

marcados por algumas continuidades e mudanças.²⁰ Nas palavras de Fagnani (2011, p. 3), “A manutenção da ortodoxia econômica teve consequência nos rumos tensionados da política social”.

Isso significa, entre outras coisas, que, mesmo com as transformações em curso no período, as mudanças mais densas vislumbradas no âmbito da gestão petista só foram sentidas com maior intensidade no período posterior a 2005, especialmente após 2006, com o avanço de um conjunto de políticas, programas e ações de resposta aos diversos problemas sociais, políticos e econômicos por que o país passava.

Como representação desse momento, citamos o fortalecimento dos conselhos de direitos, a construção de universidades e institutos federais, os massivos investimentos em infraestrutura, além das ações de combate à fome e à pobreza no país, além da aprovação de importantes legislações, programas e projetos, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC, 2007), Programa Minha Casa Minha Vida (2009), Lei de instituição do Fundo e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (2005) e Política Nacional de Habitação (2004), entre outros.

Resguardadas as mediações históricas que podem ser demarcadas em estudos posteriores, seguimos as análises apontando que, na entrada do século XXI, a crise global de 2008 exigiu dos Estados, entre outras coisas, a destinação de parcelas cada vez maiores do fundo público para o capital privado (Cassin, 2022), bem como a flexibilização de legislações trabalhistas e previdenciárias, na busca por intensificar a exploração da força de trabalho.

Esse movimento de caráter global permeou os Estados de formas e intensidades distintas. Nos países de capitalismo dependente e periférico, como é o caso do Brasil, por exemplo, o movimento da crise do capital repercutiu diretamente nos setores sociais, políticos e econômicos. Neste último, Cassin (2022, p. 18) aponta que a crise rebateu diretamente no “[...] esgotamento das bases econômicas e políticas que conferem sustentação à democracia de cooptação, o que exigiu a recomposição do padrão de dominação autocrático-burguês e a expansão do ajuste fiscal”.

²⁰ Ressaltamos, por oportuno, que mesmo mantendo algumas direções de caráter neoliberal, a exemplo da sustentação e aprovação de uma reforma previdenciária em 2003, que penalizou diversos trabalhadores e fez com que muitos políticos vinculados à esquerda petista deixassem a base de apoio ao governo, a primeira gestão petista trouxe à tona uma série de ações de fortalecimento de pautas sociais, especialmente no campo das políticas de combate à fome e fortalecimento da assistência social, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e consolidação do programa Bolsa Família, além de ações no campo econômico, com o controle da taxa de inflação e do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) no país.

Muitas foram as estratégias adotadas pelos governos nacionais para mitigar os efeitos da crise em longo prazo. Porém, o período que se sucedeu ao ano de 2008 representou suscetíveis instabilidades econômicas e políticas globais.

No caso brasileiro, pelas práticas adotadas pelos presidentes Lula da Silva (PT) e Dilma Rousseff (PT), alguns dos impactos principais dessa reorganização do capital em nível global foram sentidos de distintas formas. As políticas anticíclicas, o pacto entre as classes – organicamente antagônicas – e o incentivo nas áreas estratégicas da economia, como no caso da construção civil, responderam de forma satisfatória ao conjunto de questões postas na realidade local.

Todavia, o exaurimento do pacto de classes e o adensamento das refrações da crise global fazem com que seja redesenhado o cenário político e econômico no Brasil, como veremos nas linhas que seguem.

Esse movimento não se deu de forma mecanizada ou engessada na recente história do capitalismo global. Em entrevista ao portal Brasil de Fato, ainda em 2022, João Pedro Stédile, líder do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), defendeu que “Entramos em uma crise profunda do capitalismo em nível mundial”.

O sobressalto feito pela liderança social não estava errado, ao contrário, a crise que assolava todo o globo, especialmente o Brasil, não era apenas uma passageira chuva de verão, pois, na verdade, possibilitou a abertura das portas para a radicalização, por exemplo, das práticas ultraconservadoras e ultraneoliberais que estão sustentadas, entre outras coisas, em perspectivas ideológicas e práticas violentas, direcionadas a grupos e setores sociopolíticos específicos, como veremos nas linhas abaixo.

Esse movimento da crise espelha, de acordo com Harvey (2018), a perda de legitimidade do neoliberalismo, tal qual inaugurado nos anos de 1970 no mundo capitalista. Embora contraditório, esse esvaziamento de poder da ideologia dominante fez com que os seus interlocutores buscassem novas formas de conservar a hegemonia perante as nações. A principal forma encontrada foi adensar o autoritarismo e as narrativas nacionalistas e protecionistas.

Esse movimento, conforme Harvey (2018), desnudou o fato de que: “[...] o livre mercado não resolve todos os problemas. A única maneira de o neoliberalismo se manter é de forma cada vez mais autoritária, não só nos EUA, mas também na América do Sul, na Europa, na Turquia, na Índia. Há uma retórica populista e autoritária”.

A potenciação desse movimento trouxe impactos diretos ao mundo do trabalho e à garantia de direitos sociais. Os constantes ajustes fiscais e as políticas de austeridade que

tomaram conta do país nesse período evidenciaram a atualidade dos debates sobre as mutações do neoliberalismo e da cristalização das práticas ultraconservadoras na sociedade.

É no bojo dessas mudanças que situamos as nossas análises acerca da reorganização do Estado brasileiro, tomando como recorte o período instalado no país entre os anos de 2016 a 2022.

O ano de 2016 é figura particular desse movimento, pois, com a mudança do governo e da direção política do país, resultante do processo de *impeachment* – ou o golpe político, jurídico e midiático –, que retira do cargo a presidenta eleita democraticamente, Dilma Rousseff (PT – 2011-2016), colocando em seu posto o vice-presidente Michel Temer (MDB – 2016-2018), novas situações passam a ser processadas no âmbito da gestão pública federal.

Nessa nova fase, marcada por retrocessos estruturais no país, o avanço na compressão e dissolução das políticas e direitos sociais se consolida, repercutindo, por exemplo, no aumento da situação de pobreza, do desemprego e da informalidade, na fragmentação das políticas de assistência social, saúde e educação e no aumento das desigualdades sociais nos vários espaços do Brasil, a exemplo do Nordeste e do Recife.

A análise realizada por Demier (2017) sobre o golpe de 2016 mostra que ele foi concebido dentro dos limites da democracia liberal burguesa. Segundo entende o autor, assistiu-se, no Brasil, a um novo tipo de golpe de Estado, cuja efetivação articula-se e se concretiza nas entranhas da própria democracia liberal burguesa, pois ela passou a ter a capacidade de eliminar governos incômodos, sem eliminar a si mesma, mantendo a plenitude do regime.²¹

É importante lembrar que o solo em que se processou o golpe político no país teve como protagonistas centrais, como indica Alves (2016, p. 02), a “[...] matilha de cães da direita oligárquica – neoliberal e reacionária”, pois é a necessidade de uma nova reestruturação global do capital, que demarca claramente a crise do capitalismo neoliberal, fazendo com que esses sujeitos pressionassem forças políticas, econômicas, jurídicas e midiáticas, para sanar sua sede de “[...] derrubar – não mais pelo voto, mas por um golpe de força jurídico-parlamentar – seus adversários políticos internos, apropriando-se, deste modo, dos recursos de administração da ordem burguesa caduca” (Alves, 2016, p. 2).

²¹ É válido recordar que essa dinâmica de usurpação do poder por meio de golpes de Estado não é uma prerrogativa brasileira. Nos últimos anos do atual século, foi possível acompanhar um conjunto de outros processos de tensionamentos da ordem democrática em países vizinhos, como foi o caso da Bolívia em 2019, e das sucessivas tentativas de golpe na Venezuela e no Equador. Todas sempre vinculadas às perspectivas imperialistas de cristalização/imposição de poder e ao avanço da acumulação capitalista. Para maiores informações sobre o imperialismo, os golpes de Estado e a ascensão das esquerdas na América Latina, consultar Harvey (2014), Demier (2017) e Fiori (2022).

À medida em que os meses passavam sob a gestão de Michel Temer, a radicalização das contrarreformas, expressas, inclusive nos cortes em investimentos essenciais, consolidava-se no âmbito federal. A promulgação da PEC 95, em 15 de dezembro de 2016, denominada a PEC do Teto de Gastos, por exemplo, que restringiu investimentos em áreas centrais como saúde, educação e habitação por 20 anos, foi comemorada pelos setores rentistas/financeiros e pela elite nacional, que comprimia o então presidente a reforçar e ampliar os baques no orçamento social (Gondim, 2019).

Contudo, a avalanche de retrocessos não se resume a isso: a aprovação da Lei da Terceirização (Lei nº 13.429/2017) e da Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017) apontava para as incertezas no futuro dos trabalhadores, que atualmente enfrentam, com a dissolução de direitos e conquistas legais no campo do trabalho, dificuldades no acesso a bens e serviços, ao consumo, ao crédito e à proteção social básica.

Ainda em 2017, pouco após o golpe de 2016, Demier (2017, p. 19), ao retomar o debate sobre o mundo do trabalho e as refrações das reformas para as condições de vida dos trabalhadores, afirma:

[...] aqueles que vivem (ou tentam viver) do seu trabalho no país se deparam agora com a possibilidade real de uma regressão social sem precedentes, cujo resultado será um contexto histórico no qual terão que trabalhar em condições similares às da Revolução Industrial e sem qualquer chance de virem a se aposentar.

É nesse complexo movimento que novas formas de ação do Estado pautadas por narrativas internas e externas ganharam foco e força. A construção de antíteses repletas de ódio, construídas em função do resgate de um passado político, tendo como fim o recrudescimento do pragmatismo e do obscurantismo mais bárbaro (Mota, 2019), tomou conta da sociedade brasileira. Os debates em torno do combate à corrupção, da desqualificação sistêmica da esquerda reformista e da influência das *fake news* ilustraram o ambiente político nacional trilhado no pós-2016.

Enquanto a situação dessa crônica perversa de um desastre que se anunciava ao país avançava, setores políticos e da sociedade civil começaram a pensar e se aparelhar em torno das novas eleições presidenciais de 2018. O que parecia ser um desenho de repúdio aos retrocessos, logo se tornou base de sustentação para o avanço e consolidação da extrema direita brasileira, eivada de ideologias neoconservadoras, reacionárias e neofascistas.

Nesse processo político marcado pela violência eleitoral e por várias formas de repressão e repúdio a ideias progressistas e democráticas, bem como por uma série de

impasses de ordem política e jurídica, vai emergir a candidatura e posterior eleição do então deputado federal Jair Bolsonaro (PL)²² para o cargo de presidente da República.

O que parecia uma surpresa para muitos, nada mais foi do que um reflexo das tendências em curso no mundo e na América Latina, que puderam ser observadas, por exemplo, na eleição de Maurício Macri na Argentina (2015-2019), de Donald Trump (2017-2021) nos Estados Unidos, e na gestão ultraconservadora do primeiro-ministro Húngaro Viktor Orbán (2010).

Ademais, durante a campanha para a presidência, diversas frações ligadas ao grande capital nacional e internacional escancararam simpatia e preferência pelo ex-militar, que expulso do Exército, conseguiu emplacar seis vitórias para a Câmara Federal, todas elas envoltas em polêmicas e mediocridades.²³

Além desses grupos, a mídia também exerceu papel crucial na eleição do ex-presidente. Manchetes como a do jornal Estadão – “Uma escolha muito difícil” –, às vésperas do segundo turno presidencial, ao se referir à disputa entre Jair Bolsonaro (PL) e Fernando Haddad (PT), evidenciaram que a tentativa era igualar os projetos políticos e jogar para o público, já inflamado pela retórica extremista, a definição de quem seria o “menos pior”, diante de um contexto polarizado.

Envolto nessa série de fatos, no dia 31 de outubro de 2018, o então candidato de extrema direita consagra sua vitória, com 55,13% dos votos válidos. Nesse movimento, marcado pelo acirramento e pela violência política²⁴, importa recordar, como fez Solano (2019, p. 321), que a eleição de Bolsonaro processou-se por meio de “Uma candidatura construída na negação das diferenças e na exaltação de um pensamento único e brutalizado”. Assim, é possível aludir que, alinhada às tendências ultraneoliberais²⁵, conservadoras,

²² O presidente foi eleito pela sigla do Partido Social Liberal (PSL), mas, por conflitos internos, desligou-se dessa legenda em 2019. Bolsonaro lutou para emplacar um novo partido de extrema direita no país, chamado Aliança pelo Brasil, no entanto, até o final de 2022, de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o partido não havia atingido o número mínimo de filiados. Atualmente o presidente está filiado ao Partido Liberal (PL), que é presidido pelo ex-deputado federal Valdemar Costa Neto, condenado por corrupção passiva e lavagem de dinheiro.

²³ Podemos recordar alguns fatos que marcaram a história de Jair Bolsonaro como parlamentar: 1. O apoio irrestrito do regime militar (1964-1986) e a luta pelo seu retorno; 2. A defesa de pautas ultraconservadoras como a criminalização do aborto, a liberação do porte de armas e o incentivo à violência mediante frases como “minha especialidade é matar”; 3. A violência de gênero cometida contra a deputada federal Maria do Rosário (PT) – na ocasião, o parlamentar afirmou que não estupraria a parlamentar, pois ela “não merecia”.

²⁴ Citamos a violenta morte do mestre de capoeira Moa do Katendê, ocorrida após discussão política no segundo turno da eleição de 2018 (G1, 2018) e as inúmeras denúncias de violência e intolerância praticadas contra eleitores e simpatizantes do candidato Fernando Haddad (Brasil de Fato, 2018).

²⁵ De acordo com Mota (2019, p. 140), esse ultraneoliberalismo em países latinos como o Brasil pode ser interpretado como uma “[...] resposta política com tónus imperialista e neocolonialista ao social-liberalismo e à onda neodesenvolvimentista que vigoraram no subcontinente na primeira década deste século”.

reacionárias e fundamentalistas, a eleição de Bolsonaro²⁶ provavelmente foi um capítulo ao mesmo tempo tenso e rico de questões a serem desconstruídas e problematizadas.

Ao voltarmos os nossos olhares para o avanço da extrema direita no Brasil, gestado desde o contexto do golpe político de 2016 e consolidado a partir da eleição presidencial de 2018, observamos que a chegada dessa corrente política ao poder não foi algo linear, nem homogêneo. Nesse sentido, Luís Miguel (2018, p. 23), esclarece que:

Graças à visibilidade que obteve fruto tanto de uma utilização competente das novas ferramentas tecnológicas quanto pelo espaço concedido nos meios de comunicação tradicionais, a direita extremada, em suas diferentes vertentes, contribuiu para redefinir os termos do debate público no Brasil, destruindo consensos que pareciam assentados desde o final da ditadura militar.

Todavia, notamos que a ação de grupos extremistas²⁷ é fundamental para a manutenção da acumulação, da repressão e da própria expansão do autoritarismo no país, pois, em momentos de crise, a virada autoritária é um pressuposto indispensável. A crença em um inimigo público, aquele hipotético responsável pelos males sociais e políticos, colocado na berlinda e massacrado em praça pública, toma forma em um conjunto de narrativas falsificadas e conspiracionistas.

Movimentos sociais, setores da esquerda, indígenas e quilombolas, organizações não governamentais e comunidade LGBTQIA⁺ são alguns dos alvos desses grupos extremistas, que se configuram como uma espécie de punho de ferro, que sustentam setores da política, mas também influenciam diretamente a tomada de posição e decisão no âmbito econômico, educacional, cultural e jurídico no país.

Aliás, essa aversão ao contraditório é a marca legítima do ultraneoliberalismo no Brasil. A força do violento reacionarismo ideológico neofascista que marca essa fase do neoliberalismo brasileiro aposta na criminalização das lutas sociais e da organização dos setores progressistas, e na negação da ciência, além de oportunizar o charlatanismo intelectual

²⁶ O lema de campanha do então candidato era “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”. Em diversas falas, Jair Bolsonaro sempre mostrou apreço ao Regime Militar e seus torturadores, como o general Carlos Alberto Brilhante Ustra, e ao ditador chileno Augusto Pinochet. O apoio de amplos setores religiosos, especialmente os neopentecostais, também marcou a eleição e o direcionamento, por exemplo, da escolha de ministros da gestão federal, como é o caso da pastora evangélica Damares Alves (Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos), que teve aprovação direta da bancada evangélica no Congresso Nacional.

²⁷ É importante recordar que, nesse momento, o avanço do extremismo também se vincula ao desmonte do Estado, à crise cíclica do capital e às constantes ofensivas deste último contra as políticas sociais. Como exemplos, podemos citar a política pública de saúde e os tensionamentos do ideário privatista, bem como os ataques à previdência social e as constantes mudanças nas formas de acesso da população aos benefícios, em especial, daqueles em situação de vulnerabilidade social.

e satanizar as universidades públicas, por meio de linchamentos virtuais e práticas autoritárias que colocam em xeque a autonomia de professores e pesquisadores.²⁸

Além disso, lembram Boschetti e Behring (2021), a militarização do governo, as investidas contra os direitos das mulheres, indígenas, quilombolas e população LGBTQIA+ escancaram o desprezo que esse ultraneoliberalismo fascista (Cislaghi, 2020) tem pela verdade, pelos direitos humanos e pelas liberdades coletivas.

Amparado no ideário e nas práticas internacionais de modernização do Estado, os efeitos desse processo de reorganização político-econômica e social trouxeram fortes reflexos nas condições de vida dos trabalhadores, que sentiram os efeitos da crise econômica, expressa no aumento da violência, cortes de programas sociais, alta dos preços de insumos básicos, perda do poder de compra e queda nos rendimentos salariais, além do aumento expressivo do desemprego, que no trimestre encerrado em abril de 2022, por exemplo, atingiu pouco mais de 11,3 milhões de trabalhadores, um total de 10,5% da população economicamente ativa (IBGE, 2022).

Do ponto de vista do desemprego, é possível assinalar que a própria dinâmica de funcionamento do sistema capitalista produz, em larga escala, a superpopulação relativa, por meio da “[...] expropriação daqueles cujos meios de existência possam converter-se em capital e pelo desemprego recorrente de grandes quantidades de trabalhadores” (Fontes, 2018, p. 25). Ou seja, quanto maior a informalidade, o desemprego e o arrocho nas formas de regulação das relações trabalhistas, melhor para o funcionamento do processo de acumulação capitalista.

Para ilustrar esse episódio, podemos fazer a mediação com o crescente fenômeno da uberização (Antunes, 2020), do trabalho remoto e intermitente (temporários) e da pejetização, que ganha cada vez mais espaço e apreço dos amplos setores do empresariado, que, dispostos a se desvincular dos encargos trabalhistas, optam pelas formas mais precárias – porém lucrativas – de contratação e manutenção da mão de obra.

Além dos fenômenos citados, corrobora esse aviltamento das condições de vida dos trabalhadores nesse período o aumento da inflação, que, segundo dados apresentados pelo Jornal Nacional (2022) – balizados nas projeções do mercado financeiro e em informações disponibilizadas pelo Banco Central (BC) –, chegou ao patamar de 1,06% em abril, sendo a maior para aquele mês desde 1996, quando chegou a 1,26%.

²⁸ Recordemo-nos neste momento da perseguição ao ex-reitor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) Luiz Carlos Cancellier, vítima da parcialidade e da espetacularização da justiça. Cancellier, acusado de desvio de verbas públicas, teve a prisão preventiva decretada, ainda em 2017, passando por uma série de constrangimentos e abusos, suicidou-se 18 dias após o processo. Em julho de 2023, seis anos após a morte de Cancellier, o Tribunal de Contas da União (TCU) inocentou o ex-reitor (Carta Capital, 2023).

A partir desses dados, é possível inferir que a inflação alta em um cenário de juros e desemprego altos é a síntese da política cambial e monetária adotada pela gestão pública federal, que favoreceu uma ínfima parcela da população que tem o dinheiro investido em fundos monetários e ações diversas.

Além disso, se cruzarmos as informações apresentadas com os indicadores sistematizados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese, 2022, p. 1), ao analisar o poder de compra das famílias, por meio do acesso à cesta básica, é possível notar que “[...] a comparação do valor da cesta em 12 meses, ou seja, entre abril de 2021 e abril de 2022, mostrou que todas as capitais tiveram alta de preço, com variações que oscilam entre 17,07%, em João Pessoa, e 29,93%, em Campo Grande”.

No caso específico das regiões Norte e Nordeste, que concentram o maior número de pessoas vivendo em situação de pobreza e extrema pobreza, o Dieese (2022, p. 1) aponta que “Nas cidades do Norte e Nordeste, onde a composição da cesta é diferente das demais capitais, os menores valores médios foram registrados em Aracaju (R\$ 551,47) e João Pessoa (R\$ 573,70)”. Já os maiores valores médios nas respectivas regiões foram constatados nas cidades de Belém (R\$ 610,31) e Fortaleza (R\$ 647,63).

No caso específico do Recife, o Dieese (2022) apontou que o valor da cesta básica na capital pernambucana era de R\$ 582,74, o que representava uma variação de 9,46% no ano. Esse cenário pode ser desenhado ao retornarmos aos indicadores de pobreza e extrema pobreza, como sinalizados parágrafos atrás, atestando que a crise em curso atinge, de forma mais hostil, as camadas pobres da classe trabalhadora.

Se considerarmos, por exemplo, que o valor do salário mínimo no Brasil no ano de 2022 era de R\$ 1.212 para a compra de uma cesta básica na capital pernambucana, o trabalhador deveria desembolsar aproximadamente 48% do salário mensal. Avaliando a composição familiar da população pobre e as demandas por outros serviços, é visível a incompatibilidade entre a renda e a resposta às necessidades básicas.

Essa exposição de dados empíricos faz-se necessária para findarmos este item, aludindo à face obscura do Estado brasileiro no âmbito das práticas ultraneoliberais. As constantes investidas do capital financeiro e especulativo, alinhadas ao ajuste fiscal que penaliza severamente os pobres, fazem-nos refletir sobre a simbiose existente entre esse ultraneoliberalismo e os processos de expropriação na atualidade.

Tal como situado na seção anterior, o entendimento sobre as expropriações contemporâneas, que objetivam claramente a transformação de meios de vida – saúde, moradia, segurança, etc. – em capital, corroboram o suprimimento do debate que retomaremos

nas seções seguintes, ao analisarmos as práticas da gestão pública no campo da promoção da habitação para as classes pobres.

3.2 POLÍTICAS HABITACIONAIS EM TEMPOS RECENTES: DO GOLPE DE 2016 AO GOVERNO BOLSONARO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consubstancia no artigo 6º que “[...] são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (Brasil, 1988). Ao se inserir como direito social na Carta Magna, por meio da Emenda Constitucional nº 26 de 2000, a moradia figura como peça-chave na compreensão das disputas sociopolíticas e econômicas que abriram caminho para pensá-la enquanto fator de melhoria de vida e garantia de igualdade para a classe trabalhadora no país.

Todavia, a relação entre o direito à moradia e a ação do Estado é indissociável, tendo em vista que este último se configura enquanto mediador direto das classes sociais e principal provedor de políticas públicas nesse campo.

Essa atuação do Estado pode ser compreendida na história do Brasil por intermédio de diversas linhas de análise e temporalidades. Azevedo (1988), por exemplo, elucida que a década de 1930 é um fecundo ponto de partida para observarmos as ações do Estado no âmbito social, sobremaneira no campo da construção de respostas públicas para os problemas da moradia nas cidades brasileiras.

No contexto dos anos de 1930, quando as manifestações da questão social ainda eram vistas como casos de polícia ou problemas de desajuste moral e individual, sendo os indivíduos mais vulneráveis socialmente alvos diretos de ações repressoras do Estado burguês, lembramos que as intervenções no campo da habitação para os pobres não eram ponto central na gestão do Estado. O objetivo primário das práticas públicas era o fomento do ordenamento espacial, afastando da visão das elites locais as favelas, os cortiços e os mocambos, classificando esses locais como insalubres e criminosos, devendo ser isolados, para que a proliferação das mazelas sociais fosse evitada (Azevedo, 1988).²⁹

Em meio ao adensamento dos problemas urbanos, entre os quais a falta de moradias, Azevedo (1988) argumenta que a primeira prática efetiva do Estado na provisão de habitação popular ocorreu em 1946, com a criação da Fundação da Casa Popular (FCP). Nas palavras do

²⁹ No caso específico do Recife, como versaremos no item seguinte, essa situação pôde ser observada nas práticas do interventor Agamenon Magalhães e da Liga Social Contra o Mocambo (LSCM).

autor, com a institucionalização da FCP por meio do Decreto-Lei nº 9.218 de 19 de março de 1946, observamos no Brasil o comprometimento legal do governo com a população no que tange ao direito à moradia.

Embora envolta por polêmicas, lacunas institucionais e falta de celeridade na resposta à crescente demanda por moradia no país, a Fundação é aqui ressaltada, evidenciando o protagonismo exercido no âmbito do entendimento e priorização da moradia enquanto necessidade básica da população.

Com o golpe militar de 1º de abril de 1964, a FCP passou a ser considerada meramente burocrática e irrecuperável, avaliada pelos dirigentes do regime como ação ligada aos direcionamentos do antigo governo (Azevedo, 1988). Nesse sentido, era necessário extingui-la e (re)estruturar o formato da política habitacional no país.

Nesse ínterim, foi necessário organizar novas formas de resposta à crescente demanda por moradias no país. Assim sendo, os militares iniciaram a cruzada na busca de romper com a lógica do antigo programa habitacional, mas sem deixar de lado a motivação em estruturar um sistema e uma efetiva política nacional que aproximasse os militares dos largos setores populares da sociedade, por meio do financiamento e distribuição de moradias.

A partir desse movimento, originou-se o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e posteriormente o Banco Nacional de Habitação (BNH), que marcaram as ações no campo da moradia durante o período militar no Brasil.

Durante o funcionamento, o BNH financiou mais de 4,8 milhões de moradias, algo em torno de 25% do total de habitações construídas no país entre os anos de 1964 e 1986 (Azevedo, 1988). Porém, ressaltamos que as ações não se desenvolveram sem críticas, sendo a principal delas o direcionamento das ações para os indivíduos que eram atendidos e os locais de construção das moradias³⁰ para a população pobre, que muitas vezes eram alocadas em áreas distantes dos centros urbanos, sem acesso a transporte coletivo e serviços essenciais (Rubin; Bolfe, 2014).

Com o fim do BNH em 1986, a política habitacional passa pelo período de vazio de ações ou vazio institucional. A habitação social deixa de ser pauta central na atuação governamental. Mesmo com a Constituição Federal de 1988, abordando questões relativas à

³⁰ Exemplos dessas práticas de segregação social das classes pobres podem ser observados no incentivo da construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas de vazios urbanos em cidades da metrópole do Recife, como os conjuntos habitacionais de Maranguape e Arthur Lundgren, em Paulista, e Muribeca, em Jaboatão dos Guararapes. As narrativas da população local remontam às dificuldades que as famílias contempladas tiveram no início do processo de assentamento. Ausência de equipamentos sociais, comércios e transporte coletivo faziam parte do cotidiano dos trabalhadores “de sorte” que naquele espaço encontravam a moradia para chamar de sua. Além disso, esses espaços de inserção de tais intervenções quase sempre eram afastados dos centros metropolitanos e áreas de interesse econômico, restando, para esse público, as sobras da cidade.

política urbana, as práticas no âmbito da moradia só obtiveram avanços qualitativos após a promulgação do Estatuto das Cidades em 2001 (Lei nº 10.257/2001).

Entre os avanços empreendidos pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, estão a instituição dos instrumentos de política urbana, tais como os planos diretores, a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo e a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária, que representaram expressivo avanço para o campo do planejamento urbano e canalizaram demandas longamente discutidas pelos fóruns de luta pela reforma urbana no país.

Entretanto, é com a criação do Ministério das Cidades (MCidades) (2003) que a preocupação com o direito à moradia voltou a receber atenção e ser priorizada como política de governo, incluindo a possibilidade de articulação desse direito com outros serviços, como saneamento básico, assistência social, educação, saúde e mobilidade urbana (Andrade, 2011). Além do ministério, também destacamos outros avanços, a exemplo da criação dos Conselhos da Cidade, da instituição da Política Nacional de Habitação (2004), da promulgação da Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e da elaboração e aprovação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), em 2008, em meio a fecundos debates com setores diversos da sociedade, sendo protagonistas de muitos avanços relativos à questão.

O conjunto de avanços citados, longe de estar isolado da conjuntura política do país, organizou-se em torno dela. Os anos subsequentes foram decisivos para a política habitacional no país, ou melhor, para as ações concernentes à moradia popular. A partir de 2007, o governo federal, chefiado pelo então presidente Lula da Silva (PT), começou a priorizar pautas de impacto (Andrade, 2011), sendo a principal delas o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).³¹ Na sua versão oficial, o programa voltava-se ao fomento da infraestrutura social, logística e energética (Gondim, 2019).

Remando contra a maré da crise internacional, o então presidente Lula, em resposta à crise dos *subprimes* (Harvey, 2011), adotou políticas de cunho keynesiano, sustentando os investimentos públicos e atendendo aos setores mais atingidos com a crise (Cardoso, 2016), especialmente a construção civil.

³¹Conforme Rodrigues, Silva e Faroni (2018), por meio do PAC, o objetivo central do governo federal era aumentar os investimentos no campo da infraestrutura, dessa forma, eliminando “[...] os principais gargalos que limitam o crescimento econômico, e proporcionar o aumento da produtividade das empresas, além de estimular o crescimento do investimento privado e a redução das desigualdades regionais”.

Na perspectiva de investir e avançar em respostas efetivas à crise, mas ao mesmo tempo afirmando as demandas populares por moradia, também foi lançado, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), carro-chefe da produção habitacional no país pós-BNH e principal programa da gestão petista.

Na efervescência da criação e publicização, o programa foi elevado ao patamar de maior ação de resposta ao déficit habitacional no país. Todavia, mesmo resguardados os impactos positivos do PMCMV para parcelas da população brasileira, devemos chamar a atenção para o seu caráter mercadológico.

Nessa perspectiva, Cardoso (2016, p. 3) elucidou que, com “[...] o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com até 10 salários mínimos”, o governo ansiava por impactar “[...] a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria de construção”. Com isso, já era nítida a participação do setor privado nessa nova “política urbana”, ou melhor, novo “mercado de moradias”.

Em meio ao desenvolvimento do PMCMV, a participação do setor privado e o esvaziamento do protagonismo do setor público entram em pauta. A articulação do Estado com os setores diversos da construção civil³² vai de encontro aos princípios estabelecidos em documentos legais, como a Política e Plano Nacional de Habitação, e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, obscurecendo debates e reivindicações travados pelos movimentos populares em prol de uma política urbana que garantisse não apenas a moradia, mas o efetivo direito à cidade.³³

No entanto, na contramarcha das críticas, o governo avaliou as ações desenvolvidas pelo programa como positivas, tendo os objetivos econômicos e políticos respondidos, bem como a resposta às demandas históricas por moradia (Cardoso, 2016) sido concretizada. Esses elementos abriram espaço para o PMCMV 2, que veio a ser criado em 2011, durante a primeira gestão da presidenta Dilma Rousseff (PT), mas que caminhou a passos mais lentos, comparado à primeira versão do programa.

No decurso da execução do programa repaginado, diversas críticas foram feitas, notadamente no quesito da qualidade dos habitacionais e da localização dos empreendimentos. Nesse sentido, concordamos com Cardoso (2016), ao aludir que o programa esteve estruturado sob um modelo de mercantilização da moradia, priorizando a

³²Cabe lembrar que a influência dos setores da construção civil na política urbana brasileira não teve início nos anos 2000, pois a histórica pactuação de classes permeia a trajetória política do país (Ribeiro; Simionatto, 2015). No âmbito da habitação, o BNH foi um fecundo exemplo dessa articulação.

³³Entendemos que direito à cidade “[...] está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade” (Harvey, 2012, p. 74).

transferência do bem para o seu dono, o que abre espaço para a venda e o repasse dos imóveis, especialmente para as faixas mais elevadas atendidas pelo programa.

Já sob a ótica da localização, o fator da terra é tomado como central, pois, nas cidades, “[...] não se escolhe um local de moradia em função da fertilidade do solo, mas sim por proporcionar as condições de reprodução das classes sociais enquanto tais” (Ribeiro; Simionatto, 2015, p. 62). Esse ponto levanta diversas discussões, de forma especial quando indagamos: se a articulação do setor público com setores da construção civil possibilitou uma autonomia do segundo em relação à escolha do material, mão de obra e local de construção dos habitacionais, como ficava a produção das moradias para a faixa 1, que oferecia o caráter efetivamente “social” ao programa?

Para sanar essa dúvida, devemos recorrer a um tema demasiado debatido nos campos do planejamento e desenvolvimento urbano, que é a elevação do preço da terra e a busca por terrenos mais baratos para a construção dos habitacionais destinados à população de renda mais baixa. Essa combinação resulta, conforme Cardoso (2016, p. 4), na elaboração de projetos habitacionais em áreas periféricas, “[...] muitas vezes completamente fora do perímetro urbano, em condições de infraestrutura e acessibilidade aos transportes e serviços precários [sic]”.

Tais ações têm impacto direto na forma de produção do espaço local, especialmente em cidades pequenas e médias, que se veem obrigadas a investir em ações de infraestrutura social e urbana, aí incluídas intervenções em mobilidade urbana, educação, assistência social e saúde. Dada a dimensão dos elementos apontados, é insofismável aludir que muitos municípios estão desprovidos de recursos e estrutura técnica para efetivação de tais investimentos, o que leva, muitas vezes, ao processo de progressiva decadência estrutural dos habitacionais e segregação dos moradores (Cardoso, 2016), que, apartados da dinâmica central, são quase obrigados a mergulhar na informalidade, ou mesmo ocupar, por meio das práticas constantes de autoconstrução, margens de rios e mangues ou morros, que despontam pela ausência de infraestrutura social e urbana.

Retomando a reflexão temporal, o caminho trilhado nos anos seguintes, marcados, como delineado no item anterior, pelo processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff (PT) e a ascensão do então vice-presidente Michel Temer (MDB) ao planalto, reafirmou esse movimento de desconstrução e descontinuidade das políticas habitacionais no país.

Ainda em 2016, antes de ser deposta do cargo, Dilma Rousseff editou a terceira versão do PMCMV. Nela, as faixas de renda atendidas sofreram alterações, entre elas a Faixa 1, que

passou a incorporar o público com renda máxima de até R\$ 1.800, o que fez ampliar o quantitativo de demandantes dos imóveis. Além disso, também foi incluída uma nova faixa de renda intermediária, a Faixa 1,5, cujos beneficiários deveriam ter renda mensal de R\$ 1.800 a R\$ 2.350 (Souza e Lira, 2022).

Com a entrada da nova gestão, diversas medidas foram tomadas para travar o avanço das intervenções do programa. Desde os cortes de recursos até a edição de portarias e normativas que impediam novas contratações e sustavam as decisões anteriormente tomadas, as práticas direcionadas para o setor da provisão de moradias no país passam a ser reduzidas e medidas pelo termômetro do mercado, contrariando, entre outras coisas, princípios estabelecidos pela PNH e PlanHab.

Na lúcida crítica de Souza e Lira (2022, p. 28), a gestão Temer foi responsável, entre outras coisas, pela:

[...] suspensão da modalidade de Entidades do PMCMV; a redução drástica de orçamento para desenvolvimento urbano; a desaceleração do crédito habitacional; a criminalização dos movimentos sociais; a imposição de um teto, reajustável apenas nos próximos vinte anos tomando por base a inflação para os investimentos públicos; a elevação do valor limite dos imóveis, que podem ser financiados com recursos do FGTS para R\$ 1,5 milhão; o aumento do teto de renda familiar, agora de R\$ 9 mil, para o financiamento habitacional; a paralisação da produção de unidades para a faixa 1 do Programa.

Mas o conjunto de medidas adotadas não se organizou de forma pacífica. Devemos chamar a atenção para a forte pressão dos movimentos de luta por moradia, organizações, centros de pesquisa e universidades, que denunciavam cotidianamente os retrocessos pelo qual o país passava naquele momento.

Esse movimento pode ser observado, entre outras, na matéria assinada por Marianna Rosalles para o jornal Brasil de Fato, em 14 de setembro de 2017, ao explicar a contrariedade dos movimentos populares em relação ao suposto fim do PMCMV. Segundo a jornalista, “O posicionamento dos movimentos é uma resposta à proposta orçamentária do governo enviada ao Congresso Nacional no final de agosto. Nela, Temer praticamente zerou o orçamento destinado às habitações populares”.

No ano seguinte, ainda era possível observar a insatisfação popular com a gestão ilegítima de Michel Temer. Não só pelas draconianas reformas implementadas no campo trabalhista e social, mas também pelo constante esvaziamento nos orçamentos sociais,

impactando áreas estratégicas como educação, saúde, habitação e assistência social à população pobre.

Essa situação foi descrita pela jornalista Lisely Borges, que, ao publicar o artigo *Movimentos de moradia realizam marcha nacional em Brasília*, no portal Terra de Direitos, em 5 de junho de 2018, indicava que:

O conjunto de organizações aponta que as medidas adotadas pelo governo Temer têm acentuado a precarização das condições de vida da população nas cidades brasileiras. Entre as ações de maior impacto na população de menores rendimentos estão, segundo os movimentos, a reforma trabalhista, a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, que determina o congelamento do orçamento público por vinte anos para áreas como saúde e educação, condicionado apenas à variação da inflação anual, e o contingenciamento das políticas habitacionais, em especial do módulo voltado para famílias de baixa renda.

As disputas em torno das pautas no campo da política habitacional prosseguiram ao longo do tempo. No processo eleitoral de 2018, o debate voltava ao centro de algumas narrativas da velha política. O período, marcado pelo conjunto de relações conflituosas e contraditórias, expôs, de um lado, a face classista do Estado burguês, e de outro lado, as formas de resistência de amplos setores sociais, sobremaneira os movimentos e organizações de luta por moradia e acesso à terra.

No trânsito do tempo, marcado pela efervescência de debates e disputas no campo ideológico e político, com a ascensão da extrema direita e, por suposto, com a aversão ao contraditório, a marca do retrocesso chega ao mais alto patamar do executivo brasileiro, como destacado no item anterior.

Antes de ser eleito, ainda em campanha eleitoral, o então candidato Jair Bolsonaro apontava que um dos desejos, caso eleito, seria extinguir o Ministério das Cidades (MCidades)³⁴ e repassar os recursos de programas como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) para as prefeituras e secretarias municipais, ausentando, assim, a União das responsabilidades com a provisão da habitação, o que contrariava, entre outras coisas, preceitos constitucionais referentes às atribuições do Estado quanto à promoção de habitação e serviços agregados, visando à melhoria das condições de vida da população.

Ao ser eleito, a primeira iniciativa do presidente tomada no campo das políticas urbanas foi a extinção do MCidades e a transferência de suas atribuições para o Ministério de

³⁴ A promessa foi cumprida. No dia 2 de janeiro de 2019, o Ministério das Cidades foi extinto por meio do Decreto nº 9.676/2019.

Desenvolvimento Regional (MDR), impactando as formas de organização das pautas atinentes à política urbana, em especial a provisão habitacional para a faixa de interesse social. Essa faixa da população foi a principal impactada pelos problemas característicos das cidades brasileiras, tais como ausência de saneamento básico, de infraestrutura urbana e social e, principalmente, ausência de moradias.

Com isso, é possível destacar algumas tendências que se constroem no campo da habitação durante a gestão Bolsonaro (2018-2022), entre elas, a ferrenha aplicação dos preceitos apontados na Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural no país. As mudanças no marco legal da terra no Brasil caminham na direção da fragilização e descontinuidade do compromisso com a urbanização de áreas pobres e o constante incentivo de fornecer a titularidade plena para as comunidades, abdicando de instrumentos urbanísticos já consolidados, como a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis).

Nessa ótica, a lei evidencia, como preocupação central, garantir posse, ou seja, desapoiar elementos essenciais de regulação propostas no Plano Diretor, tal qual exposto no Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001), como a urbanização de áreas pobres, a assistência técnica especializada, a gestão democrática e a participação popular na construção de planos de ação – que também envolvem alocação de recursos em áreas estratégicas definidas no Plano Diretor.

Por esse prisma, observamos que a terra se consolida como ativo financeiro, uma reserva de valor, constituindo-se sempre como condição de monopólio. Maricato (2015) anota que não existem trechos de terra iguais, pois estamos diante de uma mercadoria especial que tem como objetivo captar ganhos sob a forma de renda, uma vez que a cidade é um grande negócio e a renda imobiliária, o motor central desse processo.

E nessa relação orgânica, entre a apropriação privada do solo e a influência dos setores imobiliários na apropriação do espaço na cidade, há sinalização para a tendência de que, mesmo em crise, o capitalismo encontra “[...] novo alento na conquista do espaço, em termos triviais, na especulação imobiliária, nas grandes obras (dentro e fora das cidades), na compra e na venda do espaço. E isso à escala mundial” (Lefebvre, 2002, p. 143).

Outra tendência da era Bolsonaro, foi a proposição do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 80 de 2019³⁵, de autoria do senador Flávio Bolsonaro (PL/RJ). O

³⁵ A PEC contava com o apoio de 25 senadores, a maior parte deles membros da base do antigo governo. A proposta esteve sob relatoria da ex-senadora Selma Arruda (Podemos/MT) – cassada pelos crimes de caixa 2 e abuso de poder econômico em 2020 – que havia dado parecer favorável à PEC. Com a cassação da senadora, a

projeto propunha alterar partes dos capítulos 182 e 186 da Constituição Federal de 1988, referentes à política urbana. Nas análises de alguns pesquisadores, o projeto deixa vociferar o fim do capítulo da política urbana brasileira. Entre os pontos destacados, está a completa desconsideração do Plano Diretor como instrumento básico da política urbana, pois, na PEC, a função social da propriedade – pressuposto necessário ao direito à propriedade privada inscrito na Constituição Federal de 1988 – torna-se um elemento eletivo e passível de escolha por parte dos proprietários de imóveis e terrenos vazios. Passa, dessa forma, a ser uma decisão unilateral.

Atualmente, o monitoramento da função social da propriedade está sendo realizado pelas prefeituras, da seguinte forma: havendo a identificação do imóvel ou terreno vazio – sem uso definido –, o proprietário é notificado, devendo cumprir as exigências para que o direito à propriedade seja garantido. Caso não responda às notificações, cabe à prefeitura entrar com a cobrança do IPTU progressivo e posteriormente com a desapropriação do imóvel/terreno.

A diferença entre a legislação em vigor e a da proposta da PEC reside no fato de a desapropriação acontecer mediante o pagamento de indenização. No pagamento realizado pelo Estado, desconta-se a valorização que o terreno ou imóvel teve desde que o poder público notificou o proprietário, ou seja, no pagamento, não serão considerados os valores de mercado.

Todavia, o que o projeto visa é “premiar os especuladores”, tendo como objetivo a indenização integral do imóvel desapropriado, fazendo com que a relação se torne lucrativa, contribuindo para a ampliação da especulação imobiliária, bem como para a mercadorização da habitação, da terra e dos espaços que compõem as cidades brasileiras. Além disso, com esse incentivo à especulação, cada vez mais os pobres vão sendo expropriados de suas áreas de convivência e reprodução, seja de forma violenta, pelas expulsões, ou pela gentrificação, comum em bairros de classe média no Brasil.

Outrossim, destacamos como tendência desenhada na antiga gestão o incentivo à desconstrução e/ou descontinuidade de programas habitacionais no país, como o Programa Minha Casa Minha Vida (2009-2021), deixando em aberto uma série de questões de ordem social, política e econômica, entre elas, a paralisação do investimento na construção de habitacionais para a faixa de interesse social – indivíduos com renda de até R\$ 1.800 – e a quebra de contratos firmados com entidades que prestavam serviço direto ao governo, que

tinham como horizonte de intervenção áreas que não estavam no campo de interesse de grandes conglomerados do mercado imobiliário.

Foram várias as investidas do governo contra as políticas habitacionais no Brasil. De acordo com Guerreiro, Santoro e Rolnik (2022):

Ainda sob a designação de Minha Casa Minha Vida, de 2019 para 2020 já tinha sido realizado corte de 45% (o que representava naquele momento R\$ 2,1 bilhões) e, no ano seguinte, em abril, 98% do que restou foi cortado, chegando ao valor de apenas R\$ 27 milhões para todo o país – aproximadamente o custo de um conjuntinho de 150 unidades residenciais.

Diante desse cenário programado, Governo Federal põe fim ao PMCMV e, por meio da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, institui o chamado Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), que surge, originalmente, para desconstruir a imagem atrelada às gestões federais do Partido dos Trabalhadores (PT). Desde a concepção, o novo programa foi alvo de críticas e questionamentos por parte de especialistas, movimentos sociais e da própria população que sente na pele os impactos da chamada questão da habitação.

De acordo com análises realizadas pelo Observatório das Metrôpoles (2020), um dos primeiros problemas apresentados, ainda na proposta de criação do programa habitacional, estava na ausência de diálogo com entidades sociais, universidades e institutos de pesquisa. Embora a narrativa do governo indicasse esse possível “alinhamento”, informações apresentadas pelo instituto atestam para essa fragilidade na concepção do programa.

Igualmente, a paralisação de novas contratações, sobremaneira para a faixa de interesse social, e o corte no orçamento para a execução de políticas habitacionais no país evidenciaram a fragilidade do programa, desprovido de financiamento para alavancar sua operacionalização diante de um cenário de crise sociopolítica, econômica e sanitária, que se cristalizou no país, de maneira especial no pós-2020, com a emergência da pandemia de Covid-19.

Tais informações não causam espanto para os olhares mais atentos, que já vislumbravam, desde a origem da gestão do líder da extrema direita, que o que esteve em jogo foi mais do mesmo. Uma perversa alquimia de supressão de respostas aos problemas latentes em face da falaciosa narrativa de constante contingenciamento de gastos, aclarando que o governo nunca objetivou, de fato, enfrentar a crise habitacional no país.

Para provar tal ponto, retomamos a análise de Guerreiro, Santoro e Rolnik (2022), que ilustram:

Foi anunciado na última quinta-feira (15/09/22) um corte de 95% no orçamento do Programa Casa Verde e Amarela contida na proposta orçamentária do governo federal para o ano de 2023, que passará de R\$ 665,1 milhões para R\$ 34,1 milhões. É mais um corte sobre vários que já aconteceram durante o governo Bolsonaro, reduzindo a participação do orçamento no programa praticamente a zero.

Pensemos num país de dimensões continentais como o Brasil. Agora indaguemos: o que é possível ser feito com um orçamento de R\$ 34,1 milhões em um dos campos mais rugosos do estado brasileiro, a habitação? A resposta pode ser simples: quase nada.

Contudo, respeitando o método materialista de compreensão das aparências no real, tracemos algumas aproximações com o problema.

Primeiro, com a divulgação do novo programa habitacional, o ex-ministro de Desenvolvimento Regional, Rogério Marinho, apostou na publicação de dados técnicos sobre déficit de moradias e paralisação da construção de conjuntos habitacionais no território nacional para fomentar a necessidade de criação do PCVA. Lembremos, contudo, que tal déficit registra atualmente no Brasil 5.964.993 milhões de moradias, conforme dados da Fundação João Pinheiro (FJP, 2023).

Ao examinar a localização geográfica desse déficit, teremos duas constatações: a) o maior contingente deficitário encontra-se nas regiões Sudeste (2.315.564) e Nordeste (1.806.663); e b) os déficits qualitativos, que assinalam não a ausência de moradias, mas as condições estruturais das habitações já existentes, são sumariamente diversos entre as regiões brasileiras, com destaques para o Norte, onde há a persistência de elementos da carência de infraestrutura urbana (1.085.917 UH) e de cobertura inadequada de serviços de esgoto (158.196 UH), e para o Nordeste, que contempla maior parte do déficit qualitativo no campo da inadequação de infraestrutura (3.077.211 UH) e inadequação fundiária (350.211 UH) (FJP, 2018). Esse último elemento pode ser interpretado à luz da própria formação sócio-histórica da região e pela concentração de terras na mão de poucas famílias, como brevemente explanamos na seção 2.

Essa dimensão deficitária é posta em jogo para a construção das bases de legitimação da escolha política. Ora, o déficit estrutural, que cresce ao longo das últimas duas décadas, não pode ser naturalizado. Dessa forma, o Estado necessita intervir, por meio de políticas e programas habitacionais na busca de saná-lo. Porém, o que vimos esteve longe do objetivo de responder ao déficit habitacional plenamente, que se encontra majoritariamente na faixa pobre da população – aquela que não dispõe de renda solvável para se inserir no mercado de

moradias, marcado, sobremaneira, pela extensão mercadológica, financeirizada e especulativa.

Ainda assim, é mister assinalar, como o fez Ana Luiza Basílio, em artigo publicado pela revista Carta Capital, em 3 de setembro de 2019, que o esvaziamento de recursos para a provisão de moradias estava no centro das discussões ainda em 2019. Segundo a jornalista, a habitação, em especial o financiamento para obras e contratações do PMCMV:

[...] deve ter o menor orçamento da história sob o comando do presidente Jair Bolsonaro. No orçamento previsto para 2020, a iniciativa terá uma expressiva redução orçamentária: de 4,6 bilhões em 2019 para 2,7 bilhões no próximo ano. Embora não seja o único programa social a sofrer redução orçamentária, o Minha Casa Minha Vida desponta como o que sofrerá maior corte.

Dessa feita, fica evidente que a preocupação distancia-se da garantia, tendo como uma de suas metas a troca de nome e a construção de ideias no imaginário popular, já que, como lembram alguns analistas, uma das primeiras ações do PCVA foi exatamente alterar as placas nos canteiros de obras, das mais de 100 mil unidades habitacionais em construção no país – em grande parte para a faixa de interesse social – para fomentar a ilusão de que o programa já está funcionando e preocupado com a continuidade das ações, em resposta às camadas pobres. Porém, essa questão não se sustenta, já que, de acordo com o novo programa, a divisão em faixas deixou de existir, ficando o novo programa estruturado em três grupos, para o atendimento de famílias com rendas de R\$ 2.000 a R\$ 7.000 (Brasil, 2020).

Com isso, evidenciamos que o PCVA caminhou de mãos dadas com os setores financeiros e de crédito, nos trilhos do atraso especulativo, em especial, ao cancelar o financiamento para a antiga Faixa 1 – o que caracterizava a política habitacional como uma política social, não como uma linha de crédito – e reafirmar a centralidade nas ações de regularização fundiária e acesso ao crédito para melhorias habitacionais para essa fração da população.

Em segundo lugar, destacamos a questão da taxa de juros para o acesso ao novo programa para o Grupo 1 – famílias com renda de até R\$ 2.400,00 – que era de 4,75% para não cotistas do FGTS e 4,25% para cotistas. Com vistas a se aproximar das camadas populares do Norte e Nordeste do país – regiões em que o ex-presidente sempre despontou com os mais baixos índices de aprovação –, mas também com a perspectiva de alavancar o setor financeiro e imobiliário regional, foi anunciado, durante a sua criação, que as taxas de

juros seriam reduzidas nas duas regiões, precisamente, uma redução de 0,5% para as famílias com renda de até R\$ 2.000 (Temóteo; Andrade, 2020).

Mas, mesmo diante desses elementos, o que se observou foi a completa dissolução da política habitacional e das ações de impacto no campo da urbanização de assentamentos precários, produção habitacional e infraestrutura urbana, em detrimento de uma releitura fragmentada e alinhada aos preceitos do mercado e do lucro, que, mesmo que estivessem presentes em alguma medida em antigas intervenções, como era o caso do PMCMV, vêm se acentuando e deixando de lado as demandas de quem realmente necessita dessas ações públicas, aqueles expropriados dos seus direitos sociais básicos, que se tornam reféns das ferozes disputas econômicas que tentam, cotidiana e constantemente, transformar os meios de vida e de reprodução em mercadoria, em valor de troca, em síntese, em capital.

Dessa forma, embora as políticas públicas de resposta às demandas habitacionais no contexto brasileiro de 2016 a 2022 se caracterizassem pela perspectiva da desconstrução, e a habitação mais acentuadamente passasse a ser vista como mercadoria – ou como política de oferta –, não podemos negar que ainda existam “espaços de esperança”, usando brevemente um termo de Harvey (2015).

A nova direção política do país, consolidada com a eleição, em 2022, do presidente Lula da Silva (PT) para o exercício do terceiro mandato à frente do poder executivo federal, desnudou um cenário com expectativa de rupturas e possíveis avanços no campo das políticas habitacionais. O retorno do financiamento habitacional e do extinto PMCMV fez emergir um sopro de esperança no caos obscurantista e de retrocessos que tomou de assalto a nação desde o período do golpe político de 2016.

Todavia, o caminhar do tempo trouxe consigo algumas questões importantes a serem analisadas. Como ressalta Sczip (2024), as expectativas em torno de avanços e rupturas substanciais da terceira gestão lulista estão emparedadas pelo contexto social e político em curso no Brasil. Mesmo com a vitória progressista em 2022, a influência extremista e o peso do empresariado permanecem vivos – e fortes – na dinâmica política.

A continuidade de algumas políticas deixadas pela antiga gestão, somadas ao pacto de governabilidade empreendido pela gestão petista, tonalizam o cenário morno da gestão Lula três. Pautas importantes como a demarcação de terras indígenas e a reforma do Ensino Médio, somadas à centralidade econômica – e do controle dos “gastos” – na agenda do governo, fazem com que muitos desacreditem e reduzam a dimensão de esperança nutrida pelo avanço das pautas progressistas encabeçadas pelo PT em 2022.

No campo da habitação, vale destacar que, mesmo com a remodelagem do PMCMV, muito ainda se questiona em torno da real centralidade que a habitação tem tomado na gestão Lula em seu terceiro mandato, principalmente por conta da falta de contratos firmados e pelas muitas promessas de entrega de unidades habitacionais, que se deslocam da conjuntura atual, mantendo, até o momento, uma fragilidade da instituição das políticas de habitação em território nacional.

Os próximos passos podem ser lentos, mas cabe aos atores sociais envolvidos nesses processos terem redobrada atenção para a agenda política desenhada no país. Como recorda Cardoso (2016), a luta pelo direito à habitação precisará voltar para as ruas, se prospectarmos um novo horizonte político e social.

3.3 ASPECTOS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS E A LUTA POR MORADIA NO RECIFE

Do ponto de vista prático, a intervenção do Estado no campo da habitação desenvolveu-se historicamente por meio de ações múltiplas e tensionadas por diversos interesses, fossem eles econômicos, sociais ou políticos.

Sendo um objeto de consumo essencial no contexto do capitalismo contemporâneo, a habitação torna-se mercadoria, ao passo que as necessidades da população e a demanda por locais para morar assumem centralidade nas disputas e reivindicações coletivas, fazendo com que o Estado assuma, em grande medida, o ônus com a provisão pública de moradia, através do financiamento habitacional e da construção de intervenções que busquem sanar o latente problema.

Cabe ressaltar que, quando tratamos dessa relação, estamos partindo da realidade brasileira, que, diferentemente dos aspectos europeus ou norte-americanos, expõe-se eivada de conflitos de classe que atestam o caráter plural da nossa histórica questão urbana.

No caso específico do Recife, capital do estado de Pernambuco, e território demarcado no presente estudo, o debate sobre as políticas habitacionais, especialmente aquelas destinadas à população pobre, perpassa uma longa e tortuosa jornada. Mesmo se apresentando como capital pioneira na estruturação de intervenções urbanas, tal qual trabalhado por autores como Lima (2012) e Souza (2007; 2009; 2021), entre outros, a terra do frevo guarda consigo singularidades que trataremos introdutoriamente nas linhas abaixo.

Para fins analíticos, neste estudo, concordamos e seguimos a perspectiva adotada por Souza (2021), ao assinalar quatro momentos cruciais para entender a trajetória das políticas públicas de habitação no contexto recifense:

1. Período inaugurado nos anos de 1940, com o amplo Programa de Erradicação das Favelas;
2. Período de implementação das ações no âmbito do Banco Nacional de Habitação (BNH), pós-1964;
3. Abertura dos financiamentos via Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS), com a reestruturação dos programas habitacionais;
4. A fase recente de implementação de políticas de cunho social por meio do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, em 2005, seguido de políticas de caráter mais econômico, como o PAC e o PMCMV.

Segundo tal estudo, a condução da política de habitação direcionada à população pobre no Recife foi desenhada inicialmente pela esfera estadual. A década de 1940 representa um marco desse processo, especialmente pela Política de Habitação do interventor Agamenon Magalhães (1937-1945), voltada, sobretudo, para a Erradicação dos Mocambos em crescimento na cidade (Ramalho; Vasconcelos; Lima, 2021).

Consolidados entre o final do século XIX e o início do século XX, as habitações de tipo mocambo foram marca registrada na cidade. A tipologia precária, que agregava materiais diversos como palha, barro e madeira, foi alvo constantemente de campanhas sanitárias direcionadas para aqueles espaços, campo de proliferação de doenças e iminente perigo para saúde pública da cidade.

Face ao espraiamento desse problema – adensado pela urbanização e êxodo rural latente –, o Estado passa a organizar ações práticas para controlar e combater o avanço dessas habitações, que, em 1913, conforme Souza (2021), já representavam o total de 16 mil moradias.

O marco das intervenções nessa questão foi a Fundação da Casa Operária (FCO), criada em 1924, que se fundamentou enquanto um “[...] ensaio de política social em Pernambuco” (Souza, 2011, p. 33), buscando substituir os precários mocambos por habitações higiênicas para a população pobre da cidade.

Mesmo com pouca efetividade, a FCO teve protagonismo na agenda pública do período. Mas é com o interventor Agamenon Magalhães que a questão dos mocambos (Gominho, 1993; Sousa, 2021; Lima, 2012) é colocada na agenda pública, especialmente no

final dos anos 1930, quando Magalhães executa o levantamento dos mocambos no Recife, através da Comissão Censitária dos Mocambos do Recife.

O documento, publicado meses depois, apontava a existência de 45.581 mocambos na cidade, onde residiam 164.637 moradores. Esses achados foram pontos-chave para a criação da Liga Social contra o Mocambo (LSCM), entidade privada vinculada à Secretaria de Saúde Pública do Estado (Gominho, 1993), que tinha como objetivo central expurgar os mocambos da cidade, garantindo melhores condições de habitabilidade para os moradores.

Por meio de forte divulgação junto à população (Souza, 2021), o Estado dividiu a execução das ações da Liga em fases, sendo a primeira delas a destruição dos mocambos que estavam localizados nas áreas centrais do Recife, em especial no trecho compreendido entre a antiga Fábrica Tacaruna e o Derby.

Esse movimento, trabalhado por Gominho (1993); Souza (2007; 2021), Lima (2012); Ramalho, Vasconcelos e Lima (2021); Lima (2012); e Gondim (2019), entre outros, fez com que parte da população expulsa das áreas de origem migrasse para os morros da Zona Norte da cidade, especialmente para o bairro de Casa Amarela, ou mesmo para cidades circunvizinhas, como Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista.

Com o balanço final da ação, como expõem Souza (2021) e Ramalho, Vasconcelos e Lima (2021), foi registrada a erradicação de 12.454 mocambos, além da indenização de mais de 20 mil moradores, que deixaram a cidade, sendo construídas somente 5.415 novas unidades habitacionais, inclusive do interior do estado. Diante desses resultados, em 1945, a LSCM é substituída pelo Serviço Social Contra o Mocambo (SSCM), que, mesmo não tendo a mesma amplitude interventiva, passa a desenvolver as ações alinhadas aos preceitos da política de âmbito nacional, através da articulação com a Fundação da Casa Popular e as Caixas de Aposentadorias e Pensões (Souza, 2021).

O período que se segue os anos de 1940 e 1950 aponta para a fragmentação das intervenções no âmbito local, especialmente na relação com a Fundação da Casa Popular, que, conforme Souza (2021), não teve tanta projeção na capital pernambucana.

Mas, diante dessas circunstâncias, é válido asseverar que “A problemática da habitação, com forte rebatimento sobre os segmentos de mais baixa renda na formação social urbana do Recife, gera um campo de lutas, embate e resistência com a alternativa de instalação dos pobres e garantia de sua permanência na cidade” (Lima, 2012, p. 84).

Nesse sentido, mesmo com a distonia em relação às práticas diretas no campo da habitação, o tônus que ecoou desse período foi o das lutas populares, tributárias da história local.

As análises de Jaccoud (1990) nos mostram que os anos que se seguem a 1945 são caracterizados pelo crescimento do número de associações e movimentos de bairro, que lutavam, sobremaneira, pelo direito de ocupar e manter-se na terra. Esse avanço começa a ganhar força no âmbito da gestão municipal de Pelópidas Silveira, logo após o fim do Estado Novo (1937-1945).

Não por acaso, essa relação prosperou. De acordo com os estudos de Jaccoud (1990), uma das principais metas da gestão do prefeito era dialogar e responder às reivindicações dos movimentos – ouvindo as demandas, conhecendo as realidades e articulando as lideranças. Com isso, o aumento no número de associações esteve vinculado à abertura política e dinâmica de gestão do prefeito, que durou seis meses (de 4 de fevereiro de 1946 a 1º de agosto de 1946).

Com isso, é possível apontar que:

Se o papel do Estado nesse processo de organização foi fundamental, não só a ele se deveu o desenvolvimento das associações de bairros no Recife. Como instrumento de lutas das classes populares urbanas em busca de melhoria das suas condições de vida [...], as associações emergem de necessidades concretas e imediatas da população (Jaccoud, 1990, p. 56).

A constituição e a concepção de formas de reivindicar e questionar a realidade local, bem como de manifestar as demandas básicas que elucidam as pautas das associações, variam em função do contexto histórico e da conjuntura política em que se inserem os movimentos (Jaccoud, 1990). A esse respeito, observaremos que, durante o Regime Militar, os movimentos e lutas urbanas passam a ganhar nova feição, pelas pautas defendidas, pela repressão que viriam a sofrer ou mesmo pelo papel desempenhado por instituições políticas e religiosas no encaminhamento das reivindicações.

De volta ao panorama da habitação, a segunda fase das políticas de habitação popular no Recife remonta ao período de criação, desdobramento e estruturação de programas por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH).

Seguindo o percurso de análise de Souza (2021), constatamos que a primeira fase de atuação do BNH (1964-1979) foi caracterizada pelos recursos direcionados à produção sistemática de habitações, por meio do Programa de Construção de Conjuntos Habitacionais. De acordo com a autora, essa forma de execução das ações excluía as famílias pobres, priorizando a produção de moradias para famílias com renda maior do que dois salários mínimos.

No caso do Recife, cabe ressaltar a expressiva atuação do banco. A Companhia de Habitação Popular de Pernambuco (Cohab-PE) atuou como único agente financeiro do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) no estado, fomentando diversos programas alternativos – a exemplo do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb) e do Programa de Erradicação da Sub-Habitação (Promorar) – em relação às práticas tradicionais desenvolvidas de conjunto habitacional pelo BNH, além das constantes articulações com organismos internacionais na formulação de ações voltadas para a urbanização de áreas pobres (Lima, 2012; Souza, 2021).

Ao longo da atuação em 22 anos, o BNH teve um número total de contratações na Região Metropolitana do Recife (RMR) de 127,5 mil unidades habitacionais (Souza, 2021), parte no Recife, mas muitas outras em municípios circunvizinhos, com destaque para Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista.

Nesse momento, percebe-se, além da efervescência dos movimentos populares, como nos mostra Moura (1990), a reorganização do jogo político para responder às demandas por moradia e acesso à infraestrutura na cidade cada vez mais evidentes.

Com o arrefecimento do regime autoritário no Brasil (1964-1985), novas estratégias de construção de caminhos para resolver a questão da habitação passam a ter destaque na agenda política local. Destacamos nesse período, por exemplo, a iniciativa de urbanização de áreas pobres, e a criação das inovadoras Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) e do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) (Lima; Vasconcelos; Ramalho, 2021).

Os estudos de Souza (2007; 2021; 2022) aludem que a conjuntura do país no final dos anos 1970 demanda do Estado a imersão nos problemas urbanos da cidade. Diante da ausência de informações sistematizadas sobre a real situação das áreas pobres, o Banco Mundial contrata, ainda em 1978, a Fundação de Desenvolvimento Metropolitano (Fidem) para produzir o levantamento dos “assentamentos de baixa renda”. Desse levantamento, surge o primeiro mapeamento das áreas pobres da RMR.

Além de ser referência para o conjunto de municípios integrantes da metrópole recifense, foi a partir desse levantamento que o prefeito do Recife, Gustavo Krause (1979-1982), já em 1980, decidiu, através de critério técnicos, definir 27 Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis), caracterizadas por apresentarem extrema precariedade e conflitos internos (Lima, 2012). Em 1993, as Aeis foram institucionalizadas na Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife (Lei nº 14.511/1983) como Zeis.

Essas áreas, que foram sendo ampliadas ao longo dos anos, representaram um marco na forma de organização e disputa por terras na capital pernambucana. A garantia de permanência das famílias inseridas nessas zonas especiais deixava clara a importância de se regulamentar instrumentos de proteção jurídica de combate à expulsão da população de algumas áreas³⁶, como foram os casos de Brasília Teimosa e Santo Amaro.³⁷

À medida em que os anos seguiram, especialmente no contexto pós-Constituição de 1988 e de cristalização da municipalização, as intervenções do Estado no âmbito da habitação no Recife foram ganhando outras feições. A multiplicidade de financiamento e a reconfiguração dos projetos habitacionais marcaram o período que vai do final dos anos de 1980 ao início dos anos 2000.

Ações como o Programa Habitar-Brasil (HBB), o Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife (Prometrópole), além dos Projetos Via Mangue e Capibaribe Melhor, contaram com parceria e financiamento direto de agências multilaterais, a exemplo do Bird, além de incentivos do Governo Federal, por meio de programas públicos, a exemplo do PAC, durante a primeira gestão do presidente Lula da Silva (PT).

No percurso dos anos 2000, vão marcar a política de habitação popular na cidade, entre outras coisas, a criação do Plano Diretor Municipal em 2008³⁸ e sua respectiva atualização, em 2021, além da aprovação, por meio da Lei Municipal nº 18.863, de 29 de novembro de 2021, que trata da Política Municipal de Habitação de Interesse Social. Tais documentos apontam direções importantes para o futuro da habitação social no Recife, eclodindo diante de tensões e conflitos postos na conformação da agenda política de aprovação desses instrumentos.

Clareando esses aspectos, citamos que, como princípios, a nova lei que baliza os elementos estruturantes do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) advoga o direito à moradia e à moradia digna, além de prezar pela gestão democrática da política e das ações no campo habitacional, priorizando a função social da propriedade no âmbito das discussões sobre a questão habitacional, elemento, de acordo com o documento, pensado

³⁶ As Zeis estão alinhadas ao Prezeis, que incorpora instrumentos de controle e ocupação do solo, fomentando a gestão participativa nos espaços de decisão do Fórum do Prezeis, que está instituído por meio do Decreto nº 14.539/1988, estando em vigor a Lei nº 16.113/1995.

³⁷ Atualmente Recife possui 76 Zeis e 545 Comunidades de Interesse Social (CIS) (Recife, 2014).

³⁸ Importa registrar que, no ano de 1991, a cidade do Recife teve promulgado o seu primeiro Plano Diretor, através da Lei nº 14.547 de 19 de dezembro de 1991, que serviu de base para a elaboração de diversas leis urbanísticas que vieram a ser aprovadas em anos subsequentes. Além disso, esse primeiro plano contou com intensa participação popular, através de consultas públicas e articulações entre movimentos e organizações que lutavam pelo direito à moradia na capital pernambucana.

enquanto política de Estado, sendo o “[...] poder público agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo” (Recife, 2021).

Ainda no nível legal, é possível notar a preocupação da gestão pública em aproximar a realidade local dos parâmetros trazidos na Lei Federal nº 11.124/2005, que institui o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, vislumbrando tratar com profundidade os problemas relacionados ao acompanhamento técnico das edificações em áreas pobres, garantir regularização fundiária da terra implementada pelo município, além de priorizar os segmentos pobres e grupos específicos, tais como idosos e pessoas com algum tipo de deficiência, como inscrito no inciso XVII do artigo 4º (Recife, 2021).

Todavia, é mister salientar, que, mesmo apontando direções concretas no caminho de responder aos diferentes problemas urbanos que afetam a cidade, ainda existem lacunas na formulação de propostas para responder aos estruturais problemas urbanos e habitacionais da capital pernambucana.

De um lado, planos, projetos e leis que, muito bem assessorados e elaborados, não se concretizam e, muitas vezes, não consideram demandas e experiências populares, gerando diretas tensões com a população que habita os espaços de pobreza. De outro lado, a real face da cidade das pontes, historicamente marcada pelas contradições no desenho das políticas, que constantemente centraliza esforços na manutenção das disparidades socioespaciais, por meio da dispersão das lutas e reivindicações.

Esse movimento, longe de ser exclusivo do Recife, insere-se no debate mais amplo das grandes metrópoles e evidencia-se sob a “dialética negativa do Estado”, tal qual estudada por Santos (1984, p. 15), ao abalizar que a função política geral do Estado está, justamente, na “dispersão” das contradições e lutas sociais, “[...] de modo a mantê-las em níveis tensionais funcionalmente compatíveis com os limites estruturais impostos pelo processo de acumulação e pelas relações sociais de produção em que ele tem lugar”.

Ou seja, o Estado capitalista contemporâneo não objetiva superar ou resolver de forma ativa essas contradições, mas mantê-las em relativa latência, construindo intervenções limitadas direcionadas aos problemas e situações emergentes na sociedade, evidenciando, entre outras coisas, as tensões e contradições marcadas na dispersão dos conflitos oriundos das lutas de classes.

No caso do Recife, como veremos nas seções 4 e 5, essa nova fase de organização das políticas públicas no campo da habitação, além de aglutinar, como visto, incentivos externos,

denota o protagonismo exercido pela gestão pública, especialmente no campo da provisão direta de moradias por meio da construção de conjuntos habitacionais e formulação de benefícios que objetivam mitigar os efeitos do problema habitacional na cidade. Contudo, esse movimento se delinea em desarticulação com os grupos sociais que serão impactados diretamente pelas ações, gerando relações de fragmentação de diálogos e distanciamento destes com o Estado.

3.4 AUXÍLIO-MORADIA E POLÍTICA HABITACIONAL: QUAL LUGAR NA METRÓPOLE DO RECIFE?

A habitação configura-se enquanto necessidade básica. Presente no rol dos direitos de cidadania garantidos constitucionalmente, esse elemento é alvo de diversas interpretações. Assim sendo, o entendimento do que ela representa na sociedade de classes deve ser mediado pelos sentidos sociais, políticos e econômicos, tendo em vista as tensões que permeiam o debate atual, como visto nos itens acima.

Para além do binômio que perpassa as ações empreendidas no campo da habitação atualmente – 1. produção de moradias e 2. financiamento habitacional –, outras formas de abranger a face interventiva do Estado nesse campo dão-se por meio dos benefícios destinados à população em situação de vulnerabilidade social³⁹ e/ou calamidade pública.

Embora com poucos estudos, essa forma de apreender a dinâmica de respostas ao concreto problema é essencial para materializarmos e introduzirmos os nossos estudos sobre o auxílio-moradia no Recife.

Os variados alcances, nomenclaturas e funções que as práticas que buscam mitigar problemas relacionados à habitação para a população pobre e/ou vitimadas por calamidades públicas – alagamentos, desmoronamento de barreiras ou incêndios – são destacados para indicar a relevância de abrir o leque do que vamos, nesta tese, designar enquanto benefícios da seara habitacional.

Auxílio-moradia, auxílio-acolhida, aluguel social, auxílio-aluguel e locação social, enfim, são muitos os termos utilizados para designar os benefícios direcionados à população em situação de vulnerabilidade social e habitacional nas grandes cidades brasileiras.

³⁹ Ressaltamos que a ideia de vulnerabilidade social aqui apresentada encontra respaldo nas legislações utilizadas, especialmente as que tratam do auxílio-moradia, aluguel social e outros benefícios aqui mencionados. Esse conceito, do ponto de vista legal, remete a situações de desproteção social.

Mesmo com particularidades nas leis, na alocação de recursos públicos e na forma de gerenciamento, essas ações merecem ser destacadas nas análises sobre a habitação no país, especialmente na metrópole do Recife, tendo em vista as diferenciações socioterritoriais que aparecem no horizonte de análise.

Ao falarmos de aluguel social, auxílio-moradia ou outro benefício congênere, podemos pensar na relação com a política de habitação e no modo como governos estaduais e municipais ofertam ações paralelas para mitigar problemas relacionados à moradia.

Todavia, o que notamos ao analisar legislações e experiências metropolitanas e nacionais, é o constante afastamento desses benefícios/programas ou leis das políticas, secretarias e companhias habitacionais, fazendo com que, em muitos casos, migrem para outras secretarias ou espaços da gestão pública, em especial, para a alçada da assistência social, no campo dos benefícios eventuais.

Em primeiro lugar, o artigo 22 da Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) – alterada pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011 – afiança a questão dos benefícios eventuais e como devem ser assegurados pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Nessa direção, a lei estabelece quatro modalidades de benefícios eventuais: natalidade, funeral, vulnerabilidade temporária e calamidade pública. Nos últimos dois casos, muitos municípios inserem a dimensão da habitação, quando, por oportuno, necessitam responder a problemas de infraestrutura e atender às vítimas de calamidades, na perspectiva de garantir condições de sobrevivência e habitabilidade.

Em segundo lugar, muitos municípios definem alocar esses benefícios em secretarias e centros de assistência, por não possuírem recursos e equipes técnicas suficientes e capacitadas para atender às demandas atinentes às políticas habitacionais. Isso se dá, muitas vezes, pelo fato de que a política de habitação é custosa e complexa de ser operada, especialmente por municípios de baixa arrecadação.

Para ilustrar essa questão, construímos o Quadro 2, no movimento gradual de aproximação da realidade de algumas metrópoles brasileiras, para observar a multiplicidade de funções que esse benefício assume nas diversas leituras possíveis.

Nele, é possível acompanhar, de forma introdutória, como outras cidades brasileiras organizam os benefícios que buscam mitigar problemas que envolvem as calamidades públicas e as demandas da população frente à questão habitacional.

Destacamos, entre outras coisas, a pluralidade de valores pagos em cada capital. Com destaque para Campinas (R\$ 605), Curitiba (até 1 salário mínimo) e Brasília e Manaus, com

os valores de R\$ 600. Sobressai-se também Florianópolis, que não estabelece na legislação em vigor um valor, mas indica no artigo 5º da Lei Municipal Nº 9.031, de 12 de setembro de 2012, que “[...] O valor máximo do benefício Aluguel Social corresponderá a setenta por cento do salário mínimo nacional vigente”, indicando, assim, a flexibilidade do Estado em promover a garantia desses benefícios em situações distintas.

Pontuamos, ainda, as várias nomenclaturas e secretarias que gerenciam os benefícios. De auxílio-moradia a aluguel social, passando por bolsa-moradia e auxílio-aluguel, o que marca todos esses campos é a presença de legislações, por meio de leis e/ou decretos que regulamentam essa função, a exemplo de Manaus, que possui duas leis municipais que tratam do auxílio aluguel, ou mesmo de Vitória, que, além do auxílio-moradia, também adota o bônus-moradia voltado especificamente para o morador adquirir e regularizar o imóvel.

Outrossim, das metrópoles listadas, oito – Belo Horizonte, Vitória, São Paulo, Belém, Campinas, Curitiba, Fortaleza e Porto Alegre – deixam a cargo das secretarias e companhias de habitação (Quadro 2) a responsabilidade pelo pagamento e gestão do benefício.

Todavia, merecem destaque algumas metrópoles, como é o caso de Fortaleza, que adota a gestão do benefício da locação social, gerido por quatro secretarias, fazendo com que o máximo de demandas possam receber resposta nesse processo, entre elas, as atinentes à moradia, à garantia dos direitos socioassistenciais e à infraestrutura social e urbana.

Também chamamos a atenção para o caso de metrópoles que, além de terem os benefícios gerenciados pelas secretarias de habitação, possuem ações lincadas às secretarias de assistência social, através das legislações de benefícios eventuais, como é o caso de Recife, Campinas e Belém, que alocam recursos específicos para essa política pública, que também atende minimamente a questão da habitação. Isso mostra, por suposto, certo protagonismo das secretarias de assistência social na gestão e organização desses benefícios.

Quadro 2 – Benefícios direcionados à população vítima de calamidades públicas nas principais Metrópoles⁴⁰

Cidade	Nome do benefício	Destinatários	Secretaria responsável	Legislação regulamentadora	Valor (R\$)
Salvador	Auxílio-moradia	Famílias de baixa renda, que tenham sofrido perdas do imóvel devido à calamidade pública, assim como pessoas que se encontram em situação de rua.	Secretaria Municipal de Promoção Social, Combate à Pobreza, Esportes e Lazer	Decreto Municipal nº 25.996, de 30 de abril de 2015	300
Manaus	Auxílio-aluguel	Concedido a famílias vítimas de enchentes, desmoronamentos, remoção de situação de risco ou por força de obras públicas, que estejam desabrigadas, desalojadas ou em situação de vulnerabilidade temporária.	Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania	Lei Municipal nº 1.666, de 25 de abril de 2012 Lei Municipal nº 2.897, de 8 de junho de 2022	600
Belo Horizonte	Bolsa-moradia	Fornecimento de auxílio financeiro para fins de moradia, para atendimento de famílias removidas em função de risco, com vistas a permitir a saída imediata dos munícipes, com a maior brevidade possível, da área ou imóvel identificado em situação de risco, para preservação da vida e da integridade dos ocupantes.	Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte	Decreto Municipal nº 17.919, de 31 de março de 2022	500
Florianópolis	Aluguel social	Concedido em pecúnia e destinado para pagamento de aluguel de imóvel de terceiros a famílias em situação habitacional de emergência e de baixa renda, que residam há pelo menos um ano no mesmo imóvel, que não possuam outro imóvel próprio no Município ou fora dele, condicionando ao atendimento dos critérios, diretrizes e procedimentos	Secretaria Municipal de Assistência Social	Lei Municipal nº 9.031, de 12 de setembro de 2012	Art. 5º. O valor máximo do benefício Aluguel Social corresponderá a setenta por cento do salário mínimo nacional

⁴⁰ Para traçarmos essa lista, consideramos a metodologia do IBGE, ao definir que as metrópoles são os 15 principais centros urbanos, dos quais todas as cidades existentes no país recebem influência direta, seja de uma ou mais metrópoles simultaneamente. A região de influência dessas centralidades é ampla e cobre toda a extensão territorial do país, com áreas de sobreposição em determinados contatos. Nesse sentido, 15 locais são traçados nessa metodologia: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belém, Belo Horizonte, Campinas, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Porto Alegre, Recife, Salvador, Vitória e Manaus. Na construção do presente quadro, não foi possível obter informações sobre as metrópoles de Goiânia e Rio de Janeiro, especialmente, pelo fato de os benefícios municipais confundirem-se, em vários momentos, como as competências do Estado. Por isso, essas duas metrópoles não estão listadas e analisadas no Quadro 2.

		definidos nesta Lei.			vigente.
Porto Alegre	Aluguel Social	Benefício assistencial visando à transferência de recursos para famílias de baixa renda, com o objetivo de custear a locação de imóveis por tempo determinado, através do Departamento Municipal de Habitação (Demhab).	Departamento Municipal de Habitação	Decreto Municipal nº 18.576, de 25 de fevereiro de 2014	500
São Paulo	Auxílio-aluguel	Concedido a cada família, e que se destina ao complemento da renda familiar para o pagamento de aluguel de moradia.	Secretaria Municipal de Habitação	Portaria da Secretaria Municipal de habitação (Sehab) nº 131 de 8 de julho de 2015	400
Vitória	Auxílio-moradia	Projeto emergencial que objetiva viabilizar a garantia do direito à vida de famílias que habitem imóveis com risco estrutural e/ou geológico grave, inseridas em área de risco ou interesse ambiental.	Secretaria de Habitação	Lei nº 6592 de 3 de maio de 2006	Varia de acordo com a condição socioeconômica da família.
	Bônus-moradia	Projeto habitacional desenvolvido no âmbito do Projeto Terra que, para viabilizar o acesso à moradia digna, autoriza o Município a adquirir os direitos sobre imóvel removido compulsoriamente em decorrência de projetos de intervenção urbana, preservação ambiental e remoção de áreas impróprias à habitação, do proprietário e/ou titular de direitos sobre o mesmo desde que resida no imóvel e não tenha optado pela permuta por unidade habitacional em reassentamento ou pela indenização decorrente da desapropriação.	Secretaria de Habitação	Lei nº 6967 de 21 de junho de 2007	Até 100.000
Belém	Auxílio-aluguel	Medida de assistência social destinada a ajudar famílias cadastradas que precisaram ser remanejadas pela Prefeitura de Belém, para realização de ações e intervenções de saneamento e	Secretaria Municipal de Habitação	N/D	550

		infraestrutura urbana, enquanto aguardam a entrega de obras de moradia.			
	Aluguel Social	Tipificado enquanto benefício eventual da assistência social. “[...] provisões suplementares e provisórias prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública”.	Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos	Lei Ordinária nº 9.641 de 16 de julho de 2019	N/D*
Campinas	Aluguel social	Constitui-se de prestação temporária para reduzir a vulnerabilidade momentânea sofrida pela mulher em decorrência de violência doméstica e familiar.	Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social	Lei Municipal nº 16.334, de 21 de dezembro de 2022	195
	Auxílio-moradia	Direcionado a pessoas de baixa renda, residentes em áreas de interesse do Poder Público necessárias à implantação de obras ou equipamentos públicos, e que não tenham direito a indenização em razão de desapropriação.	Secretaria de Habitação	Lei Municipal nº 13.784, de 4 de março de 2010	605
Brasília	Benefício excepciona.	O auxílio em razão do desabrigo temporário é prestação excepcional no âmbito da assistência social, subsidiária à Política de Habitação, decorrente da existência de situações de vulnerabilidade temporária ocasionadas pela falta ou pela inadequação da moradia, sendo destinado, exclusivamente, ao pagamento de aluguel de imóvel residencial.	Secretaria de Desenvolvimento Social	Lei nº 5.165, de 4 de setembro de 2013	600
Curitiba	Auxílio-moradia emergencial	Consiste no repasse financeiro do valor mensal de até 1 (um) salário mínimo, conforme Plano Diretor do Município de Curitiba, que deverá ser utilizado, obrigatoriamente, para o pagamento de verbas locatícias, para fins residenciais, devendo o beneficiário proceder à contratação diretamente no mercado imobiliário.	Companhia de Habitação Popular de Curitiba (Cohab-CT)	Decreto nº 2.404, de 19 de dezembro de 2023	Até 1 salário mínimo mensal

Recife	Auxílio-moradia	Famílias regularmente cadastradas no Cadastro Único, que se enquadrem em uma das seguintes situações: I - em situação de vulnerabilidade social, cujos imóveis foram destruídos, avariados permanentemente, ou interditados definitivamente, conforme laudo da Defesa Civil municipal; ou II - removidas de imóvel situado em área onde ocorrerá execução de obra pública.	Secretaria Executiva de Defesa Civil	Lei Municipal nº 18.936, de 8 de junho de 2022	300
	Auxílio-acolhida	Em favor do indivíduo ou família em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal.	Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Políticas sobre Drogas	Lei municipal nº 18.958, de 8 de julho de 2022	300
Fortaleza	Locação Social	Consiste na concessão de auxílio às famílias que se enquadrem nas situações previstas no art. 1º desta Lei e que não disponham de meios materiais para adquirir ou alugar moradia.	Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor), da Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (Sesec), da Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS) e da Secretaria Municipal de Infraestrutura (Seinf).	Lei Ordinária nº 11.321, de 20 de dezembro de 2022	420

* Não definido ou não encontrado na pesquisa.

Fonte: Elaboração própria (2023).

Já em relação aos demais municípios – Brasília, Florianópolis, Manaus, Salvador e Recife –, a gestão do benefício fica a cargo das secretarias de assistência social, e, no caso específico do Recife, da Secretaria Executiva de Defesa Civil.

Ao direcionarmos os olhares para a particularidade da metrópole do Recife (Quadro 3), notamos semelhanças e diferenças em relação à realidade de outras metrópoles nacionais. Destacamos, entre outros pontos, três tendências: 1. a predominância das Secretarias de

Assistência Social na direção/gestão dos benefícios; 2. os baixos valores pagos para a população demandante dos benefícios da seara habitacional; e 3. a indefinição dos valores pagos às famílias.

Quadro 3 – Benefícios direcionados à população vítima de calamidades públicas nas cidades da Região Metropolitana do Recife (RMR)

Cidade	Nome do benefício	Crítérios de inclusão	Secretaria responsável	Legislação que regulamenta	Valor (R\$)
Abreu e Lima	Aluguel social	Famílias removidas da sua moradia em decorrência de vulnerabilidade social; Famílias vítimas de infortúnio público, (enchentes, incêndios, desabamentos e outros) que tenham sido removidas de áreas sem condições de retorno imediato, comprovadas por laudo técnico da Secretaria de Obras e Defesa Civil;	Secretaria Municipal de Assistência Social	Lei Municipal nº 1.028 de 9 de dezembro de 2015	300
Araçoiaba	Aluguel Social	N/D	Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania	Lei Municipal nº 445 de 14 de fevereiro de 2022	N/D
Cabo de Santo Agostinho	Auxílio-moradia	Famílias, previamente identificadas e cadastradas, que se encontrem em situação de vulnerabilidade temporária.	Secretaria de Programas Sociais	Decreto Municipal nº 62 de 6 de junho de 2006	N/D
Camaragibe	Aluguel social	Famílias removidas da sua moradia em decorrência de vulnerabilidade social; Famílias vítimas de infortúnio público, (enchentes, incêndios, desabamentos e outros) que tenham sido removidas de áreas sem condições de retorno imediato,	Secretaria de Assistência Social	Lei Municipal nº 717/2017 de 13 de outubro de 2017	300

		comprovadas por laudo técnico da Secretaria de Infraestrutura e/ou Defesa Civil.			
Igarassu	Aluguel social	N/D	Secretaria de Políticas Sociais e Educação Profissional	N/D	300
Ilha de Itamaracá	Auxílio-moradia	Famílias de baixa renda que tenham sofrido perdas do imóvel devido a calamidade pública e/ou se encontre em situação de rua.	Secretaria de Políticas Sociais	Lei municipal nº 1.331 de 21 de maio de 2018	N/D
Ipojuca	Auxílio-moradia	N/D	Secretaria Municipal de Bem-Estar Social	N/D	N/D
Itapissuma	Auxílio emergencial (chuvas de 2022)	Famílias que se enquadrem em situação de vulnerabilidade temporária.	Secretaria Municipal de Ação e Serviço Social	Lei Municipal nº 1.155 de 30 de junho de 2022	3.000 (parcela única)
Jaboatão dos Guararapes	Auxílio-moradia	Destinado às famílias em situação de vulnerabilidade e risco social.	Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania	Lei Municipal nº 343, de 13 de agosto de 2009	300
Moreno	Auxílio-moradia	Famílias em situação de vulnerabilidade social, ou cujas residências, em razões enquadradas como estado de emergência ou calamidade pública, estejam inadequadas para uso.	Secretaria de Assistência Social	Lei Municipal nº 651 de 27 de junho de 2022	N/D
Olinda	Auxílio-moradia	Famílias atendidas pela Defesa Civil, atingidas ou que residam em locais com iminente risco de enchentes e desabamentos, cidadãos com imóveis removidos por habitarem em locais onde serão realizadas obras de infraestrutura do Município de Olinda e famílias com mulheres que estejam em	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos	Decretos Municipais nº 231/2011 e 043/2018	130*

		vulnerabilidade social em razão de violência doméstica e familiar (Decreto 43/18).			
Paulista	Auxílio-moradia	Famílias regularmente cadastradas no Cadastro Único, que se enquadrem em uma das seguintes situações: I - em situação de vulnerabilidade social, cujos imóveis foram destruídos, avariados permanentemente, ou interditados definitivamente, conforme laudo da Defesa Civil municipal; ou II- removidas de imóvel situado em área onde ocorrerá execução de obra pública.	Secretaria de Políticas Sociais e Direitos Humanos	Lei Municipal nº 5.111, de 16 de agosto de 2022	250
Recife	Auxílio-moradia	Famílias regularmente cadastradas no Cadastro Único, que se enquadrem em uma das seguintes situações: I - em situação de vulnerabilidade social, cujos imóveis foram destruídos, avariados permanentemente, ou interditados definitivamente, conforme laudo da Defesa Civil municipal; ou II- removidas de imóvel situado em área onde ocorrerá execução de obra pública.	Secretaria Executiva de Defesa Civil	Lei Municipal nº 18.936, de 8 de junho de 2022	300
São Lourenço da Mata	Auxílio-moradia	Cidadãos e seus familiares que, comprovadamente carentes, forem obrigados a desocupar suas residências, por	Secretaria de Desenvolvimento Social, Mulher, Trabalho e Promoção à	Lei Municipal nº 2.156 de 11 de setembro de 2006	200

		força da ação do poder público, desde que presente a boa-fé do ocupante, bem como em casos de desabamento ou inundação de residências, ou seu risco iminente.	Cidadania		
--	--	---	-----------	--	--

* O Projeto de Lei (PL) 8/2023, de autoria do Executivo Municipal, justifica o aumento desse valor para R\$ 260. Contudo, até o presente momento, não obtivemos informações sobre a possível aprovação dessa nova lei.

Fonte: Elaboração própria (2023).

Começamos a análise pelas nomenclaturas empregadas pelas prefeituras. Em grande parte, o termo em vigência é auxílio-moradia, com a exceção de Abreu e Lima, Araçoiaba e Igarassu, que adotam o termo aluguel social, e Itapissuma, que indica o termo auxílio emergencial, pois o que vigora nesse município é a legislação referente ao período de 2022 e aos impactos gerados pelas chuvas que assolaram o Recife e a RMR naquele ano.

Além disso, o alinhamento dos benefícios nesses municípios está tipificado nas respectivas leis de benefícios eventuais, referenciando portarias e legislação da assistência social, para definir critérios de elegibilidade, tempo de permanência e organização das equipes de referência. Como exemplo dessa questão, podemos citar os municípios de São Lourenço da Mata e Moreno.

Essa trilha, podemos apontar, desnuda uma espécie de “assistencialização” dos benefícios da seara habitacional. Na medida em que o protagonismo exercido pelas secretarias e companhias habitacionais se apaga, a assistência social vai sendo assoberbada com mais uma competência, que, mesmo se colocando na esfera da eventualidade, não condiz com o real objetivo da política pública, tal qual estabelecido na legislação em vigência que postula no artigo 1^a da Lei nº 8.742/1993 que é função da assistência social prover “[...] os mínimos sociais [...] através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

Nesse sentido, a questão da habitação parece se perder no complexo jogo da gestão pública, que cada vez mais suprime direitos, fragmenta-se e torna os acessos mais comprometidos, ao passo que caminha para a invisibilidade dos problemas emergentes na sociedade, oferecendo respostas arredadas daquelas minimamente esperadas pelos que demandam o serviço.

Porém, ao referirmo-nos a essa dimensão da assistencialização, tratamos da esfera de gestão do benefício, ou seja, é impropriedade a conclusão de que habitação e assistência sejam

a mesma coisa, ou que as políticas habitacionais estejam subordinadas às políticas de assistência social. O que estamos defendendo, diante dos dados disponíveis e das pesquisas realizadas, é que as secretarias de assistência, por questões políticas e econômicas diversas, tomam para si, ao menos no contexto da maior parte dos municípios da RMR, a responsabilidade em organizar, distribuir e financiar, através, muitas vezes, de fontes próprias, benefícios que se caracterizam enquanto próprios da seara habitacional.

Em alguns casos, como no Recife, podemos encontrar benefícios distintos para responder aos mesmos problemas, como é o caso do auxílio-moradia, gerenciado pela Defesa Civil e Secretarias, que considera o beneficiários elegíveis para inseri-los, e do auxílio-acolhida, tipificado na lei de benefícios eventuais do município, e gerenciado/concedido pela Secretaria Executiva de Assistência Social, subordinada à Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Políticas sobre Drogas. Este último, diferentemente do auxílio-moradia, não se refere diretamente à habitação. Mesmo que muitos beneficiários utilizem o valor para complementar a renda do aluguel de casas, ele possui espaço próprio na gestão da assistência, e as fontes de recurso são distintas, configurando-se como “[...] prestação mensal temporária, não contributiva, da assistência social, concedida aos beneficiários durante o período de até 12 (doze) meses, podendo ser renovado por igual período, se mantidas as condições de sua concessão inicial” (Recife, 2022).

Já no caso de Itapissuma, observamos a divergência em relação aos demais. Nesse município, o benefício da seara habitacional está alinhado à situação de emergência municipal. Tal situação, que atingiu seu ápice em 2022 por ocasião das fortes chuvas que assolaram o Recife e a RMR (Lima; Gondim; Souto, 2023), obrigou o município a se organizar e prestar apoio aos impactados pelas situações geradas. De todo modo, o auxílio está inserido na Secretaria de Ação Social do município.

Outro destaque é o valor pago às famílias. Municípios como Olinda e São Lourenço da Mata se destacam nesse quesito. O primeiro define o valor de R\$ 130 por família, já o segundo garante o valor total de R\$ 200 por família. Esses valores, entre outras coisas, refletem a desconexão entre o montante oferecido e o preço do aluguel de um novo imóvel – mesmo em áreas pobres – que muitas vezes supera R\$ 500.

Essa realidade dos valores incompatíveis com os aluguéis também é constatada em outros municípios da RMR, especialmente naqueles que seguem um fluxo de crescimento acelerado em relação ao adensamento populacional nos últimos anos, como são os casos de Paulista e Camaragibe. Esse ponto também se alinha à questão dos custos paralelos ao morar: despesas com água, luz, internet e alimentos – como abordaremos na seção seguinte.

No caso de Camaragibe, por ser um município marcado, em boa parte, pela precariedade, muitas moradias foram – e são – edificadas. É ilusório imaginar que uma família média com quatro componentes possa alugar um imóvel com condições mínimas de habitabilidade com os R\$ 300 oferecidos pelo Estado. Se conseguissem, estariam se inserindo em espaços marcados por vulnerabilidades e ausência de serviços como educação, transporte e saneamento básico.

Destacamos ainda a inexistência, em determinados municípios, de legislações que regulamentem os benefícios, bem como os valores pagos às famílias. Essa lacuna dificulta o acesso da população às informações e ao direito, evidenciando a despreocupação com a transparência e o oferecimento de serviços de qualidade.

A inexistência de legislações que regulamentam esses benefícios é observada em Igarassu e Ipojuca. Já quanto à questão dos valores, dos 14 municípios da RMR, cinco (Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Ilha de Itamaracá, Ipojuca e Moreno) não definem valores mínimos para o pagamento dos benefícios, mesmo que todos, com exceção de Moreno, apresentem mecanismos legais de regulamentação.

De um lado ou de outro, esse debate sobre os benefícios habitacionais configura-se como um profícuo campo para reflexões e críticas, estruturadas sob a lógica do direito à moradia para a população pobre, que, notadamente, demanda do Estado essas ações concretas e objetivas. As ações para garantir de forma efetiva esses benefícios são distintas e permeadas por pesadas disputas de interesses na realidade do Recife, como veremos na seção 4.

4 DIZERES E CONCEPÇÕES DOS GESTORES PÚBLICOS: SELETIVIDADE DOS ESPAÇOS NO URBANO FRAGMENTADO E DESIGUAL

[...] O Brasil precisa ser dirigido por uma pessoa que já passou fome. A fome também é professora. (Carolina Maria de Jesus).

Encerramos a seção anterior apresentando aspectos atinentes à situação habitacional no Brasil e no Recife, particularizando o debate sobre a relação entre a política de habitação e o auxílio-moradia, tendo como recorte as múltiplas formas de compreensão desse benefício na agenda política de algumas capitais brasileiras e cidades da Região Metropolitana do Recife (RMR).

Entre outras coisas, verificamos que o auxílio-moradia – e as diversas nomenclaturas utilizadas para designar o que nominamos de benefícios da seara habitacional – emerge como solução não definitiva para um concreto problema que impactou – e impacta – a vida de centenas de famílias. Em todos os casos, constatamos a estreita conexão entre a conjuntura política e econômica, os impactos da crise habitacional e a relação estabelecida com tal auxílio.

Seguindo a trilha analítica, a presente seção se propõe a tratar os dizeres e as concepções dos gestores públicos no que tange à gestão e à operacionalização do auxílio-moradia nos dias atuais, elencando questões de ordem teórica, prática e financeira para pensar a problemática habitacional na cidade e a formação de uma agenda política que não insere esses sujeitos enquanto prioridade nas ações cotidianas.

4.1 ORGANIZAÇÃO, GESTÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO AUXÍLIO-MORADIA NO RECIFE

De acordo com a Secretaria de Habitação da Cidade do Recife, o auxílio-moradia é classificado como um programa municipal que garante um valor de R\$ 300 às famílias que moram em áreas de risco e vulnerabilidade, com característica de probabilidade de evolução quanto à necessidade de retirada desses moradores que sofreram ou poderão ser afetados por desastres (Recife, 2021). Além disso, famílias que habitam em áreas passíveis de obras de requalificação urbana e urbanização também podem ser inseridas nesse auxílio.

O auxílio-moradia, que foi estabelecido em 2001 devido às intensas chuvas que atingiram a cidade do Recife naquele ano, foi estabelecido através do Decreto Municipal nº

18.810, de 30 de março de 2001. Seu propósito era a “[...] concessão de benefício eventual a famílias em situação de vulnerabilidade temporária” (Recife, 2001).

Conforme o decreto, a responsabilidade de conceder o “benefício eventual” para as mais de 1.500 famílias atingidas pelos desastres ocorridos na cidade cabia à Empresa de Urbanização do Recife (URB), especialmente nas Zonas Norte e Sul, com ênfase nos territórios de morros localizados nos bairros de Casa Amarela e Ibura.

Com o passar do tempo, esse auxílio-moradia ganhou novos usos, cabendo à Prefeitura, à Secretaria Executiva de Defesa Civil, às Secretarias Municipais de Desenvolvimento Social, Habitação e Saneamento e à URB a responsabilidade de alocar os recursos para as famílias afetadas por uma série de outras questões que requerem ações governamentais, como a urbanização de áreas precárias, a expansão e construção de estradas e os projetos de saneamento básico, entre outras.

Dessa forma, a medida concebida como temporária e emergencial acabou ganhando destaque na agenda política, atuando como solução imediata para os problemas cotidianos, porém sem assegurar o acesso à habitação digna e enquanto direito estabelecido na Constituição Federal de 1988 para as centenas de famílias que se distribuem pelos 94 bairros que formam a cidade.

Esse elemento merece destaque, tendo em vista que, de acordo com os dados da Fundação João Pinheiro (2024), sistematizados pelo portal de notícias JC Online (2024), o Recife possui um déficit habitacional de aproximadamente 54 mil unidades habitacionais, incluindo-se nesse número o ônus excessivo com aluguel, a coabitação e as moradias em estado precário. Esse número, como é possível verificar ao contrastar criticamente os dados, é majoritário nas classes pobres, que, em geral, são as principais impactadas pela crise habitacional na cidade.

Em face desse relevante déficit, parece ficar evidente nas nossas análises a relação estabelecida entre o auxílio-moradia, a política habitacional na cidade e a situação da habitação no atual cenário, tendo em vista que o crescimento do déficit, insuflado, entre outros motivos, pela crise habitacional, gera impactos diretos na forma de organização e gestão de programas, políticas e benefícios no campo da habitação.

Essa informação é clara, ao ressaltarmos que, no levantamento realizado para a construção da pesquisa de tese, no final de 2021, com informações obtidas via portal da transparência da Prefeitura da Cidade do Recife, contatamos que o número de famílias

atendidas pelo auxílio-moradia atingiu o total de 5.497.⁴¹ Mesmo assim, é relevante destacar que, mensalmente, a Prefeitura despende mais de um milhão de reais⁴² para pagar o auxílio-moradia às famílias que esperam por habitação, muitas das quais há mais de 15 anos, como se verifica em relatos de jornais locais (G1, 2018).

Como citado linhas atrás, originalmente o programa tinha como objetivo principal disponibilizar um valor mensal de R\$ 150 – montante muito próximo do salário mínimo da época, que era de R\$ 180 – destinado à(o) chefe de cada família cadastrada (Recife, 2001).

Feito isso, a família teria a possibilidade de sair das áreas impróprias para moradia, alugando um novo imóvel que não apresentasse riscos, que poderia estar localizado no mesmo território – no Recife ou na própria Região Metropolitana –, desde que liberado tecnicamente pela Defesa Civil municipal (Leite, 2006).

Porém, situar o auxílio-moradia também é observar e analisar algumas singularidades que deram a direção para a sua criação. O decreto assinado pelo então prefeito em exercício da cidade, Raul Henry (MDB), em 1º de agosto de 2000, que decreta situação de calamidade pública na cidade, por ocasião das fortes chuvas que assolaram a capital pernambucana naquele ano, parece ser um profícuo ponto de partida para seguirmos.

Por meio desse decreto, medidas foram iniciadas para mitigar a penúria vivenciada pela população atingida pelas chuvas desde o final do mês de julho daquele ano. As ações estavam pautadas na construção de abrigos públicos para a alocação dos sujeitos removidos das áreas de risco, ou que sofreram diretamente com a problemática das fortes chuvas no Recife.

⁴¹ Todavia, ao resgatarmos a matéria do Portal Terra (2024), encontramos a indicação de que a atual gestão de João Campos (PSB) teria gasto R\$ 1,3 milhão com agência de *marketing* para a gestão municipal. O dado em si parece deslocado, porém, ao ser confrontado com a seguinte questão do portal de notícias Estadão, “João Campos gastou mais em *marketing* do que em moradia?”, a resposta do atual chefe do executivo municipal foi rápida: “Não. Não é verdade”. De acordo com o gestor, a atual gestão fez o maior volume de investimento em infraestrutura da história da cidade. Conforme o prefeito, mais de 10 mil pontos de risco na cidade foram mitigados, especialmente nas áreas de morro, onde, como destacou na entrevista, os moradores não precisaram deixar as suas casas para que a intervenção fosse realizada. Elucidou, ainda, que a Prefeitura já produziu mais de três mil unidades habitacionais, algumas já entregues e outras em construção ou contratação – afirmativa que é contrastada pelos dados da realidade, onde observamos as constantes denúncias na mídia e por parte de movimentos e organizações de luta por moradia a respeito da crescente falta de casas na cidade.

⁴² Independentemente desse montante investido nas intervenções, obrigação da gestão no trato com os recursos públicos, pensemos, por exemplo, se esse valor destinado à divulgação e ao *marketing* fosse realocado – ao menos uma parte – para a promoção de políticas e programas sociais, não só de moradia, mas de outros campos como educação, saúde, infraestrutura, saneamento básico e assistência social. Em relação à moradia, se considerarmos o valor mensal anunciado da folha do Estado para pagamento do auxílio-moradia e somarmos com uma fração dos gastos em *marketing* (R\$ 500.000, por exemplo), poderíamos ter, em média, a construção de 22 unidades habitacionais por mês, se considerarmos um valor médio de R\$ 90.000,00 por unidade, como apontado pelo Portal Techome (2023). Contudo, cabe aqui registrar que sozinho o município não possui orçamento e corpo técnico para operar um programa de habitação para responder às necessidades de uma metrópole como o Recife.

Tais abrigos apresentaram uma tipologia ultraprecarizada, marcada pela constante presença de lonas plásticas e madeiras, sem condições sanitárias adequadas, famílias amontoadas e sob riscos iminentes de incêndio, como foi constatado em conversa com um antigo gestor municipal, no processo de pesquisa para a construção do trabalho.

Esses abrigos, que estavam situados, em grande medida, nos bairros da Macaxeira, Ibura e Beberibe (RPA 3, 6 e 2, respectivamente), constituíram-se como um dos motivos pelos quais a gestão pública começou a avançar na construção de respostas mais efetivas para os problemas locais nos anos seguintes. Esse fato se destaca, de maneira especial, ao observarmos que a despesa mensal com a manutenção dos abrigos representava significativo montante de recursos, pois demandava dispêndio financeiro com: alimentação, água, materiais de higiene pessoal e deslocamento de equipes técnicas para o local, além de oferta de condições mínimas para pernoite.

Dessa forma, o então novo prefeito da cidade João Paulo (PT), já em 2001, durante o seu primeiro mandato (2001-2005), promulgou o Decreto Municipal nº 18.787/2001, redimensionando a organização do sistema de defesa civil do Recife, a fim de qualificar as respostas desse ente – e de outros órgãos e secretarias municipais – frente aos problemas urbanos na cidade.

Após esse movimento, outras ações começaram a ser organizadas, entre elas o constante diálogo com as populações desabrigadas e representantes de organizações e movimentos sociais. Esse processo se deu por meio de assembleias, tendo em vista que muitas famílias ainda tinham resistência em receber o auxílio, pois acreditavam que a Prefeitura da Cidade do Recife não arcaria com a responsabilidade de prover moradias adequadas em curto prazo.

Parte da desconfiança surge, no nosso entendimento, do fato de que nenhuma família foi indenizada pelas habitações perdidas, mas todas foram incluídas diretamente no auxílio-moradia, que, nos primórdios, era concedido exclusivamente e em caráter especial “[...] às famílias que se [encontravam] em situação de vulnerabilidade temporária” (Recife, 2001), situação vinculada à perda da habitação na qual a família vivia.

A instituição do auxílio-moradia não se deu de forma reta e sem mediações. Acrescentamos, entre outras coisas, as intervenções do extinto Programa Guarda-Chuva⁴³, que mapeava as moradias em situação de risco⁴⁴, fornecendo subsídios sobre essas situações,

⁴³ Consular Leite (2006) e Recife (2003).

⁴⁴ De acordo com a Unicamp (s/d), “Áreas de risco são regiões onde é recomendada a não construção de casas ou instalações, pois estão muito expostas a desastres naturais, como desabamentos e inundações. Essas regiões vêm

referenciando, ainda, as famílias aptas a solicitar e receber o auxílio, que era designado por até seis meses, podendo ser prorrogado por igual tempo, ou até que a situação de risco estivesse sanada, fosse pela compra de um novo imóvel, pela garantia de habitações pela prefeitura, ou governo federal, ou mesmo pelo retorno às antigas residências, quando estas não mais oferecessem risco de morte para os moradores (Leite, 2006).

Ao longo do tempo, o eixo de cobertura do auxílio-moradia foi se ampliando, bem como as críticas e contradições a ele inerentes. Um dos principais questionamentos colocados recaía sobre os valores repassados às famílias, que não eram corrigidos, portanto, deixando de acompanhar a oscilação crescente nos aluguéis na cidade, bem como o valor do salário mínimo, como veremos nos parágrafos abaixo.

A ausência de debates coletivos e de alinhamento de parte significativa das famílias atendidas pelo auxílio com os movimentos e organizações sociais parece ser uma constante, em especial ao observarmos que a dimensão do controle social parece-nos cada vez mais distante dessa relação contemporânea que desenha as bases do auxílio no Recife.

Embora existam debates no âmbito legislativo, e estes contem com a participação de representantes de organizações e movimentos sociais, estas são pontuais e, em geral, eles, na verdade, só tomam corpo e destaque em períodos eleitorais ou quando desastres ocorrem na cidade, como foi possível observar no ano de 2022, quando as chuvas de maio e junho causaram severos impactos na cidade e em outras regiões da RMR (Alepe, 2022).

Por ocorrência das fortes chuvas que atingiram a capital pernambucana, a Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe) e a Câmara de Vereadores do Recife passaram a organizar, por meio das comissões temáticas, reuniões sistemáticas que muito se assemelhavam a palanques políticos, onde as narrativas do dito e feito pareciam ter mais destaque do que os reais problemas que assolavam a população local.

Nas entrevistas realizadas com a população beneficiária, sistematizadas na seção seguinte, essas informações podem ser aclaradas. O peso político das ações, que ganha contorno em períodos de eleição para o executivo e legislativo municipal, é avaliado pelos moradores como mais do mesmo, ao ponto de que muitos beneficiários já perderam a esperança de romper com a dependência desse parco auxílio.

crescendo constantemente nos últimos 10 anos, principalmente devido à própria ação humana. As principais áreas de risco são aquelas sob encostas de morros inclinados ou à beira de rios. Existem vários serviços de assistência à população em casos de emergência. A principal instituição responsável pelo monitoramento das áreas de risco é a Defesa Civil”.

Além disso, se pensarmos, por exemplo, como esse auxílio-moradia é abordado no Conselho das Cidades⁴⁵, vamos nos deparar com a quase total ausência de informações e debates coletivos, especialmente nos anos de 2020 e 2022, com os impactos da pandemia de Covid-19. Inclusive, no próprio Plano Diretor da cidade, reformulado em 2021, o auxílio-moradia aparece de forma muito limitada, unicamente ao serem tratadas as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), no artigo 67, parágrafo II, ao afirmar-se que tais zonas objetivam “possibilitar a realocação de famílias provenientes das áreas de risco, *non aedificandi*, sob intervenção urbanística e em situação de auxílio-moradia” (Recife, 2021).

Ou seja, se nos primórdios de organização do auxílio-moradia, a prerrogativa que imperava era o diálogo constante com a população, hoje caminhamos no sentido oposto. O deficitário controle social, alinhado aos processos de expropriação urbana e, principalmente, à ausência de políticas efetivas no campo da habitação, parece desenhar a tendência que vem se estruturando no horizonte do auxílio na cidade.

Essa constatação se baseia na leitura mais atenta da atual lei que regulamenta a concessão do auxílio-moradia no Recife. A Lei Municipal nº 18.936/2022, mesmo apontando, como citado em momentos anteriores, quem é o público-alvo do auxílio, não apresenta questões-chave como: valor a ser pago, perspectiva de solução ou um alinhamento maior com a própria política municipal de habitação, deixando transparecer que não dialogam e estão em campos distintos da gestão pública.

A percepção de afastamento ou isolamento também é reafirmada na fala de alguns gestores e equipe técnica envolvida com o auxílio, com destaque especial para frases como “não compete a esta secretaria” ou “você poderia ter informações mais certas falando com o pessoal da Secretaria de Habitação”.

Presente em cinco secretarias municipais e integrante da realidade de mais de cinco mil famílias do Recife, demandando da gestão um dispêndio mensal de mais de um milhão de reais, parece, a nosso ver, que este auxílio está longe de ser integrado na agenda pública, e até mesmo de ser pensado enquanto ação passageira. O que aclara a compreensão é que o auxílio parece figurar como uma peça de defesa, um artefato que pode, a qualquer momento, ser sacado pela gestão pública para tentar afirmar a segurança de uma resposta diante do problema da moradia na cidade.

⁴⁵ Além desse conselho, destacamos também a presença e o protagonismo do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) e do Conselho de Habitação do Recife, que exercem importante papel nos debates e articulação em torno das políticas habitacionais na cidade. Mas destacamos que, nos levantamentos realizados para a construção da presente tese, as atas e as informações contidas nos portais desses conselhos não registravam informações atinentes ao debate sobre o auxílio-moradia.

Com isso, é possível indagar, por exemplo, se essa ausência de concretude da política está relacionada com a dissolução das políticas sociais agudizadas no contexto atual ou se é uma tendência que se desenha na história recente da cidade do Recife no campo da habitação.

Para sanarmos a dúvidas, lembramos que, no início da criação do auxílio, a ação pública apresentou-se parcialmente exitosa, especialmente para as famílias que demandavam o aluguel de um novo imóvel ou mesmo a complementação da renda mensal, pois, como dito em outros momentos, no período de institucionalização do auxílio-moradia, o seu valor assemelhava-se ao valor do salário mínimo à época.

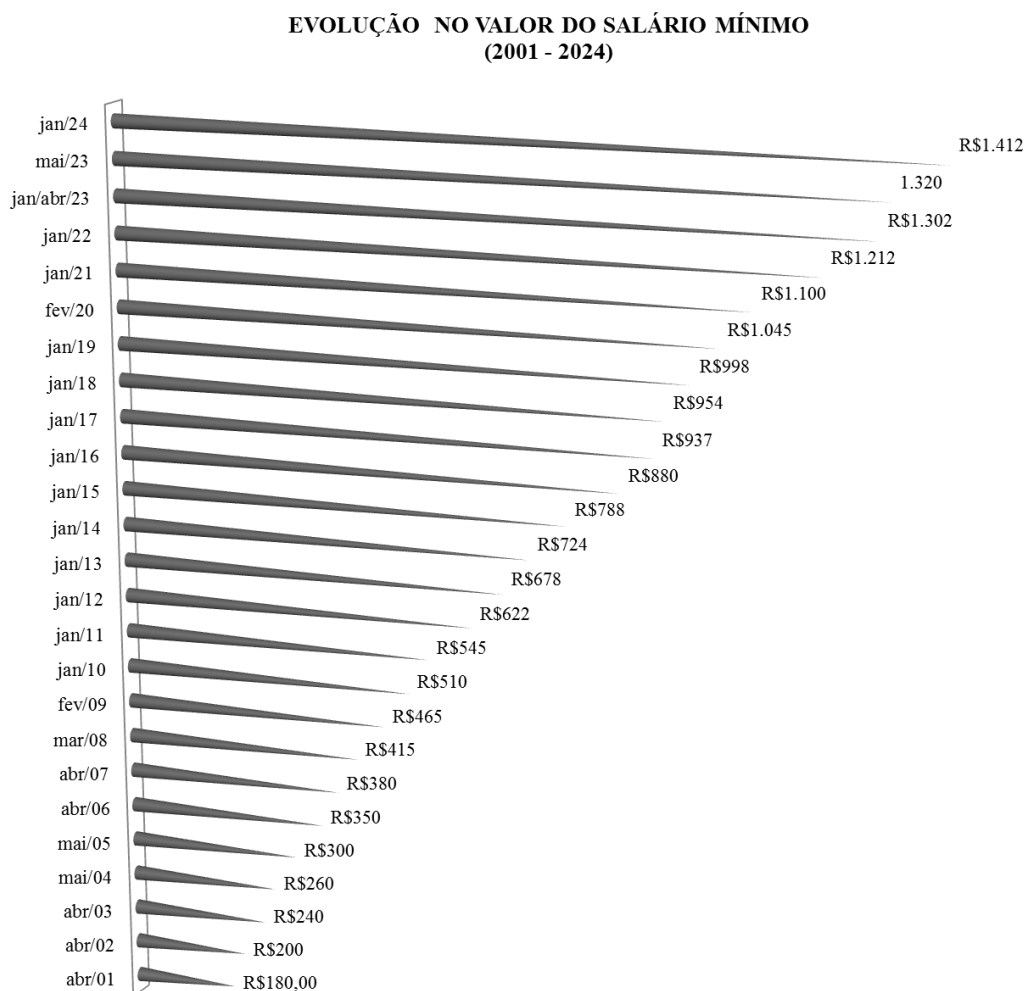
Contudo, o trânsito dos anos aponta que a demanda direta do auxílio passa a ser contrastada com o aumento do salário mínimo (Gráfico 1), a elevação do custo com alimentação, a subida dos preços dos imóveis disponíveis para aluguel – mesmo nas áreas de favela – e o constante acréscimo na proporção de famílias inseridas no programa. Sem renda fixa, nem aumento no valor do auxílio, muitas famílias passaram a questionar a função do benefício, afirmando, por exemplo, que não poderia figurar como prática delongada, dada a necessidade objetiva de moradias e de uma política habitacional efetiva.

Em 2001, o valor do salário mínimo estava em R\$ 180. Já o valor destinado a cada família por meio do auxílio-moradia chegava ao patamar de R\$150, o que representava 83,3% do valor do salário mínimo à época. Sendo assim, é possível observar que, na correção da renda familiar, o alinhamento entre os valores tornava possível ampliar as respostas às várias necessidades que surgissem, por parte dos demandantes do auxílio.

Tal situação começa a ser redesenhada na medida em que o aumento do valor do salário não é acompanhado pelo valor destinado às famílias atendidas. Vejamos, por exemplo, que, em 2005, o salário correspondia a R\$300, ou seja, o dobro do valor do auxílio-moradia. Tal fato se adensa ao longo do tempo até o ano de 2013, período em que, por meio do Decreto Municipal nº 27.286 de 16 de agosto de 2013, o valor do auxílio-moradia passa de R\$ 150 para R\$ 200.

Todavia, mesmo com essa correção de 33,3%, ainda permanecia díspar a relação entre as necessidades dos sujeitos demandantes do auxílio e o valor destinado ao benefício, principalmente, quando destacamos que em 2013, ano em que o auxílio-moradia foi aumentado, o salário mínimo brasileiro já se encontrava no patamar dos R\$ 678, ou seja, já se configurava como o triplo do auxílio.

Gráfico 1 – Evolução nos valores do salário mínimo no Brasil de 2001 a 2024



Fonte: Elaboração própria com base em Planalto (2024).

Congregou-se com essa situação o avanço do crescimento urbano e com ele o aumento nos preços dos aluguéis na cidade, fazendo com que muitas famílias retornassem aos locais de origem, dentro de uma perspectiva bem mais precária, com comprometimento da renda e ausência de suporte do Estado.

Doravante, essa informação permite retornar ao debate feito em relação ao poder de compra da população, aos custos de vida nesse contraditório cenário de aumento dos preços e do custo de reprodução da vida social, e à ausência de uma coerente correção no valor do auxílio-moradia.

Para ilustrar o argumento supracitado, retomamos os dados do Dieese (2013) que apontavam que, em janeiro de 2013, em todas as capitais analisadas pelo departamento, o valor da cesta básica tivera aumento de mais de 10%. No caso do Recife, em específico, o valor da cesta chegou a custar R\$ 257,43, comprometendo em média 41,27% do salário mínimo da época.

Se ponderarmos, além dos custos com alimentação, a oneração familiar com aluguel, despesas com água e energia elétrica, educação e lazer, observamos que a representação do auxílio-moradia para as famílias vai deixando de responder às necessidades básicas, especialmente no sentido do acesso às condições mínimas de habitabilidade e infraestrutura social e urbana, expondo a fragilidade dessa intervenção.

Se em 2013, com o incremento de R\$ 50 no valor do auxílio, em contexto integralmente diverso, o aprofundamento das desigualdades no acesso à habitação já era uma contradição latente na realidade das famílias, no cenário atual, a relação díspar entre valores do salário mínimo e do auxílio-moradia é ainda mais visível, especialmente quando verificamos que: 1. No ano de 2022, o salário mínimo chegou a um patamar de R\$ 1.212, ou seja, quatro vezes mais do que o valor do auxílio – porém, segmentado e pautado pelo aumento do desemprego e crescimento da informalidade, que já aglutina pouco mais de 50% da força de trabalho ativa no país, esse aumento ainda é tensionado por questões como: aumento da inflação, redução do poder de compra e aumento no preço dos aluguéis; 2. A demanda pelo auxílio por parte das famílias vem oscilando ao longo dos anos, mas ficando sempre acima dos quatro dígitos, fazendo com que o Estado tenha um expressivo dispêndio de recursos, que superam mensalmente um milhão de reais, para o pagamento do auxílio-moradia, sem, contudo, disponibilizar moradias definitivas para a maior parte dessa população, funcionando, ao que nos parece, como a construção de um formato de não política, ou a política pela negação – negação do direito, da moradia e da dignidade desses sujeitos.

Segundo dados da Prefeitura do Recife, em 2001 – ano de instituição do auxílio –, o total de famílias cadastradas era de 1.986, passando para 3.752 já em 2003 (Recife, 2003). Esse número aumentou ainda mais com o passar dos anos, chegando, em 2008, a 3.907 famílias. A ampliação no número de moradores aptos a receber o auxílio entre 2001 e 2008 afiança que o pagamento do auxílio-moradia parecia ser um frágil remendo para uma conjuntura complexa, seja do ponto de vista político, do âmbito econômico ou do social.

Como exposto na introdução da presente tese, em 2013, ano em que a valor do auxílio é reajustado, passando de R\$ 150 para R\$ 200, o número total de famílias que recebiam o auxílio-moradia era de 4.519, chegando a 6.174 em fevereiro de 2018 (Recife, 2018). Já os dados do ano de 2021 disponibilizados pela Secretaria de Habitação do Município apontam que, até o mês de setembro de 2021, 5.497 famílias estavam recebendo o auxílio-moradia (Recife, 2021).

É importante destacar que muitas dessas famílias se inscreveram no auxílio-moradia não apenas devido ao risco iminente, intensificado por chuvas ou desastres socioambientais,

mas também por estarem localizadas em regiões que poderiam ser beneficiadas com intervenções na área de urbanização de favelas, melhorias do saneamento básico ou outras ações na infraestrutura social e urbana, como a edificação de conjuntos habitacionais, revitalização de praças e parques e abertura de vias. Isso foi confirmado por Gondim (2019), ao examinar as ações do PAC na região da bacia do Rio Beberibe.

No entanto, observamos que, nos meses de maio e junho de 2022, devido às intensas precipitações que atingiram a cidade do Recife, a Região Metropolitana e a Zona da Mata, houve um aumento no número de famílias desabrigadas, e, conseqüentemente, de inserções no auxílio-moradia.

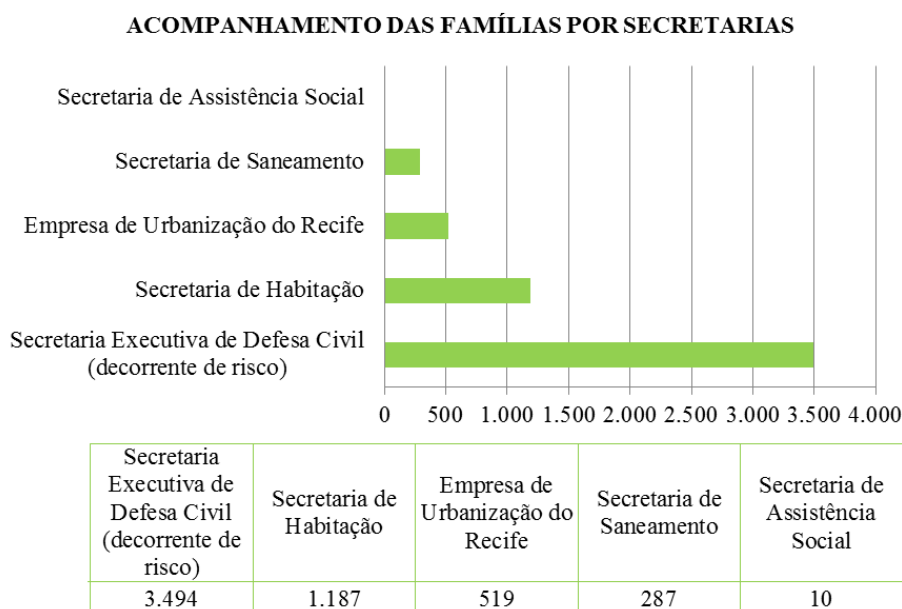
Nesse cenário, o auxílio-moradia teve um aumento de 50% em seu valor inicial, que antes era de R\$ 200, elevando-se para R\$ 300. Por outro lado, o auxílio-emergencial, que foi uma parceria entre o Governo do Estado e a Prefeitura do Recife, repassou R\$ 1.500 em uma única parcela para as famílias que perderam suas residências e/ou tiveram que se retirar de seus imóveis devido ao perigo de desmoronamento ou inundações, nos municípios impactados pelas precipitações, seja na capital do Recife, seja na Zona da Mata de Pernambuco (Folha PE, 2022). A Prefeitura do Recife, em colaboração com a Câmara de Vereadores da cidade, acrescentou mais R\$ 1.000, totalizando R\$ 2.500,00 pagos em uma única parcela às famílias impactadas (Recife, 2022).⁴⁶

Do ponto de vista da institucionalidade do auxílio-moradia, é importante destacar que ele é administrado pela Secretaria Executiva de Defesa Civil, como um sistema integrado, que dialoga diretamente com outras políticas e secretarias municipais, como é possível observar abaixo no Gráfico 2.

Além da Defesa Civil, que administra o auxílio-moradia e acompanha as 3.494 famílias beneficiárias, chamamos a atenção para as Secretarias de Habitação, com atribuição de ação direta para 1.187 famílias e a Empresa de Urbanização do Recife (URB), responsável por 519 famílias.

⁴⁶ Ainda necessitamos de dados consolidados sobre essa questão, tendo em vista que os fenômenos aqui apontados aconteceram entre os meses de maio e junho de 2022, o que exige maior tempo para a coleta e a análise de informações. Com isso, sinalizamos a situação em voga para assinalar que os dados que serão trabalhados nos próximos parágrafos são referentes ao período anterior a maio e junho de 2022.

Gráfico 2 – Acompanhamento das famílias por Secretarias Municipais



Fonte: Recife (2021).⁴⁷

Igualmente, as Secretarias de Saneamento e Assistência Social também fazem parte da composição da dinâmica de acompanhamento dos recebedores do auxílio na cidade. A primeira, que também atua no campo da provisão habitacional, acompanha 287 famílias, já a Secretaria de Assistência Social fica responsável por apenas 10 famílias, que estão distribuídas em vários espaços da cidade.

Essa questão abriria precedentes para um debate sobre como esses sujeitos estão distribuídos e desorganizados na cidade. A ideia de desorganização aqui citada, longe de ser uma crítica de caráter culpabilista, reforça a dimensão da pulverização da ação e dos sujeitos que se espalham no espaço, fazendo com que estes não ofendam, tampouco confrontem, o processo de expropriação e acumulação no urbano.

Como veremos na última seção da tese, a maior concentração de beneficiários do auxílio-moradia está nas regiões onde se concentram os morros, a exemplo das RPA 3 e 6, além de áreas com territórios classificados como Zeis, territórios marcados pela presença da população pobre que, em geral, não consegue se inserir na dinâmica complexa do formal mercado de moradias.

Por estarem pulverizados nos espaços citadinos, esses sujeitos tendem a não se organizar socialmente na busca de melhorias nas condições de moradia e direitos. Ou seja, parece-nos que o contorno que o auxílio-moradia assume no atual cenário, marcado pela constante negação da política, ou cristalizando-se como não política, faz com que as famílias

⁴⁷ Informações obtidas via Lei de Acesso à Informação do Recife. Protocolo: 2021006060103009997.

deixem de existir, não fisicamente, mas de forma social, tornando-se invisibilizadas, deixando evidente que o auxílio-moradia é uma questão individual, pensada para sujeitos isolados, descolados da realidade concreta e abstraídos das formas mais básicas de existir.

A luta não é mais pela moradia, pelo direito de morar, mas, sim, no confronto com o cotidiano, que por si só já traz severas pressões para esses sujeitos. Já a tensão não se vislumbra nas ruas e nos espaços de poder, através das constantes reivindicações, mas obscurece-se no silêncio que dilacera as esperanças de quem aguarda há mais de 20 anos uma solução para o problema.

Dito isso, asseveramos que o auxílio-moradia hoje pode ser visto como ação fragmentada e limitada diante da crescente crise habitacional que demarca o contexto urbano recifense, visto que muitas das famílias que o recebem perderam as habitações em desastres naturais ou situações de risco iminente e incêndios, por exemplo. O benefício, contudo, também atende àqueles sujeitos que esperam a conclusão de obras no campo da urbanização de favelas e saneamento básico, retirados de áreas consideradas insalubres e impróprias para moradia, mas que não foram realocados para os habitacionais que compõem o escopo de ação das obras, além de famílias que foram retiradas de determinadas áreas para a realização de obras de expansão e melhorias urbanas, como citado parágrafos atrás.

4.2 PRIORIDADES SELETIVAS E DESMEMBRAMENTO DA GESTÃO DO AUXÍLIO-MORADIA

Como tratado no item anterior, o auxílio-moradia está disperso em cinco órgãos municipais do Recife. São eles: a Secretaria Executiva de Defesa Civil, a Secretaria de Habitação, a Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Políticas sobre Drogas, a Secretaria de Saneamento e a Empresa de Urbanização do Recife (URB).

Cada uma delas possui particularidades em relação ao acompanhamento do público beneficiário, das questões técnicas, do mapeamento e das articulações necessárias para que o programa funcione de forma contínua e em conformidade com os preceitos legais.

No diálogo com os gestores e equipe técnica, foi evidenciado o misto de situações que se desenham no horizonte de cada uma dessas secretarias e do público atendido. Um exemplo da defesa civil pode ser ilustrado através das palavras de Raquel: “[...] o auxílio-moradia está vinculado à Defesa Civil, a gente tem muita autonomia de avaliar e, a partir da nossa avaliação, com os nossos relatórios, a gente já faz aqui mesmo a publicação, então não precisamos de outro órgão para validar e autorizar a exceção” (Raquel, 2023).

Essa realidade também se aplica a outras secretarias que comungam dessa mesma autonomia, mesmo que seja de competência da Defesa Civil realizar o controle interno e os fluxos financeiros atinentes à operacionalização do auxílio-moradia.

Contudo, ao seguirmos para a Secretaria de Habitação, as palavras de Josué são claras ao apontar que:

[...] o auxílio-moradia foi instituído em 2000, na gestão de João Paulo, pelo menos eu não recordo de gestões passadas, mas na gestão João Paulo foi instituído e tem um decreto de lei novo que ele foi mais elaborado então, inclusive ele está se transformando em quase que uma política pública só que mais efetiva, justamente porque antigamente o auxílio-moradia era para a área de risco (Josué, 2023).

Chama a atenção nessa análise o protagonismo que o gestor atribui ao benefício, sendo supostamente, segundo ele, “quase uma política pública”. Mas que política pública é essa que não se concretiza no sentido de garantia de resposta efetiva ao problema? Mesmo justificando, em momentos posteriores, o constante acompanhamento dos beneficiários, destacamos o entendimento de que esse benefício toma centralidade na pasta, especialmente quando Josué (2023) afirma “[...] veja, a importância hoje do auxílio-moradia é muito grande porque a gente está falando de um público de 7.800 famílias que estão no auxílio-moradia”.

Todavia, no decurso da entrevista, essa perspectiva foi se distanciando e demarcando o que Dani afirmava em relação ao alinhamento entre a oferta do benefício e a ausência de solução ao problema. Nas palavras da técnica, “Eu acho que também tem uma outra questão que a gente acaba não discutindo muito e que seria isso, a gente tem os auxílios-moradias e tem a questão da solução habitacional. E esses espaços ficam como?” (Dani, 2023).

Mesmo com a tentativa de aprimorar constantemente as práticas de intervenção no campo da oferta habitacional, a exemplo de programas como revitalização de prédios históricos para destinação habitacional e ampliação no número de habitacionais para a população, é visível a distância de integração entre as secretarias na articulação de ações atenuantes para o problema habitacional.

Como lembra Dani (2023):

[...] para Defesa Civil os nossos beneficiários não têm assim perspectivas de solução habitacional, aí ele não entende quando sai o habitacional da Secretaria de Habitação entraram antes e não tem previsão. Os outros que vão receber não, eles entraram há um, dois anos, o tempo de conjunto que fica pronto e o povo de morro há mais dez, vinte anos.

O significado dessa reflexão é válido, pois demonstra o chamado dito e feito. Órgãos como a Defesa Civil e a Secretaria de Assistência, mesmo possuindo usuários no auxílio-moradia, não têm competência para formular políticas públicas de habitação, tampouco para construir respostas habitacionais para o público atendido, ficando a cargo, no caso do Recife, das Secretarias de Habitação e Saneamento e da URB.

Esse significado de fratura de diálogo na própria gestão também é observado pelos moradores, como versaremos na seção seguinte, especialmente ao narrarem a forma truncada com que a gestão pública chega aos espaços e demanda deles um enquadramento na lógica institucional-formal.

Michelle (2023) confirma essa desconexão entre os setores da gestão pública, ao afirmar que “[...] muitas vezes é difícil conversar com os colegas que estão na ponta de outras secretarias, entende? Muita burocracia e falta de cuidado com os dados. Aqui nós temos tudo bonitinho, organizado, mas, quando precisamos de outras informações, é só aperreio”.

Ressalvamos que a fala da técnica não abrange toda a gestão, mas diz respeito a setores específicos que demonstram as dificuldades encontradas no cotidiano de trabalho em relação ao trato com a equipe gestora do auxílio-moradia, fato que acaba reverberando para os beneficiários.

Por isso, segundo revelado em quase todas as falas, a maior dificuldade relacionada ao trato com os beneficiários está na falta de provisão de respostas e garantias para que eles consigam ter o direito garantido. É o que ilustra Arlete (2023), ao aludir que “[...] muitos moradores chegam aqui para perguntar da casa. Ficam irritados dizendo que estão a x anos no auxílio [moradia] e nada é feito. Ficamos de mãos atadas nessa situação”.

Mas essa ausência de diálogo não é só uma característica interna, ou seja, da gestão pública, ela também se apresenta na articulação entre governo estadual e município.

Ao referenciar a dimensão da “cidade real e da cidade formal”, Josué (2023), apresenta algumas dificuldades presentes no trato com outras instâncias de poder, especialmente o Governo Estadual, por ter uma direção política distinta, logo as ações parecem ser isoladas, pois, para ele, “[...] para ter um diálogo mais permanente de construir uma política pública, eu acho que a distância hoje tá bem larga” (Josué, 2023).

Vale um destaque nesse processo que é essa “distância” apontada pelo entrevistado. Ao longo dos últimos 10 anos (2012-2022), existia o alinhamento local entre a gestão do PSB no estado e no município. Dessa forma, o diálogo entre as esferas parecia ser mais aberto e direto. Esse fato se alterou no ano de 2022, com a eleição de Raquel Lyra (PSDB) para o comando do executivo estadual.

Em vários momentos, técnicos e gestores apontam essa mudança de direcionamento e alinhamento político-partidário como negativo para a continuidade de algumas ações e políticas. A constante falta de diálogo e o atropelo em relação às competências são destacados nas falas de Josué e Dani, como observamos abaixo:

Na gestão passada, que eram os mesmos partidos, tinha um planejamento e um alinhamento que de fato funcionava. Então, por exemplo, movimentos de moradia. Chegou a se ter acordos na retirada de família e o estado a ficar com uma metade das famílias serem atendidos no auxílio-moradia do estado e a outra metade das famílias serem atendido como auxílio-moradia do município (Josué, 2023).

Eu tava vendo uma coisa que eu nunca parei para perguntar, a gente tá falando em benefício municipal, eu não vejo, pelo menos o que eu saiba, eu não vejo um diálogo também entre o Governo do Estado e o município. Eu nunca parei para pensar nisso, mas a gente fala que não sabe, mas o Governo do Estado também não vê nenhuma contrapartida poderia se dar para estar dando essa alavancada junto com a Prefeitura e acaba que tá sem resolver essa problemática (Dani, 2023).

Não estamos, em absoluto, realizando a defesa de partidos ou direções ideológicas no encaminhamento da gestão pública. Mas é válido salientar que as ponderações são válidas, na medida em que esse deslocamento e esse ruído no diálogo prejudicam o andamento de algumas ações e impactam a dimensão de fortalecimento dos direitos sociais.

Ao tratar dessas “contrapartidas” do governo estadual, é importante recordar que essa esfera do poder público, recentemente, vem investindo em algumas ações no campo da moradia. Como exemplo podemos citar a requalificação de prédios estaduais para oferta de moradias populares, como é o caso do antigo prédio da Vice-Governadora, além da instituição do Programa Morar Bem, que se fundamenta na oferta de um valor de até 20 mil reais para que famílias possam dar entrada na compra da casa própria.

Seguindo a perspectiva de pensar sobre o papel do auxílio-moradia, os entraves e dificuldades, é importante dar um especial destaque para a Secretaria de Assistência Social, que, mesmo não possuindo a competência precípua de gerir esse benefício, ainda agrega e acompanha algumas famílias.

Essa relação é vislumbrada na fala de Clarice, ao observar a desconexão entre o sentido do auxílio-moradia e a sua inserção no ciclo da assistência social. A gestora, que sinaliza que o benefício só existe na pasta da assistência por sinistros – incêndios em sete comunidades ocorridos entre os anos de 2005 e 2013 –, sinaliza que existe na cidade, além do

auxílio-moradia, o auxílio-acolhida, que é tipificado na lei de benefícios eventuais do município e garante o valor de R\$ 300 para famílias em situação de vulnerabilidade.

Clarice aponta que essa questão causa certa confusão nos mais desatentos, que associam o auxílio-moradia a um benefício eventual e esquecem que é de competência da Defesa Civil, ficando a cargo das demais secretarias, especialmente a de Habitação, responder às demandas por moradia definitiva.

Já o auxílio-acolhida, presente, como citado, no âmbito da assistência, tem caráter temporário, de modo que o público só pode ter acesso ao benefício mediante inscrição no Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico) e se estiver em situação de vulnerabilidade social, sendo impossibilitado de garantir condições de moradia naquele momento. Chama a atenção nesse benefício o fato de que, diferentemente do auxílio-moradia, ele contempla pessoas em situação de rua, que são acompanhadas diretamente pelas equipes de abordagem social.

Contudo, lembra a gestora, o usuário não pode acumular os dois benefícios “[...] ou ele está em auxílio-acolhida ou ele está em auxílio-moradia, jamais ele vai receber os dois, não” (Clarice, 2023).

As demais secretarias municipais, por terem tido algumas limitações em relação ao acesso do contato direto com os gestores, não puderam ser aprofundadas na análise do conteúdo das informações repassadas. Contudo, como veremos nas falas de alguns moradores e de outros técnicos e gestores, elas possuem singularidades bem-marcadas na dinâmica do programa.

4.3 ENTRAVES DO COTIDIANO NO TRATO COM O AUXÍLIO-MORADIA

Como em todas as políticas públicas e ações de caráter público, a problemática da habitação e as ações a ela vinculadas, como é o caso do auxílio-moradia, são uma constante na realidade social, política e econômica. Da ausência de recursos à necessidade de sistematização de informações, gestores, técnicos e população usuária vislumbram diversas problemáticas no cotidiano de trato com esse benefício.

Nessa direção, são vários os entraves encontrados no trato com o auxílio-moradia. Nas entrevistas realizadas, chamam a atenção três aspectos principais: 1. A dificuldade que algumas secretarias têm de organizar dados e disponibilizá-los de forma sistematizada; 2. A redução do número de técnicos envolvidos com a gestão e operacionalização do auxílio-

moradia; e 3. O repasse de algumas responsabilidades do Estado para a iniciativa dos moradores.

A primeira questão, bem demarcada por Raquel e Clarice, pode ser compreendida enquanto a lógica de agrupamento seletivo de dados, ou seja, o diálogo vai sendo dissolvido ao longo do processo de execução da ação. Com isso, cada secretaria sabe das suas respectivas competências, contudo, pela ausência ou insuficiência de uma base unificada de informações, terminam construindo intervenções desvinculadas do todo.

Isso faz com que não exista unidade entre algumas secretarias. E as intervenções terminam ficando focalizadas em áreas específicas e alguns beneficiários não são priorizados nas ações.

Também ilustra essa situação, a fala de Dani (2023):

[...] a gente não tem de fato sistematicamente um acompanhamento dessas famílias, teve o cadastramento em 2018, então assim como é um tempo muito longo nesse intervalo, ele nos procura porque aí vai vir. A gente está com um número muito grande, tem mudança de titularidade, uma outra questão, assim é até uma crítica que eu faço ao próprio município e até à Defesa Civil em particular, a gente não tem aqui um jurídico, então a gente lida com auxílio-moradia e é um benefício muito do bom senso ou de regras que a gente estabeleceu.

Esse problema se estende para outros setores e secretarias, principalmente porque a ausência de organização de informações e a não construção de um banco de dados geram um impasse na operacionalização e identificação, por parte das secretarias competentes, das áreas ou beneficiários aptos a se inserir em algumas ações de provisão de moradia, por exemplo.

O segundo aspecto foi apontado pelas equipes que atuam diretamente com a execução do programa, especialmente aqueles que estão nos espaços de maior demanda pelo auxílio – áreas de morro e áreas alagáveis, a exemplo dos morros da Zona Norte e da Zona Sul do Recife, que, como visto em 2022, foram “campeãs de inserção de moradores em auxílio-moradia” (Michelle, 2023).

Porém, essa questão esbarra em uma severa situação que é a limitação de profissionais aptos a atuar nessa realidade, especialmente técnicos que realizem visitas e acompanhamento sistemático dessa população, pois, como lembra Dani (2023), quando a população é removida de alguma área e adentra no auxílio, parece que uma bomba é acionada e as várias secretarias jogam para o outro a responsabilidade de gerenciar o benefício e acompanhar a família.

O saneamento bota lá no auxílio-moradia deles que vai fazer um projeto de saneamento e vai retirar algumas casas, não perguntou por que o setor de gerenciamento faz parte daqui, então acabamos gerenciando todos os benefícios. E na verdade já houve uma discussão outrora com outro secretário daqui da Defesa Civil de se discutir isso, e ia ser levado para a Câmara ou coisa parecida com proposta desde que o auxílio-moradia está na Secretaria de Assistência ou de Habitação e discussão gira em torno de tirar isso da gente e colocar isso para uma outra secretaria.

Por fim, temos a questão do repasse de algumas responsabilidades do Estado para a iniciativa da população. Essa situação é vista, por exemplo, na referência que alguns técnicos fazem ao conhecido Programa Parceria, que oferta materiais de construção e acompanhamento técnico para que moradores de áreas de morro possam edificar muros de contenção para evitar deslizamentos de terra.

Nas palavras de Michelle (2023):

A gente tem, por exemplo, uns dois anos antes da pandemia, a Prefeitura começou a investir no Programa Parceria, que não é um programa novo também, é um programa de décadas. Mas aí houve uma nova roupagem, houve um novo investimento, que aí qual é a ideia do Programa Parceria, a ideia dele é minimizar a risco através de intervenções estruturadoras, né? Seja através de um muro, uma contenção, é um corrimão, é uma fossa e olhe que fossa é saúde, viu? Muito importante, às vezes até mais importante do que outras obras, né? Porque passa aí por muitas questões de saúde. Então o Parceria chega dessa forma, mas ele tem uma contrapartida do morador, pois o morador é responsável pela mão de obra, no geral, a receptividade do morador com o Programa Parceria é muito boa, por que eu tenho aqui uma barreira de 4 m, eu tenho 1,70 m, então duas vezes, então é uma barreira baixa para o que a gente trabalha aqui, eu tenho uma certa distância do imóvel, é pouco provável que a URB, que é responsável por fazer essa obras na Prefeitura, vai chegar nessa barreira, muito pouco provável, ela vai focar nas Barreiras maiores que atendam um número maior de família, mas essa aqui que mora eu e meus dois vizinhos, acho pouco provável no sentido de custo-benefício, né?

Mesmo sendo uma prática antiga na história do Recife, o incentivo à gestão individual dos problemas, por meio da autoconstrução e responsabilização do morador pela ação a ser realizada, é destacada como relevante para mitigar o crônico problema da moradia e da ausência de infraestrutura em áreas de morro.

O programa em si não é um problema, ao contrário, pode ser visto como possibilidade para sanar a problemática das ocupações em áreas de morro presente na cidade. Contudo, analisando as falas, fica evidente que o caminho trilhado pela gestão pública, ao menos nesse quesito, é jogar para a iniciativa dos moradores uma competência técnica que é do Estado. Independentemente da oferta de materiais e da formação técnica, cabe ao Estado, como

demonstrado muitas vezes nas propagandas televisionadas e no debate político, oferecer qualidade de vida à população através da oferta de ações públicas condizentes com a demanda presente.

Ao tratarmos do Programa Parceria, parece que o auxílio-moradia se perdeu na entrevista, sendo necessário retomar o debate sobre o benefício, especialmente no que tange ao diálogo das secretarias com organizações e movimentos de luta por moradia.

Nesse sentido, dos sete entrevistados, apenas três gestores/técnicos apontaram existir uma efetiva articulação com grupos sociais que lutam por moradia, com destaque para Josué (2023), que alude:

[...] tanto pessoal que se organizou enquanto movimento e tiveram que ser retiradas por força de uma reintegração de posse, é muito presente como a comunidade em si, que não era um movimento institucional, não é mais formal, mas eles acabam se organizando para estar vindo aqui buscar da Prefeitura uma solução, então são esses, aquele morador individual que saiu ali sozinho é mais difícil de chegar, ele liga, às vezes fala, o prefeito vai no evento e ele tá no auxílio-moradia, aproveita chega lá, mas os movimentos e as comunidades mais organizadas, esse diálogo é muito permanente mesmo.

As demais apresentam uma dimensão técnica e residual, uma vez que esses grupos são acessados quando existem demandas e pautas técnicas a serem tratadas, como, por exemplo, nas mobilizações para recadastramento de benefícios eventuais e nos processos de inserção em algumas áreas, como lembra Raquel (2023): “A gente tem o trabalho muito parecido com os agentes de Saúde que andam todos os dias no território, é diferente um pouco da assistência, já que o Cras é a porta de entrada para os benefícios, porém a equipe é mais de receber a demanda dentro do espaço”.

Nesse sentido, é válido apontar que, mesmo sendo de suma importância, a feição do diálogo com os beneficiários foi tangenciada no processo de aproximação com as falas dos interlocutores. Como citado, dadas as exceções, a maior parte da equipe situava os beneficiários apenas na perspectiva de sujeitos que recebem um benefício, mas não como parte integrante do processo maior de garantia de direito.

4.4 O DIREITO À MORADIA NA VISÃO DA GESTÃO PÚBLICA

O direito à moradia, como visto na seção anterior, insere-se na Constituição Federal de 1988 enquanto um direito social, devendo o Estado brasileiro, por meio de políticas, programas e projetos integrados e contínuos, promover o acesso ao público demandante.

Na realidade do Recife, é possível observar que esse direito emerge de forma bastante difusa, tendo em vista que a perspectiva da moradia, na atualidade, não é peça-chave na gestão pública, ao menos, na leitura mais apurada, que mergulha nos dados concretos acerca dessa problemática.

É comum ouvirmos nas propagandas eleitorais e na mídia digital, ou mesmo lermos em jornais e portais de notícias, que o Recife é amplo e que as dificuldades para a inserção da população em áreas edificáveis e salubres são o desafio do momento. De fato, essa narrativa é coerente, e mais: é a constatação do que já vem se desenhando nos últimos anos na cidade.

Todavia, o cerne contraditório não reside na constatação do problema, mas, sim, nas possíveis soluções. Nesse sentido, as políticas e programas habitacionais guardam papel essencial e preponderante nessa conjuntura, notadamente, na medida em que se aproximam da população, ouvem e constroem propostas de ação mediadas pela necessidade, cariz técnico e respeito às singularidades dos sujeitos que demandam tais intervenções.

No caso da capital pernambucana, o debate sobre o direito à moradia guarda algumas particularidades. Entre elas, temos que ressaltar que, na cidade, a visão tomada por gestores públicos ainda é a de resposta assentida em sentido duplo: ou se constroem conjuntos habitacionais para as famílias que necessitam de moradia; ou inserem-nas em benefícios fragmentados e limitados, como é o caso do auxílio-moradia. Em ambos os casos, mesmo que essas ações, em especial a primeira, atenuem a latente questão, não são formas eficientes de responder ao problema da moradia na cidade.

Nessa direção, podemos resgatar falas da equipe técnica e gestores para compreender melhor essa situação. Chama atenção, por exemplo, a reflexão feita por Raquel, que, ao ser indagada sobre o problema da moradia na capital pernambucana, destaca a dimensão das vulnerabilidades existentes no espaço urbano local, bem como a necessidade de práticas que integrem os sujeitos ao mercado e lhes deem acesso à renda. Mas, no discurso da gestora, fica claro um elemento: a sutil desresponsabilização do Estado enquanto provedor direto desse direito. Nas palavras da interlocutora:

[...] precisa ser trabalhado o problema da questão da vulnerabilidade que também está muito ligada à parte da assistência, à condição de vida, condição de renda, de trabalho, descolar idade, o acesso às políticas. Então tem que vir da origem do problema, porque se eu tiver uma condição financeira melhor, se o meu poder aquisitivo melhorar, eu vou ter condição de ter uma moradia mais digna e que isso não seja totalmente uma responsabilidade do município de fazer isso, porque se for só do município para construir casa não vai dar tempo, não vai dar conta, se o município trabalhar só com construção de moradias, por conta da necessidade da

população, e aqui em Recife é um município completamente vulnerável, desigual e todas as questões, mas eu acho que parte muito da gestão do interesse político de trabalhar efetivamente com essas políticas. (Raquel, 2023).

Mesmo demarcando a realidade múltipla da cidade, passagens como “eu vou ter condição de ter uma moradia mais digna e que isso não seja totalmente uma responsabilidade do município” merecem ser ressaltadas e pontuadas no argumento de que a moradia parece distanciar-se das competências diretas do Estado.

À primeira vista, parece justo considerar a responsabilidade estatal no campo de políticas como saúde, assistência e educação, por serem mais visíveis e gerarem o fortalecimento do capital político. Mas, nesse sentido, a moradia se perde na leitura, fazendo com que pareça que só pode ser acessada enquanto mérito da renda, ou seja, o Estado investe em políticas de mitigação das vulnerabilidades e o sujeito terá condições de se manter e acessar um imóvel.

Essa leitura, que também pode ser vista por outro ângulo, o da emancipação do sujeito e da ruptura das dependências com o Estado, deve ser cuidadosa, pois compete ao Estado, constitucionalmente, a garantia do bem comum. Ou seja, se os cidadãos demandam aquele direito e não podem acessá-lo via mercado ou campo privado, as políticas públicas devem funcionar enquanto atenuantes e mediadoras do problema.

Outra visão presente nos discursos da equipe técnica é a que justifica a ausência de espaços para a construção de novas moradias para a população atendida pelo auxílio-moradia, ou mesmo para os indivíduos e famílias que necessitam de concretas soluções habitacionais.

As palavras de Joanna, técnica social que atua há mais de 20 anos com a questão habitacional, refletem essa dimensão.

Eu só acho assim que a questão geográfica não possibilita também as intervenções da Prefeitura. Porque Recife é cortado por vários rios, canais e assim você olha e teve a ocupação desordenada e eu acho que falta é terreno mesmo para a Prefeitura poder beneficiar essas pessoas, porque assim os melhores bairros já foram ocupados por quem tem [dinheiro]. Ele vai construir espaço aonde, né? É um grande desafio. (Joanna, 2023).

Essa fala, corroborada por outras pessoas da gestão e equipe técnica, mesmo dotada de coerência, já que a marca de construção urbana do Recife é essa – espaço cortado por rios e densamente ocupado –, contudo, guarda alguns problemas. Inicialmente, a indicação do termo ocupação desordenada, para referir-se à disposição habitacional na cidade. Essa leitura, em geral associada às formas de ocupação da população pobre, revela a visão que culpabiliza os

sujeitos que fogem da lógica da ordem urbana. Qual seria essa ordem? A do mercado, que impõe formas de organização social e torna os espaços seletivos a partir dos interesses econômicos.

Esse movimento, que revela a dimensão da crise habitacional, marcada pelos tensionamentos diretos entre o direito de morar e a distância da moradia, auxilia na reflexão de que a habitação cada vez mais vem sendo tomada de assalto pelo mercado, que, no caso do Recife, por exemplo, passa a ter centralidade no contexto de fragilização da organização das pautas urbanas, entre elas a conformação de efetivas políticas que geram não só a casa, mas condições de habitabilidade, com capacidade de oferta de saúde, assistência, educação, saneamento, mobilidade, infraestrutura etc.

Outra questão é a ausência da reflexão sobre as disparidades na composição das classes por bairros. A ideia de que “os melhores bairros já foram ocupados por quem tem” é o tônus desse viés que, em geral, desassocia a história, os conflitos e as lutas que a população teve que enfrentar diversas pressões, em geral violentas, para ocupar e permanecer em determinados territórios da cidade. Lembremos, por exemplo, de bairros como Casa Amarela e os morros que o circundam e das lutas cotidianas enfrentadas pela população do bairro de Brasília Teimosa, frente às constantes investidas do capital imobiliário.

Mas do universo de falas, uma das que mais chama a atenção, ao ser questionada sobre o direito à moradia, é a de Dani, ao afirmar que:

[...] o direito à moradia aqui, infelizmente é um direito que sabemos que não é para todo mundo, tem uma questão muito fragmentada de outras políticas. A gente percebe hoje famílias cada vez mais numerosas e fragilizadas pela importância de se ter uma moradia, eles não têm a casa só como uma estrutura de alvenaria. Ali é um ponto seguro, portanto é uma conexão, uma valorização maior (Dani, 2023).

Essa fala, mesmo revelando a dimensão dúbia sobre a moradia, leva-nos à reflexão de que a omissão do Estado, justificada por argumentos simplistas, pode ser tolerada, desde que devidamente fundamentada na realidade. Como assim? A fragmentação das intervenções públicas e a construção desse ideário da não política fazem com que o real seja mistificado. A razão prática passa a ser a razão da lógica dominante, logo, o imediato ganha força e sustenta o discurso que é propagado para amplos setores da sociedade. Por essa razão, especialmente, muitos usuários e famílias não demonstram a devida compreensão crítica da realidade, sentindo-se ausentes da pauta e segregados do debate político.

Essa relação, que evidenciaremos com mais afinco na próxima seção, demarca as bases da realidade e a própria conformação do auxílio-moradia na realidade do Recife. Com isso, é possível compreender que, ao longo do processo histórico de organização do auxílio-moradia, a questão da habitação figurou como peça secundária na ordem da agenda pública. Dezenas de famílias foram inseridas nesse auxílio, em contextos temporais e situações diversas, contudo, a gestão pública não investiu efetivamente em habitações – e em políticas e programas no campo habitacional –, tampouco em infraestrutura social e urbana, para que essa população tivesse garantidas a moradia com condições de habitabilidade, saneamento básico, saúde, educação e assistência social.

5 O LUGAR DOS MORADORES NA DISTRIBUIÇÃO DO AUXÍLIO-MORADIA NO RECIFE

Pra ser feliz num lugar
Pra sorrir e cantar
Tanta coisa a gente inventa.
Mas no dia que a poesia se arrebenta
É que as pedras vão cantar.
(Fagner – Pedras que cantam).

Fechamos a última seção, abordando os dizeres e concepções dos gestores públicos acerca do auxílio-moradia, refletindo o entendimento destes sobre o benefício e os direcionamentos da gestão pública em relação à sua operacionalização. Além disso, tratamos da organização e disposição da gestão do auxílio-moradia nos dias atuais, apresentando as competências de cada secretaria municipal na sua condução.

Nas análises de entrevistas com os três gestores e quatro profissionais da equipe técnica, constatamos a dimensão de seletividade e o tensionamentos presentes no espaço de gestão no que tange ao trabalho com o auxílio-moradia, sendo este, na perspectiva analítica aqui adotada, secundarizado nas ações e intervenções da gestão pública.

Dito isso, cumpre na presente seção, realizar o objetivo de identificar a relação entre o auxílio-moradia, as formas de organização social da população atendida e a situação habitacional na cidade do Recife, com ênfase na RPA 2, locus privilegiado do estudo.

5.1 TEMPO DESVELADO: LUTA DOS BENEFICIÁRIOS DO AUXÍLIO-MORADIA PELO DIREITO À MORADIA

Fincada na planície costeira, banhada pelo mar e desenhada pelas longas trilhas fluviais das bacias dos Rios Beberibe, Capibaribe e Tejipió, Recife é o que podemos classificar como espaço estruturalmente plural. Isso ocorre em face das características do seu ambiente físico, mas também pela própria história de formação territorial urbana, que ganha feições, já nos meandros do século XVI, com o processo de ocupação e usurpação engendrado pelos colonos portugueses.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), a capital pernambucana abriga uma população total de 1.488.920 habitantes, distribuídos em 218, 843 km², tendo densidade demográfica de 6.803,60 hab./km² (IBGE, 2022). Para efeito de gestão

pública, é dividida em seis Regiões Político-Administrativas (RPA) e dezoito microrregiões, englobando 94 bairros.

Ao longo dos anos, o Recife vem apresentando evolução de alguns indicadores sociais, a exemplo do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM⁴⁸), que, no ano de 2010, era de 0,772, evoluindo 16,9%, ao considerarmos que, no ano de 2000, era de 0,660 (IBGE, 2022).⁴⁹

Bitoun *et al.* (2012) chamam a atenção para o fato de a cidade deter, mesmo com essa modificação no seu IDHM, um crescimento permeado por desigualdades socioespaciais e territoriais. Tal afirmação pode ser comprovada ao destacarmos e compararmos o IDH de bairros do Recife, a exemplo do Espinheiro, que apresenta índice de 0,955, e os Aflitos, com 0,952 (Atlas Brasil, 2010), enquanto a Zeis de Santo Amaro, no bairro homônimo, por exemplo, apresenta IDH médio de 0,608, comparável ao mesmo índice registrado em países como Índia (0,609) e Namíbia (0,628) (PNUD, 2014).

Nesse sentido, a desigualdade social, pode-se pensar, tem vinculação com a pobreza e emerge como um dos principais problemas, em escala nacional, e da mesma forma nas escalas regionais e local.

Com isso, a mediação dos termos e dados expostos pode ser analisada à luz da abordagem marxista da realidade social, em especial particularizando a dimensão da questão social e a relação desta com as desigualdades socioespaciais que caracterizam a sociedade capitalista na fase atual.

As obras de Ianni (1992), Iamamoto (2001), Netto (2001), Arcoverde (2008) e Raposo (2015), entre outros, podem ser destacadas no universo de estudos sobre o tema. Portanto, para esclarecer nossa concepção, partimos do entendimento da questão social enquanto resultado contraditório da relação entre capital e trabalho, ou mesmo do “[...] conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado [...]” (Iamamoto, 2001, p. 16).

Assim, a gênese da questão está relacionada ao desenvolvimento do Modo Capitalista de Produção (MCP), na fase industrial, que se deu na segunda metade do século XIX, bem como às respostas fornecidas pelo Estado para o enfrentamento de suas implicações sociais.

⁴⁸ Esse indicador é construído por questões básicas como: acesso a serviços públicos, educação, assistência, lazer, trabalho, etc., por isso observamos variações temporais e locais nos dados.

⁴⁹ É importante lembrar que os dados sobre IDHM são calculados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que considera as informações dos últimos censos demográficos como base para o cálculo. Dessa forma, dados mais recentes sobre o Recife só devem ser consolidados nos próximos anos com a difusão e a ampliação dos microdados do Censo Demográfico de 2022.

A divisão positivista entre o que seriam problemas sociais e problemas econômicos baliza as disputas em torno de situações passíveis de enfrentamento e investimento direito do Estado burguês, e das situações que poderiam ser ponderadas sob a ótica da moralização, da caridade e da repressão. É possível observar que “A ‘questão social’ [...] passa a ser concebida como ‘questões’ isoladas, e ainda como fenômenos naturais ou produzidos pelo comportamento dos sujeitos que os padecem” (Montaño, 2012, p. 272).

Partindo da perspectiva defendida por Marx (2013), ao construir, no capítulo XXIII d’O Capital, a tese da *Lei Geral da Acumulação Capitalista*, é necessário compreender essa indissociabilidade entre questão social e capitalismo, tendo em vista que a contradição capital *versus* trabalho é inerente ao processo de acumulação, pois concordamos com Netto (2001, p. 45), quando afirma que “[...] a ‘questão social’ está elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho – a exploração”.

Apesar disso, é importante termos a atenção em pensar a questão social inserida na totalidade dos fenômenos da realidade, buscando a essência das expressões que a permeiam. Por isso, longe de concebê-la como mero sinônimo de pobreza, desemprego, violência, etc., temos de ter a lucidez de considerar que “[...] a economia e a sociedade, a produção e as condições de produção, o capital e o trabalho, a mercadoria e o lucro, o pauperismo e a propriedade privada capitalista reproduzem-se reciprocamente” (Ianni, 1989, p. 150).

Ou seja, refletir sobre a questão social é superar dicotomias e ingressar nas diversas contradições que permeiam a sociedade capitalista contemporânea, pois “[...] à medida que se desenvolvem e se multiplicam as diversidades sociais, também se desenvolvem e se multiplicam as desigualdades e os antagonismos” (Ianni, 1989, p. 150-151). Por isso, a reflexão conjunta sobre as desigualdades e outros problemas postos na realidade social baseia-se nas escolhas que trilhamos neste trabalho e no entendimento das particularidades dos fenômenos sociais que são cristalizados e analisados em contextos, conjunturas e escalas distintas.

Por isso, é necessário ilustrar que, no âmbito dos debates contemporâneos sobre a questão social e o enfrentamento das suas manifestações diretas, entre elas a ausência de moradias para a população pobre e a incidência de intervenções fragmentadas por parte do Estado, não é possível se omitir ou postular uma neutralidade analítica, pois os que assim o fazem acabam por incorrer no grave erro de legitimar e relativizar os problemas que sustentam as múltiplas faces da questão social.

No caso brasileiro, por exemplo, o cenário posto corrobora a observação citada, tendo em vista que as noções de pobreza e desigualdade de renda ainda permeiam os debates acerca

desse enfrentamento direto das “sequelas” da questão social (Raposo, 2015), ficando tais consequências sitiadas em uma vereda mecanizada, despolitizada e esvaziada da direção crítica e contraditória que ampara a estrutura que as origina.

É possível notar que a entrada do Brasil no século XXI expõe as tensões mais agudas das “sequelas” da questão social, que podem ser traduzidas, segundo Raposo (2015), “[...] pela situação precária dos trabalhadores imigrantes, dos trabalhadores de rua, do trabalho informal e terceirizado, da falta de transportes públicos, de serviços públicos de saúde, educação, saneamento básico e água potável para as periferias e regiões mais pobres do país”.

Além de tais situações, citamos a desigualdade no acesso à moradia e às infraestruturas social e urbana para as classes pobres, e a precariedade dos serviços de assistência social, entre outras questões, que, aprofundando a tese defendida por Raposo (2015, p. 94), “[...] refletem as tendências constitutivas das particularidades da questão social no Brasil, consubstanciadas na precarização, na superexploração do trabalho e na expropriação dos direitos sociais”.

Trazendo a dimensão para o Recife, lócus do nosso estudo, é possível notar que aspectos conjunturais e estruturais figuram como peças-chave na agudização das manifestações diretas da questão social na capital pernambucana. Essa perspectiva é defendida por Arcoverde (2008), ao sinalizar que tais aspectos são responsáveis pela situação de pobreza, desemprego, violência e desigualdade na cidade, bem como pelas precárias condições de moradia da população.

Para a autora, a queda dos salários, a concentração de riquezas e o aumento dos juros figuram como reflexos da conjuntura contemporânea, devendo ser considerados nas análises sobre as manifestações da questão social.

Dito isso, ao retornarmos para a análise dos dados empíricos, observamos que, de acordo com a Síntese de Indicadores Sociais (IBGE, 2023), construída pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2022 o estado de Pernambuco apresentou uma taxa de extrema pobreza de 11,7%, o que representa mais de 1 milhão de pessoas nessa situação. O Recife, conforme o mesmo documento, desponta com um contingente de 6,7% de pessoas em situação de extrema pobreza e 36,2% abaixo da linha da pobreza.

Ao recortarmos o índice de Gini da metrópole do Recife, constatamos que, no último trimestre de 2023, de acordo com o Boletim do Observatório das Metrôpoles (2024), a Região Metropolitana do Recife apresenta-se como a terceira metrópole mais desigual do Brasil, ficando abaixo apenas da Região Metropolitana de Aracaju, com taxa de 0,657, e da Região

Metropolitana de Salvador, com taxa de 0,648, consolidando uma taxa de 0,636. Vale destacar que a desigualdade no acesso à renda na metrópole já se configura como elemento histórico, tendo em vista que, nos últimos trinta anos, a concentração de riquezas tem aumentado na metrópole pernambucana, passando na última década de 0,6789 (2000) para 0,6894 (2010) e chegando em 2021 a um índice de 0,669 (Observatório das Metrôpoles, 2022).

No caso específico do Recife, destacamos as diversidades espaciais urbanas verificadas entre as RPA que integram a cidade⁵⁰. Fatores como concentração de renda e pobreza, longevidade, desenvolvimento humano e educacional, além de acesso à infraestrutura social e urbana e saneamento básico, indicam que as formas de reprodução espacial na cidade são perpassadas pela dinâmica segregadora e desigual que caracteriza a atual fase de acumulação capitalista, marcada pelos processos de financeirização da vida, expropriações de direitos e violência extremada.

Entre os principais aspectos representados nesse novo patamar de realização das relações sociais, citamos o desigual acesso à habitação pela população pobre nas grandes metrôpoles brasileiras. Entre elas, situamos o Recife, que historicamente possui um crescimento permeado por severas desigualdades e concentração de terras urbanas, como é possível observar em clássicos estudos como os de Castro (1968), Melo (1985), Moura (1990), Baltar (1999), Rezende (2002) e Bernardes (2013), entre outros.

Ao pensarmos essa desigual distribuição de moradias para classes pobres, torna-se imperativo retornar ao clássico texto *Sobre a questão da moradia*, escrito em meados do século XIX pelo revolucionário alemão Friedrich Engels (2015, p. 39), citado anteriormente, mas que vale ser repostado, tendo em vista que, ao ponderar a realidade do desenvolvimento urbano nas cidades inglesas no contexto de adensamento das bases do capitalismo industrial, ilustrou que:

[...] as moradias dos trabalhadores e, de modo geral, as moradias menores se tornam raras e caras e muitas vezes nem podem ser adquiridas, porque nessas condições a indústria da construção civil, para a qual as moradias mais caras representam um campo de especulação muito mais atrativo, apenas excepcionalmente construirá moradias para trabalhadores.

Embora distante temporal e geograficamente da realidade local, as reflexões apresentadas por Engels (2010; 2015) auxiliam as formas de entendimento contemporâneo

⁵⁰ O aprofundamento do debate sobre as desigualdades presentes nas RPA do Recife é abordado em estudos anteriores, disponíveis em Gondim (2017; 2019) e Gondim e Lima (2021).

acerca das disputas no urbano. Não apenas por terra, mas pelo direito de morar e de ter uma moradia, o que agrega não só a “casa”, mas todo o conjunto de serviços de infraestrutura social e urbana, garantindo condições de saúde, educação, assistência social, mobilidade, lazer, enfim, um ambiente saudável onde seriam garantidas as necessidades básicas para o processo de reprodução social desses sujeitos.

Ainda na direção abordada, Harvey (2012, p. 84) enfatiza que:

O poder financeiro apoiado pelo Estado força a desobstrução dos bairros pobres, em alguns casos, tomando posse violentamente da terra ocupada por toda uma geração. A acumulação de capital através da atividade imobiliária é incrementada, já que a terra é adquirida quase sem custo.

Em consonância com a perspectiva marxista, Lefebvre (2002, p. 143), ao tratar do entendimento das aparências do real, chama a atenção para o fato de que os setores da construção civil encontram nas cidades capitalistas “[...] novo alento na conquista do espaço, em termos triviais, na especulação imobiliária, nas grandes obras (dentro e fora das cidades), na compra e na venda do espaço. E isso à escala mundial”. Seguindo essa linha de abordagem articulada à análise lefebvriana, Carlos (2015, p. 28), assevera que:

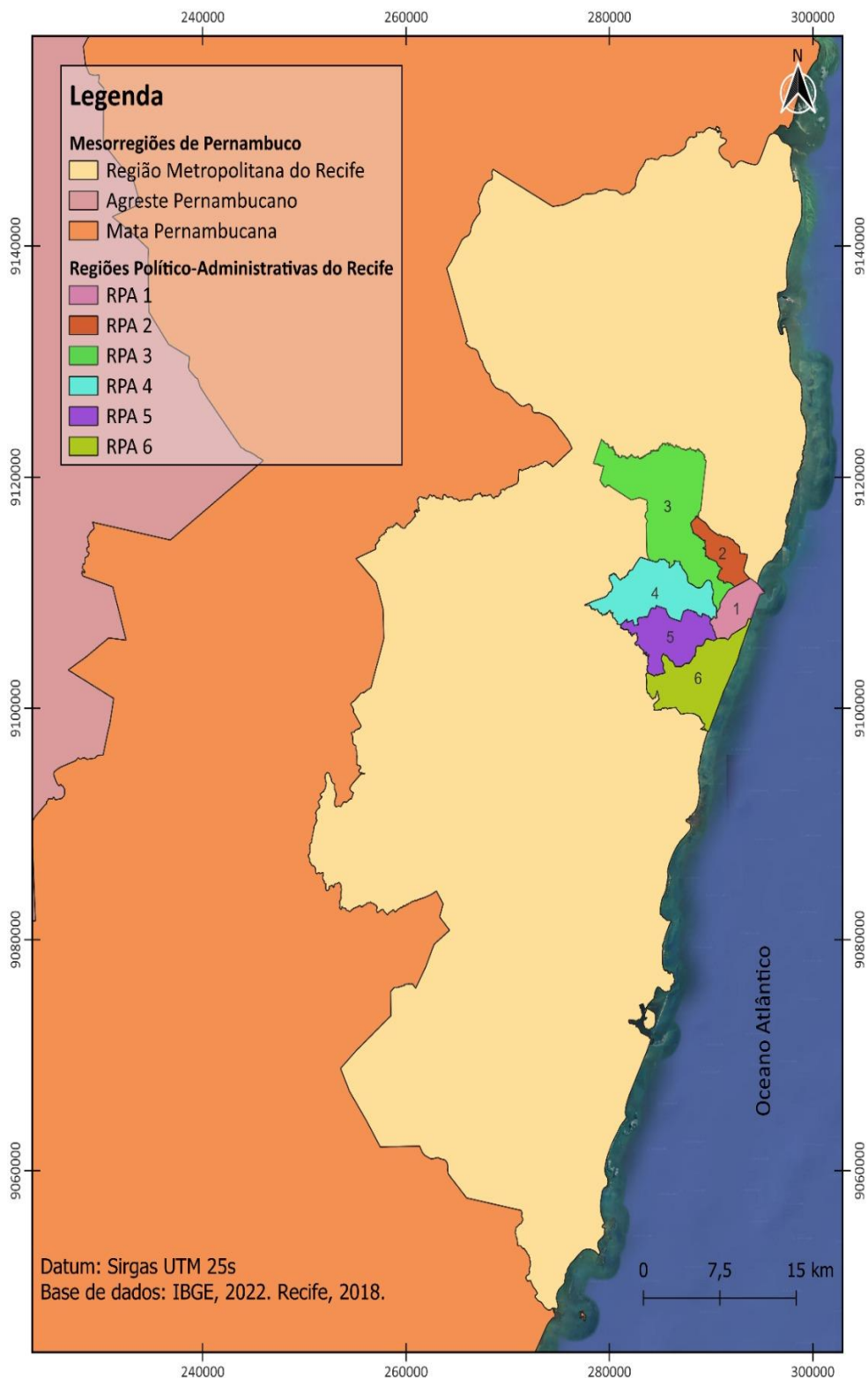
O processo de produção/reprodução do espaço sob a orientação capitalista repõe suas próprias condições de realização, renovando seus pressupostos, sem, todavia, desencadear novas contradições em sua realização. As transformações da metrópole, enquanto condição da realização do ciclo do capital, geram as lutas em torno do espaço que vão sinalizando esse movimento das contradições.

No caso do Recife, essa dimensão contraditória explicitada por meio do poder financeiro apoiado pelo Estado e influenciado por setores da construção civil nos processos de provisão de moradias para a população pobre, é uma constante. Nos estudos de Souza *et al* (2015), Gondim e Lima (2021) e Lima (2012), entre outros, é possível identificar pistas para asseverar que a síntese dialética que remonta à história do urbano no Recife poderia estar imbricada no peso dos processos de segregação social e espacial na cidade, bem como das desigualdades no urbano, sobremaneira nos recortes das várias frações do mosaico que é o Recife.

Nessa direção, os verbos *ocupar*, *lutar*, *pressionar* e *permanecer* certamente atestam o que citamos acima, por sintetizarem as constantes ebulições sociais da cidade, possibilitando o direcionamento dos nossos olhares para o entendimento das múltiplas e contraditórias formas de pensar o Recife, seja pela interface das desigualdades socioespaciais e das

dinâmicas de produção e reprodução do espaço urbano, seja até mesmo pelas distintas formas de acesso à habitação para a população no atual contexto de crise habitacional e expansão das expropriações no urbano.

Mapa 2 – Região Metropolitana do Recife (RMR), Recife e RPA



Fonte: elaboração própria (2024).

Ao destrincharmos a capital pernambucana, observamos, entre outras coisas, o aspecto da seletividade dos lugares e a forma de apropriação do solo urbano que, historicamente, deu-se de forma desigual e repressiva, bastando vislumbrar o processo de organização de comunidades como Brasília Teimosa, Chão de Estrelas, Chié e tantas outras, para sumariarmos minimamente as contrações postas na realidade local.

Dimensionar os olhares para a leitura do Recife a partir das RPA que o compõem auxilia o entendimento da complexa relação que estamos tratando aqui. O Mapa 2 acima apresenta a cidade do Recife e as 6 RPA que a constituem.

Cada Região Político-Administrativa se distingue por sua extensão territorial, número de bairros, tipologia habitacional, história de formação, acessibilidade e mobilidade urbana, acesso a equipamentos sociais, saneamento básico e renda da população residente.

Dada a limitação de tempo e os objetivos desta tese, buscaremos estabelecer aproximações sobre o contexto de cada RPA, bem como algumas particularidades presentes nos territórios e bairros que as integram.

No que se refere à disparidade entre bairros e RPA, começaremos analisando as RPA 3 e 6, que englobam bairros como Parnamirim, Paissandu, Graças, Apipucos, Espinheiro, Casa Forte, Boa Viagem e Pina, todos com altos índices de desenvolvimento humano e iniciativas significativas em mobilidade urbana, habitação e requalificação de áreas de uso coletivo, como praças e parques.

Tabela 1 – Regiões Político-Administrativas do Recife (caracterização)⁵¹

RPA	POPULAÇÃO	ÁREA TOTAL (HA) ⁶¹	NÚMERO DE BAIROS	ÁREAS ZEIS
1 (Centro)	78.114	1.525,12	11	05
2 (Norte)	221.234	1.481,54	18	06
3 (Noroeste)	312.981	7.889,49	29	13
4 (Oeste)	278.947	4.208,77	12	15
5 (Sudoeste)	263.778	2.990,88	16	19
6 (Sul)	382.665	4.179,46	8	15
RECIFE	1.537.704	22.275,26	94	73

Fonte: Lucena (2017) *apud* Gondim (2019).

⁵¹ Destacamos que os dados apresentados são oriundos dos estudos realizados para a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social do Recife (PLHIS), em meados de 2017. Dessa feita, as informações de cada RPA estão dimensionadas de acordo com o levantamento realizado pelo Censo Demográfico do IBGE de 2010.

A RPA 3, por exemplo, é a maior de Recife, com uma população de 312.981 habitantes e extensão territorial de 7.889,49 hectares (Tabela 1). Dividida em três microrregiões, que juntas compreendem 29 bairros – conforme dados da Prefeitura do Recife (*apud* Gondim, 2019) – a RPA 3 tem um IDHM de 0,786. A Microrregião 3.1 inclui bairros como Casa Forte, Aflitos, Apipucos, Graças e Espinheiro, sendo este último, como delineado linhas atrás, o bairro com o maior IDHM de Recife (0,955). No entanto, ao observarmos as microrregiões 3.2 e 3.3, encontramos bairros como Alto José do Pinho, Alto José Bonifácio, Brejo da Guabiraba, Macaxeira, Nova Descoberta e Pau-Ferro que possuem baixos ou muito baixos níveis de IDHM e de renda *per capita*.

Essas disparidades podem ser vislumbradas nas Imagens 1, 2 e 3, abaixo, ao apresentarmos bairros como Aflitos, Graças e Nova Descoberta, que, mesmo compondo a mesma RPA, caracterizam-se de forma bastante peculiar.

Imagem 1 – Prédios de alto padrão nos entornos do bairro dos Aflitos



Fonte: Gondim (2019).

Imagem 2 – Ponte na Rua Amélia, no bairro das Graças



Fonte: Gondim (2022).

Imagem 3 – Entornos da feira livre de Nova Descoberta



Fonte: Gondim (2023).

A RPA é caracterizada por áreas de morro, o que agrava problemas como a falta ou a precariedade de saneamento básico e de acessibilidade. Também é importante mencionar as 13 Zonas Especiais de Interesse Social que fazem parte dessa RPA, entre elas Casa Amarela, um bairro que combina desenvolvimento, história e desafios, tanto pela pressão da especulação imobiliária quanto pela situação dos moradores que vivem em morros e áreas inadequadas para a habitação.

Já na RPA 6, dois elementos merecem destaque: primeiro, a população total, que ultrapassa 362.650 habitantes, superando as RPA 3 e 4, que têm maior extensão territorial, segundo, o elevado valor do solo atribuído às partes da região, o que se justifica, entre outras coisas, pela presença de bairros como Pina e Boa Viagem, áreas de significativo valor econômico, visadas pelo setor privado e pela classe média de Recife.

Nessa área também observamos a forte incidência de espaços de pobreza, além de 15 Zeis, sendo essa uma característica marcante do local. Um dos principais bairros da região é Brasília Teimosa, simbólico nas lutas sociais pela moradia e pelo direito à habitação desde meados do século XX, sendo a primeira Zeis regulamentada no Brasil. Por ser uma área privilegiada em termos de localização litorânea, Brasília Teimosa tem sido alvo de especulação imobiliária, que nos últimos anos vem promovendo transformações significativas na ordem urbana de Recife (Gondim, 2019).

A RPA 4 engloba bairros na zona oeste de Recife, com uma população total de 278.947 habitantes distribuídos em 4.208,77 hectares, sendo a segunda maior região da cidade, atrás apenas da RPA 3 (Tabela 1). A região abriga 15 Zeis, distribuídas em 12 bairros, entre os quais se destacam Várzea, Caxangá, Cordeiro e Iputinga. A Cidade Universitária (CDU) também faz parte da RPA 4, sendo a sede da Universidade Federal de Pernambuco, a maior instituição pública de ensino do Norte e Nordeste, além de abrigar o Hospital das Clínicas (HC) da UFPE.

A área é também palco de projetos governamentais desenvolvidos por iniciativa própria e em conjunto com o governo federal e agências internacionais, como o Banco Mundial. Citamos, por exemplo, a Ponte Monteiro-Iputinga, inaugurada em setembro de 2024, e o Projeto Capibaribe Melhor, iniciado em meados dos anos 2010, com o objetivo de urbanizar e revitalizar o trecho urbano do Rio Capibaribe, focando em suas margens, da BR-101 à Avenida Agamenon Magalhães, com intervenções em mobilidade, saneamento integrado e provisão habitacional (Gondim, 2019).

Mais de dez anos depois, algumas obras ainda não foram concluídas e muitas áreas ribeirinhas, no bairro de Iputinga – Skylab, Ayrton Senna e Detran, entre outras – voltaram a ser ocupadas por populações pobres devido à demora nas ações. Isso tem gerado diversos problemas sociais, como famílias em extrema pobreza, auxílios-moradia insuficientes, violência latente e segregação urbana, além de impactos ambientais e econômicos. Essa conformação desigual do espaço pode ser vislumbrada na Imagem 4 abaixo, que apresenta a presença de ocupações às margens do Rio Capibaribe, nos entornos da Avenida Caxangá, no bairro da Várzea.

Imagem 4 – Ocupações às margens do Rio Capibaribe, no bairro da Várzea



Fonte: Gondim (2023).

Seguindo para o centro da cidade, delimitamos a RPA 1, que é composta majoritariamente pelos bairros do que chamamos de Recife Antigo. Com uma extensão territorial de 1.525,12 hectares, é formada por 11 bairros, sendo o maior deles Santo Amaro, com 27.9398 habitantes (Condepe/Fidem, 2012). A região abriga uma grande quantidade de áreas pobres e cinco Zonas Especiais de Interesse Social, entre elas as Zeis João de Barros, Chié e Santo Amaro, esta última uma das maiores da cidade.

Nessa RPA, destacam-se os bairros dos Coelho e Joana Bezerra, ambos com baixos índices de IDHM (0,622), renda (0,581) e IDHM Educação (0,560), além de abrigarem 28.190 habitantes em situação de pobreza, segundo dados do Atlas Brasil (2010). Esses números contrastam com a realidade de bairros vizinhos, como Paissandu e Ilha do Leite, que

possuem altos índices de IDHM (0,893), renda (0,901) e educação (0,862) (Atlas Brasil, 2010), além de terem boas condições de saneamento básico, urbanização e acesso a serviços públicos, como hospitais e escolas.

Em contraste com essa realidade, também encontramos na RPA 1 o bairro da Ilha do Leite, cortado pela Avenida Governador Agamenon Magalhães, que agrupa um dos maiores e mais modernos polos médicos do Norte e Nordeste, com a presença de hospitais privados e diversos centros empresariais, como é possível observar na Imagem 5.

Imagem 5 – Empresarial na Av. Gov. Agamenon Magalhães no bairro da Ilha do Leite



Fonte: Gondim (2024).

Quanto à RPA 5, ela se destaca por sua extensão de 2.990,88 hectares e por abrigar uma população de 263.778 habitantes (ver Tabela 3), sendo uma das RPA mais populosas de Recife. A região inclui 16 bairros e abriga 19 Zeis, o maior número entre as RPA, incluindo as Zeis Afogados e Mustardinha. Também é sede do complexo industrial do Curado, um importante polo econômico de Pernambuco e da Região Metropolitana do Recife, contando, ainda, com um sistema viário e ferroviário que conecta Recife a outros municípios da RMR, como o Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão dos Guararapes e Camaragibe. O setor de serviços também é relevante na área, com feiras livres e comércio varejista presentes em bairros como Afogados, Areias e San Martin.

Além disso, destacamos a presença de um terminal metroviário e rodoviário, importante para o deslocamento da população usuária no eixo metropolitano. O Terminal Integrado do Barro, além de possuir diversas linhas de ônibus e metrô, ligando o município do Recife a outros municípios, como Jaboatão e Camaragibe, também vem apresentando, ao longo dos anos, um forte adensamento de ocupações nos seus entornos, como é possível observar na Imagem 6. Esse processo, alinhado à necessidade latente da população em encontrar espaços para morar, tonaliza o cenário da contradição urbana, expondo a face concreta da crise habitacional que se espalha na realidade local, através desses processos contínuos de expropriação urbana.

Imagem 6 – Terminal Integrado do Barro



Fonte: Gondim (2023).

Ao findar, destacamos a RPA 2, que se configura enquanto área particular de análise, seja pela sua extensão territorial de 1.481,54 hectares, a menor entre as RPA, seja pela presença da bacia do Rio Beberibe que contorna a área. O destaque aqui é a situação de pobreza e extrema pobreza na região. Segundo levantamento da Prefeitura do Recife (Recife, 2005), no início dos anos 2000, 0,65% da população local vivia em extrema pobreza, enquanto 30,28% eram considerados pobres e 55,95% estavam vulneráveis à pobreza (Atlas Brasil, 2010). Assim, no início do século XXI, 96,88% dos moradores da área viviam em situação de pobreza, vulnerabilidade ou extrema pobreza.

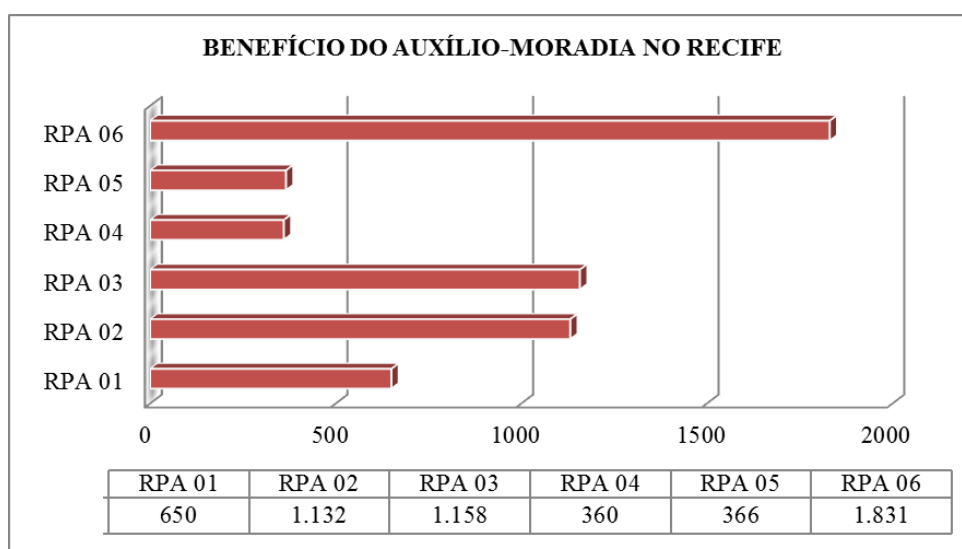
Nos anos 2010, os dados disponíveis no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Atlas Brasil, 2010) indicam que 5,98% da população da RPA 2 vivia em extrema pobreza, 17,84% eram pobres e 40,10% estavam vulneráveis à pobreza, totalizando 63,92% dos residentes em situação de pobreza, vulnerabilidade ou extrema pobreza. A região, com

221.234 habitantes, é marcada pela precariedade e pobreza urbanas, justificando a formulação e a execução de políticas públicas. A área, predominantemente composta por morros, alagados e espaços ribeirinhos, tem sido alvo de intervenções do Estado desde os anos 1970 e 1980, principalmente em resposta às fortes enchentes urbanas (Gondim, 2017). Entre as ações mais recentes, destacam-se as iniciativas do Programa de Aceleração do Crescimento e do Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife.

Ao realizarmos uma leitura espacial da distribuição do auxílio-moradia, por meio do Gráfico 3, é possível notar que as Regiões Político Administrativas com o maior número de famílias inseridas são a RPA 6, com 1.831 famílias, seguida das RPA 3 (1.158) e 2 (1.132). As RPA 4 e 5 aglutinam o menor número de famílias receptoras do auxílio-moradia, 360 e 366 respectivamente.

Esses fatores apontam que: a incidência de distribuição do auxílio está nas áreas de maior concentração populacional, espaços de morro e de Zonas Especiais de Interesse Social, como é o caso da RPA 6 e da RPA 2. No caso específico desta última, mesmo sendo uma das menores regiões da cidade, detém o terceiro maior montante de famílias atendidas pelo auxílio-moradia, além de emergir como a RPA com os mais baixos indicadores de atendimento por serviços básicos, seja no campo da saúde, da assistência e mesmo da educação básica (Gondim, 2019).

Gráfico 3 – Distribuição do auxílio-moradia por RPA no Recife



Fonte: Recife (2021).⁵²

⁵² Informações obtidas via Lei de Acesso à Informação do Recife. Protocolo: 2021006060103009997.

Além disso, destacamos nessa direção, a RPA 6, que agrega bairros como Boa Viagem e Pina, redutos das classes média e média alta recifense, mas que são contornados por áreas de favela e Zeis, como é o caso de Brasília Teimosa e Entra Apulso. Nessa região, situamos o elevado nível de famílias atendidas pelo auxílio, especialmente em bairros como Ibura, Vila dos Milagres e Cohab, que se particularizam, entre outras coisas, por serem áreas de morros, onde desastres socioambientais são constantes, demandando do Estado respostas à problemática.

Nessa mesma direção, citamos os bairros que integram a RPA 3, entre eles Guabiraba, Macaxeira e Córrego do Jenipapo, que também são alvos constantes dos problemas ocasionados pelas fortes chuvas na cidade.

Já as RPA 1 e 4, pela localização geomorfológica e dinâmica de ocupação, aglutinam muitas famílias que passam a receber o auxílio-moradia por questões como: necessidades de urbanização de favelas, obras de esgotamento sanitário e abertura/alargamento de vias de acesso, como é possível observar em bairros como Iputinga, Cordeiro e Várzea, na RPA 4, e em Joana Bezerra e Coelho.

Esses apontamentos corroboram a compreensão da pluralidade desse auxílio na cena recifense, situando-o enquanto resposta fragmentada e limitada para os complexos problemas urbanos, como observaremos nos itens abaixo.

5.2 REGIONAL NORTE (OU RPA 2): ESTUDO DE CASO

Situada no contorno da Zona Norte da capital pernambucana (Imagem 7), a Região Político-Administrativa 2 adentra-se nos anos 2000 com alguns índices e taxas que merecem ser descritos e problematizados sob a ótica do Estado e da população que habita seus bairros e ocupações.

A RPA 2⁵³ comporta 18 dos 94 bairros que conformam o Recife. São eles: Torreão, Campo Grande, Encruzilhada, Hipódromo, Rosarinho, Ponto de Parada, Arruda, Peixinhos, Campina do Barreto, Cajueiro, Fundão, Água Fria, Bomba do Hemetério, Alto Santa Terezinha, Porto da Madeira, Beberibe, Linha do Tiro e Dois Unidos. Cada um com extensões e características peculiares, além de formações e distribuição espacial das habitações e

⁵³ Elucida-se que além de ser a região com a maior densidade demográfica, a RPA 02 concentra 133.835 habitantes nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o que representa pouco mais de 60% de sua população. Ademais, lembra-se que do total de municípios que compõem a RPA, apenas seis – Torreão, Encruzilhada, Hipódromo, Rosarinho, Ponto de Parada e Cajueiro - não apresentam ZEIS em sua extensão territorial.

população residente⁵⁴. A região também é dividida em três microrregiões, estando a maior parte de seus bairros (8), alocados em sua microrregião 1 e o menor quantitativo (3), na microrregião 3.

A RPA 2, sendo a menor região em área total (14,89 km²), emerge nos anos 2000 com uma população total de 205.986 habitantes, sendo sua maioria mulheres (110.110) habitando as áreas urbanas. A RPA 2 detém a maior densidade demográfica em relação às demais: são 144,05 hab/km², em segundo lugar aparece a RPA 6 com 90,68 hab/km². A RPA com a mais baixa densidade é a 3 – embora seja a maior em extensão territorial –, apresentando 36,38 hab/km² (Atlas Brasil, 2010). Contudo, mesmo ocupando pouco mais de 6,8% do território recifense, a região já apresentava alarmantes indicadores sociais, como podemos observar na Tabela 2.

Imagem 7 – Cidade do Recife e destaque para a RPA 2



Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife (2005).

⁵⁴ De acordo com os dados do IBGE (2010), o bairro com a maior população é Água fria, com 43.529 habitantes, já o menor é o bairro do Torreão com apenas 1.083 habitantes.

Um dos indicadores que merece destaque é o IDHM-Educação, que apresentou a maior evolução entre os levantamentos (2000-2010) apresentados na Tabela 2. Nos anos 2000, a área apresentava um índice de 0,488 e uma expectativa de 8,74 anos de estudo, taxa que evoluiu para 9,73 em 2010, fato que se agrega à evolução de outros indicadores, a exemplo da longevidade, que passa de 0,749, em 2000 para 0,806 em 2010, e do desenvolvimento humano (IDHM), que chegou a 0,726 no ano de 2010 (Atlas Brasil, 2010), ainda sendo o segundo menor entre as RPA do Recife.

Tabela 2 – Indicadores sociais da RPA 2 nos anos de 2000 e 2010

INDICADORES SOCIAIS	RESULTADOS PARA O ANO DE 2010	RESULTADOS PARA OS ANOS 2000
IDHM	0,726	0,623
IDHM - Educação	0,663	0,483
IDHM - Longevidade	0,806	0,749
IDHM - Renda	0,716	0,669
Renda per capita	R\$ 689,13	R\$ 513,85
Índice de Gini	0,60	0,62
População total	221.234	205.986

Fonte: Elaboração própria com base em Atlas Brasil (2010).

No que se refere à renda da população, temos que o IDHM-Renda na RPA 2 já foi de 0,669 em 2000, passando para 0,716 no ano de 2010. Essa evolução agrega-se a uma singela evolução no coeficiente de Gini, que passou de 0,62, em 2000, para 0,60 em 2010. Já a renda *per capita* da população tende a aumentar como visto na tabela. Se em 2000 o indicador apresentou um resultado de R\$ 513,85, na década seguinte, passou para R\$ 689, 13 *per capita*.

Porém, ao verificar a apropriação da renda pela população, convém ter clareza quanto às disparidades encontradas nos diversos recortes de classe no território. Segundo os dados disponíveis no portal do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Atlas Brasil, 2010), a RPA 2 possui 5,98% de sua população vivendo em situação de extrema pobreza. Já os pobres representam 17,84%, e os chamados vulneráveis à pobreza somam pouco mais de 40,10% dos habitantes, ou seja, 63,92% dos residentes locais vivem em situação de pobreza, vulnerabilidade ou extrema pobreza.

Esses dados tornam-se severamente alarmantes, ao se observar que, no levantamento de 2000, 0,65% da sua população vivia em situação de extrema pobreza, já os pobres representavam 30,28% e os vulneráveis à pobreza consistiam a pouco mais da metade dos

moradores da área (55,95%) (Atlas Brasil, 2010). Com isso, destaca-se que, no início do atual século, 96,88% dos residentes locais viviam em situação de pobreza, vulnerabilidade ou extrema pobreza.

Em relação à renda *per capita* dos sujeitos em situação de pobreza, os dados chamam a atenção para a desigualdade existente na área. Os extremamente pobres detêm uma renda *per capita* de R\$ 35,05, enquanto os pobres absorvem uma renda *per capita* de R\$ 83,63. Já os vulneráveis à pobreza ficam com uma renda de R\$ 148,87 *per capita*, sendo a maior em relação às demais parcelas em situação de pobreza. Lembramos que tais dados referem-se ao ano de 2010, quando o salário mínimo estava em R\$ 510, tendo em vista que no levantamento anterior (2000), a renda *per capita* dos segmentos era inferior, com exceção dos extremantes pobres que tiveram uma redução de R\$ 8,30 em sua renda.

Para se aclarar os dados descritos, chama-se a atenção para o percentual de apropriação da renda pelos mais ricos e mais pobres. As informações obtidas através do Atlas Brasil (2010) e apresentadas na Tabela 3 mostram as disparidades aparentes em uma área que há pouco mais de uma década tinha quase 100% de sua população em situação de pobreza e/ou vulnerabilidade social.

Os indicadores são precisos ao asseverarem que a apropriação de renda é direcionada aos mais ricos – os 20% mais ricos, como mostra a Tabela 3, em 2010, concentravam 65,46% da renda, enquanto os 80% pobres não detinham nem a metade do total da renda, ficando apenas com 34,54% da renda total.

Tabela 3 – Percentual da renda apropriada pelos mais ricos e mais pobres (2000-2010)

PERCENTUAL DE RENDA APROPRIADA (%)	2010 – EM %	2000 - EM %
Pelos 20% mais pobres	2,63	2,46
Pelos 40% mais pobres	8,63	7,79
Pelos 60% mais pobres	18,30	16,51
Pelos 80% mais pobres	34,54	32,81
Pelos 10% mais ricos	49,87	50,51
Pelos 20% mais ricos	65,46	67,19

Fonte: Elaboração do autor com base em Atlas Brasil (2010).

Essa concentração de renda não é algo novo no país, tampouco na cidade do Recife. Os dados obtidos no Censo do IBGE (2010) já comprovaram essa tese. Ao se pensar na renda da população da cidade do Recife, percebe-se que 119.175 habitantes recebem menos de um salário mínimo mensal, enquanto apenas 47.152 recebem mais de cinco salários por mês. Nesse sentido, pode-se concordar com Lima (2014), quando pontua que o crescimento na

economia do país não está associado à redistribuição dos bens socialmente produzidos pelas classes pobres, desnudando a verdadeira face do capitalismo contemporâneo.

Ao realizarmos a leitura do fenômeno em sua essência, observamos as particularidades existentes na área. Dada a dimensão de pluralidade, chama a atenção a forte precariedade do espaço, que, mesmo reservando alguns lócus territoriais de estrutura mais consolidada, com a presença de estádios, parques e condomínios de médio padrão, a predominância é a presença de autoconstruções e de ocupações nas margens de rios e canais e em morros.

Para ilustrar esse fato, apresentamos as Imagens 8 e 9, que demonstram a realidade de dois grandes bairros que integram a RPA 2, Peixinhos e Porto da Madeira. Situados na divisa com o município de Olinda, esses bairros ostentam índices de pobreza e pobreza extrema elevados, com ausência, em quase todo o território, de saneamento básico, especialmente abastecimento de água, coleta de lixo e esgotamento sanitário.

Imagem 8 – Palafitas no bairro de Peixinhos



Fonte: Gondim (2023).

Imagem 9 – Condições de infraestrutura social em Porto da Madeira



Fonte: Gondim (2023).

Nesse contexto, destacamos também os bairros de Campina do Barreto (Imagem 10) e Beberibe (Imagem 11), que, mesmo estando na mesma regional, emergem de forma particular, especialmente no que tange às condições de ocupação e acessos. O primeiro, alvo de diversas intervenções públicas, a exemplo do PAC Beberibe e do Prometrópole, é caracterizado pela presença de ruas asfaltadas, coleta regular de lixo, acesso a água e moradias edificadas em alvenaria. Contudo, nas visitas de campo realizadas, foi constatada a versão real do fenômeno. Ao despirmos o véu da aparência, o que veio à tona foi um bairro repleto de indivíduos sem acesso a renda, com problemas relacionados à saúde e à violência

urbana, bem como com urgentes necessidades de organização de áreas que voltaram a ser ocupadas pela população pobre.

Diferentemente de Campina do Barreto, o bairro de Beberibe está fincado em um espaço que mescla áreas de morro e planas. O nome, originado da Convenção de Beberibe (1821), é conhecido pela população como área como forte espaço para a economia varejista, com a presença de comércios e lojas diversas, que se espalham ao longo da principal via de circulação do bairro, a Avenida Beberibe.

Assim como Campina do Barreto, a área foi alvo de intervenções públicas, especialmente do PAC Beberibe e do Prometrópole, que, além de investir em requalificação urbana, produziu alguns conjuntos habitacionais na área, como o R-2 Portão de Gelo, com 22 casas, entregue em 2011, na gestão João da Costa (PT) (Gondim, 2019).

Imagem 10 – Antigo mercado público de Campina do Barreto, hoje com ocupações



Fonte: Gondim (2023).

Imagem 11 – Imagem do bairro de Beberibe, (com áreas planas e de morro)



Fonte: Gondim (2023).

Seguindo com a análise posta, situamos dois outros bairros que merecem ser destacados nesta explanação sobre a RPA 2, e que expõem a precária situação da área, deixando clara a dimensão de segregação e expropriação com a qual os moradores são confrontados no seu cotidiano. São eles Cajueiro (Imagem 12) e Arruda (Imagem 13).

O bairro do Arruda, diferentemente da maior parte dos bairros que compõem a RPA 2, é marcado pela presença de alguns prédios de padrão médio, um estádio de futebol – Estádio José do Rego Maciel (Arruda) – do Santa Cruz Futebol Clube, além de equipamentos de saúde, educação e assistência social. Além disso, o local também é marcado pela presença do

Canal do Arruda, um dos canais que integram a bacia hidrográfica do Rio Beberibe, sendo popularmente conhecido pela severa poluição presente e as constantes iniciativas do Estado em mitigar a problemática do lixo no local.

Do ponto de vista da habitação, a área é marcada pela presença de alguns conjuntos habitacionais, dentre eles o Conjunto Habitacional Vereador Miguel Batista, que dispõe de 51 unidades habitacionais, e o Conjunto Habitacional Santo Antônio, com 128 unidades habitacionais, ambos entregues na gestão do prefeito Geraldo Júlio (PSB).

Em relação a Cajueiro, o bairro pode ser classificado como um dos menores em dimensões territoriais da RPA 2, com apenas 59 hectares. Mesmo assim, apresenta um nível de segregação latente em seu território, especialmente quando recortamos as partes mais altas e as mais baixas do local. Enquanto nas áreas baixas, cortadas pelo Rio Beberibe, fica alocada a população pobre, como vemos nas Imagens 12 e 14, na parte mais alta, também conhecida como centro de Cajueiro, habitam pessoas de classe média, com a presença de equipamentos sociais, mercados, padarias e praças.

Imagem 12 – Condições ambientais e particularidades de ocupação da área de divisa entre Cajueiro (direita) e Peixinhos (esquerda)



Fonte: Gondim (2023).

Imagem 13 – Canal do Arruda, na divisa entre os bairros do Arruda, Peixinhos e Campina do Barreto



Fonte: Gondim (2023).

Imagem 14 – Palafita em Cajueiro

Imagem 15 – Edifício em Cajueiro



Fonte: Gondim (2023).



Fonte: Gondim (2023).

Além disso, essa área mais alta também agrega torres de um recém-inaugurado edifício, direcionado a famílias com renda mensal de mais de quatro salários mínimos, como observamos na visita de campo ao local (Imagem 15). Esse conjunto de prédios dispõe de garagem privativa, área de lazer e varanda que, pasmem, está direcionada ao rio! Sim, o mesmo rio que abriga a comunidade do Queijeiro (Imagem 14), que não dispõe de acesso a água e energia elétrica e que sofre diretamente com os impactos das mudanças climáticas em curso, onde, nas últimas chuvas, de acordo com relato de moradores, a água subiu mais de dois metros, fazendo com que os moradores da área perdessem tudo.

A questão que fica para a reflexão, ao situarmos de forma geral alguns dos bairros que integram a RPA 2 é: como pensar uma gestão pública eficiente e, mais do que isso, uma política de habitação que se comprometa a resolver em definitivo os severos problemas da área? Será que bastam o auxílio-moradia e ações paliativas do Estado?

Dito isso, mais uma vez somos confrontados com a face real da crise habitacional que gesta a realidade urbana contemporânea. Sustentada nas desigualdades e nas práticas de expropriação no urbano, essa crise parece atualizar-se na medida em que desbravamos a realidade objetiva desses fenômenos urbanos.

5.3 NA ESCUTA DOS MORADORES: ENTRE O ACESSO AO DIREITO E A FRAGILIDADE DAS AÇÕES PÚBLICAS

Vimos, até o presente momento, a definição de bases analíticas e reflexões sobre o contexto em que o auxílio-moradia se insere na sociedade contemporânea – seja pelo viés do

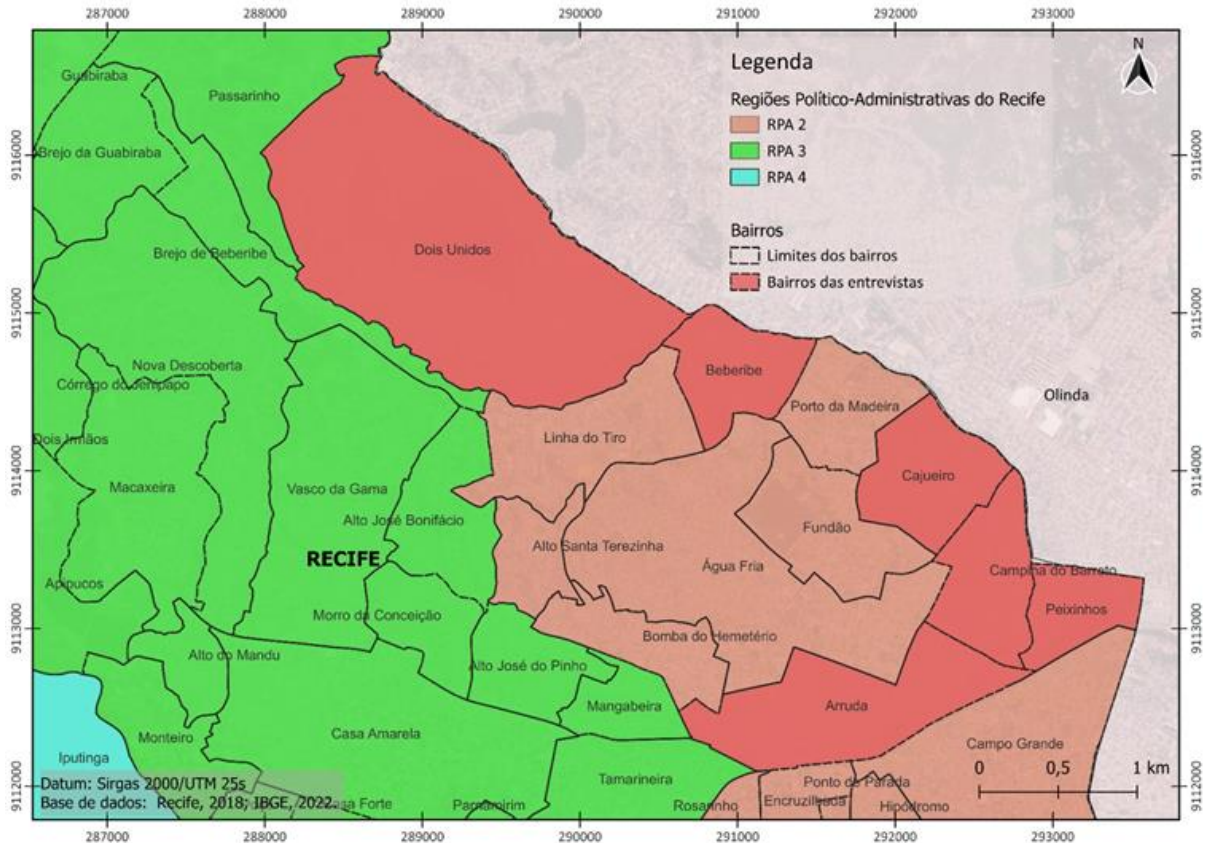
Estado e da gestão pública, seja pelos dados empíricos que conferem materialidade à análise teórica e técnica, seja até mesmo pelas reflexões de categorias que balizam a leitura da conjuntura.

Cabe, neste momento, traçarmos a aproximação com os sujeitos centrais desta pesquisa, os beneficiários do auxílio-moradia, e trabalharmos, a partir das falas apresentadas, as questões atinentes às lutas, ao sentimento de pertencimento, à compreensão da lógica imediatista e fragmentada desse benefício, bem como entender em que medida esse sujeitos confrontam, ou não, os processos maiores das dimensões das expropriações urbanas, que, como visto na primeira seção desta tese, possam ser expressas na opção política que gestores adotam de inviabilizar a oferta de programas e projetos no campo da habitação.

Para isso, contamos com as interfaces de seis interlocutoras que habitam em seis bairros da RPA 2 (Mapa 3) e são beneficiárias do auxílio-moradia.

Antes de analisarmos os dados, é importante que sejam feitas as sucessivas aproximações com o perfil dessas mulheres, tendo em vista que o recorte de gênero, raça e classe é essencial para uma crítica leitura do real. Nessa direção, situamos que cinco das seis entrevistadas eram mulheres negras e apenas uma era branca. Todas apresentavam faixa etária de 25 a 65 anos e moravam na área há mais de um ano.

Mapa 3 – Bairros onde as entrevistadas moram na RPA 2



Fonte: elaboração própria (2024).

Em relação à classe, todas estavam situadas no recorte de pobreza, estando inseridas no Cadastro Único (CadÚnico) e recebendo, além do auxílio-moradia, outros benefícios do Estado, entre eles, o Bolsa Família. Do universo de entrevistadas, quatro relataram desenvolver atividades informais paralelas no seu cotidiano, a maioria como faxineira.

Cinco relataram possuir mais de um filho, e apenas uma afirmou ter uma filha. Além disso, três das seis entrevistadas chefiavam as famílias, e todas elas eram as beneficiárias diretas do auxílio-moradia, tal como preconizado na lei que destaca a prioridade da mulher em receber o benefício.

No que tange às condições de moradia e acesso na área, questões iniciais norteadoras da pesquisa, todas relataram a situação de coabitação com familiares, especialmente. Porém, em todos os casos, o valor pago no auxílio-moradia é insuficiente para arcar com as despesas, fazendo com que muitas retornem a espaços precários e sem estrutura mínima de habitabilidade.

Em relação ao acesso a equipamentos sociais e facilidades do dia a dia, todas as entrevistadas relataram ter tido, em algum momento, dificuldades em acessar unidades de

saúde e centros de assistência, especialmente aquelas que chegaram recentemente e não são referenciadas na área pelas equipes.

Todavia, vale destacar, que as seis entrevistadas afirmaram não ter problemas com as facilidades do dia a dia, com a presença de mercados, farmácias, padarias e comércios em geral, além da mobilidade que, com exceção da moradora do bairro de Dois Unidos, funciona dentro da normalidade.

Com esses paralelos, temos sustentação para passar para um aprofundamento das sínteses captadas nas entrevistas.

5.3.1 “Não dá nem para alugar um barraco com esse valor”

Parece ter ficado claro até o momento que a moradia configura-se enquanto necessidade social básica e direito constitucional para toda a população. O sentido do morar e as representações a ele agregadas contribuem para a reflexão sobre o papel da moradia no seio da sociedade contemporânea de classes, marcada por novas e velhas contradições que apresentam a forma como a população disputa e tensiona, mesmo de forma silenciosa, o processo de produção e reprodução do espaço urbano.

Os estudos de Lefebvre (2008) e Carlos (2011a, 2011b, por exemplo, sustentam o entendimento de que o espaço compõe-se de multifaces influenciadas direta e indiretamente por conjunturas econômicas e políticas, aspetos culturais e atividades sociais, conformando-se como mediação, mas também enquanto condição, meio e produto da reprodução histórica das relações da sociedade.

Dessa feita, mergulhar na realidade local pressupõe entender elementos da história, mas também do cotidiano, que, pensados enquanto categorias teóricas e práticas, auxiliam nossa compreensão do real (Lefebvre, 1981).

Partindo desses elementos, chegamos aos territórios que integram a RPA 2 do Recife, especialmente os bairros de Cajueiro, Campina do Barreto, Peixinhos, Beberibe e Dois Unidos, lócus privilegiado dos processos de observação e realização do contato com a população.

É nesse universo que encontramos Lia, 25 anos, mãe solo e moradora do bairro de Campina do Barreto, que teve o primeiro contato com o auxílio-moradia em março de 2023 de forma inesperada, pois, conforme expôs:

Eu me inscrevi em 2018, eu nem me lembrava mais, para tu ter noção, era uma coisa que eu já tinha resolvido. Tinha voltado para casa da minha mãe tudinho. Então eu nem me lembrava que eu tinha feito isso. Também não é um assunto que não é tão conversado, então acaba o tempo passa e o assunto passa batido. Aí chegou uma carta na casa da minha ex-sogra, pedindo para eu ir fazer um recadastramento, levar todos os documentos que eu já tinha levado (Lia, 2023).

Esse relato inicial evidencia, entre outras coisas, a disparidade temporal entre a inscrição no auxílio-moradia e o tempo para o seu recebimento, situação que se reafirma em diversas falas das entrevistadas, entre elas, a de Bárbara, 52 anos, ao recordar que “[...] foi muito demorado para receber esse negócio [auxílio-moradia]. Eu tinha que ficar indo na Prefeitura e falando com um e com outro e ninguém resolvia nada”.

Moradora, atualmente, do bairro de Beberibe, a interlocutora recorda que a relação com o auxílio-moradia foi iniciada através de uma enchente que assolou o bairro de Santo Amaro, por conta da qual a Defesa Civil indicou aos moradores que deixassem suas casas, em face do risco de alagamento e agravamento da situação, já precária, da infraestrutura local.

De acordo com Bárbara:

A gente ficou sem saber o que fazer e nem para onde ir. Para tu ver, precisei ligar para uma prima minha que morava lá no Ibura para tentar fugir da cheia. Passei uns dez dias lá com meu marido e dois filhos adolescentes. [...] Saímos de lá para Beberibe. [...] A nossa casinha não é tão boa, mas como um dos meus meninos começou a fazer uns bicos e meu marido também, deu para alugar a casa que estou hoje (Bárbara, 2023).

Ao ser questionada sobre o auxílio-moradia nesse circuito de mudanças, Bárbara afirma, com indignação: “[...] não ajudou em quase nada. É revoltante a pessoa ter que ficar dependendo do governo para ter onde dormir e morar”.

Essa representação do sentido do morar, presente na fala de Bárbara, muito diz sobre o lugar ocupado pelo auxílio-moradia no âmbito da gestão pública. Caracterizado como uma espécie de não política, uma ação fragmentada e que não responde integralmente ao problema da moradia na cidade, essa oferta dispersa e sem articulação parece conformar-se como um dos braços que sustentam o processo maior de expropriação no urbano, que, como discutido na segunda seção, encontra nas cidades contemporâneas, especialmente nas metrópoles onde o capital imobiliário se cristaliza, campo fértil para se reproduzir na perversa lógica de transformar não só meios de vida, mas também modos de vida, em capital, em lucro.

Essa fala atravessada pela insatisfação em face da fragilidade de acesso ao benefício também é reafirmada nas palavras de Selma, 62 anos, ao afiançar categoricamente que:

Trezentos reais dá para quê? Não dá para nada, essa situação de hoje que a gente vive, dá para nada, você vê, com 100 reais a gente ia e voltava com 3, 4 sacolas do mercado, hoje, você vai com 100 reais e volta com nada e diz, gastei com o quê? Você não vai encontrar uma casa com quarto, um banheiro por 300, os barraquinhos hoje não têm nem um banheiro sanitário, você tem que fazer suas necessidades ou num balde ou num penico para botar não sei aonde, aí é quanto? Lá vai 300, 400 reais, e ainda com um bico de luz e uma torneirinha de água, aí você vê esse valor que você não tem, se você trabalhar, tudo bem, se você não trabalhar, como é que tu vai viver? De doação e de esmola (Selma, 2023).

Atualmente residindo no bairro do Arruda, a moradora confronta a ideia de que o auxílio-moradia pode ser considerado um benefício passageiro, pois, dado o tempo de recebimento, Selma já perdeu a perspectiva de sair dessa dependência para com o Estado, através do auxílio ofertado.

As falas de Selma e de outras entrevistadas vão de encontro às perspectivas defendidas por alguns gestores que, como apresentado na seção anterior, classificam o auxílio-moradia como uma “quase política pública”. Isso é preocupante em vários sentidos, especialmente por deslocar do Estado a função de garantir uma política de habitação sólida, eficiente e que funcione para resolver em definitivo os problemas oriundos dessa crescente crise habitacional que assola o país, com rebatimento direto na população mais pobre.

Além disso, importa reafirmarmos, como feito em momentos anteriores desta tese, a discrepância entre as necessidades básicas de vida da população e o valor ofertado pela Prefeitura. Só em termos comparativos, o custo médio da cesta básica no Recife, de acordo com dados do Procon/PE (2024), é de R\$ 651,29. Se somarmos os gastos com água, luz, internet e deslocamento, é irreal pensar que o auxílio de R\$ 300 cumpra a função básica de garantir padrões mínimos de vida.⁵⁵

Quando associamos essas questões, estamos distantes de tentar reconhecer o auxílio-moradia enquanto um programa mais amplo de transferência de renda, ou mesmo uma ação pensada para resolver todos os problemas oriundos da situação vivenciada por essa população. Entretanto, se o Estado se propõe a, mediante legislação específica, ofertar um valor monetário para que uma família se mantenha em uma residência segura, é importante que esses outros elementos também sejam considerados nessa dinâmica, sobremaneira, porque não é só ter onde morar, mas levar em conta como e sob quais condições morar.

⁵⁵ E aqui estamos excluindo outros direitos básicos, pensados no bojo dos direitos sociais postulados pela Constituição Federal 1988, dentre eles, o lazer e o trabalho.

Essa discrepância entre demandas objetivas da população e oferta do benefício pelo Estado aparece na fala de Lia, ao se referir à falta de comprometimento que a gestão pública tem com as intervenções realizadas. Segundo a moradora:

O problema é que eles atuam e depois não voltam. Aqui, por exemplo, na [avenida] Professor José dos Anjos, que é essa avenida aqui do canal, bem grande, tem um habitacional da Prefeitura, muito legal, muito massa, faz anos que foi entregue, só que eles atuam naquela área e não voltam. Como eu vou dar uma coisa a uma pessoa que não tem condições de se manter, por isso ela, está precisando daquilo ali e eu não vou voltar para dar outro tipo de assistência, nem que seja um emprego, uma ajuda?

Observamos, nesse sentido, que a necessidade aparece como elemento crucial para a população, tendo em vista que nas falas o que imperou, além da decepção com a perspectiva de acesso à moradia, foi a desconfiança com a função precípua do Estado, qual seja, a garantia do bem comum.

Outrossim, a fala de Lia nos mostra a ausência do cuidado, do acompanhamento e do monitoramento das ações desenvolvidas pela gestão pública no que se refere à provisão de moradias. Nesse sentido, mais uma vez somos puxados para a reflexão de que o Estado, especialmente na esfera municipal, prioriza sempre o movimento de construção de casas e grandes conjuntos habitacionais – mas sem o devido acompanhamento posterior –, prática antiga e, até certo ponto, ultrapassada, tendo em vista outras formas de se debater a inserção da habitação na agenda pública, sobretudo com os programas de locação social, reforma de edifícios inabitados e cobrança de IPTU Progressivo de prédios que não cumprem a função social na cidade, enfim, formas mais eficientes de mitigar o problema.

Além disso, cumpre destacar que a percepção dos interlocutores atesta a nossa interpretação de que esse auxílio não se configura enquanto caminho ou perspectiva para a resolução do crônico problema habitacional, pelo contrário, como afirma Selma “[...] quando eles [o Estado] chegam é com aquela arrogância, aquelas coisas, aquelas ignorâncias, aí você tem que sair. É saindo e derrubando para ninguém ficar e invadir” (Selma, 2023).

Essa forma truncada de articulação e persuasão faz parte do repertório da gestão pública, uma vez que é negado o direito à moradia, outros direitos padecem de luz. A tensão, mesmo de forma subliminar, aparece nesse cenário através, entre outras coisas, dessa ausência, da negação ou mesmo da fragmentação do Estado diante das demandas. São tensões silenciosas, mas que dizem muito sobre a realidade com a qual nos deparamos.

5.3.2 “Eu queria mesmo era a casa, mas, já que não chega, vou me sustentando na beira do rio”

Nesse movimento de múltiplas faces, não é redundante colocar a moradia no centro da pauta. Pelo contrário, a partir das experiências vividas em campo, foi necessário confrontar o véu da aparência, o peso do imediato e até mesmo romper com pré-julgamentos e definições.

Despimo-nos de prévias ideações e abrimos a mente para ouvir, refletir e confrontar. Foi nesse momento, um dos mais difíceis, do ponto de vista humano, que chegamos ao bairro de Peixinhos, na Comunidade do “Arco-Íris”, na divisa entre os municípios de Recife e Olinda. Lá encontramos Marinês, 35 anos, mulher, negra e mãe solo, que explanou toda a vivência daquilo que muitos de nós não poderíamos imaginar ou até duvidar.

Relembrando o espaço, onde uma visita foi realizada dias antes, sem infraestrutura básica, com esgoto escorrendo nas vias e ruas sem asfalto, ao indagá-la sobre a sua realidade, ela relatou: “A pessoa quer sair dali, não quero ficar ali. Não tem água, não tem nada de bom, os filhos da gente crescendo, vocês foram lá e viram, aí imagina você vendo o seu filho ali? Quando eu paro e penso: poxa, eu preciso tirar o meu filho daqui” (Marinês, 2023).

Como um estalo na mente, essa fala remeteu a tantas situações. De imediato, fomos trazidos para o período de 2018, por ocasião da composição da nossa dissertação de mestrado, onde construímos e defendemos a ideia de “reconstrução do precário” (Gondim, 2019), para caracterizarmos o processo delongado e fragmentado que era a intervenção do PAC Beberibe nas áreas ribeirinhas da bacia do Rio Beberibe, entre elas o bairro de Peixinhos.

Naquele momento, objetivamos construir uma crítica sobre como a ação do Estado nas áreas de pobreza naquele espaço contribuía para a solidificação da precariedade, tendo em vista que, em decorrência da necessidade individual, muitas famílias que tinham suas casas derrubadas para que dessem espaço a obras de urbanização e construção de vias voltavam ao mesmo local e erguiam habitações bem mais precárias, frágeis e insalubres.

Quase seis anos se passam, e, mesmo sob outra conjuntura, muito do que estava posto na realidade local permanece como elemento imperativo. Famílias se avolumando em casebres à beira do rio, sem água potável, sem mantimentos e sendo expostas às mais diversas violações de direitos. Isso foi visto em Peixinhos, mas também em Cajueiro e em partes de Beberibe.

Nessa dinâmica de desumanização, corrobora essa reflexão a fala de interlocutora em especial, Maria, 58 anos, que, ao narrar a sua dinâmica de vida, nos afirmou que:

A gente vê que no Recife é muito difícil essa questão de moradia, não é? Então, tem muitos bairros que são muito pobres, tem muitas casas que são muito precárias, entendeu? E eu acho que a Prefeitura, ela precisa olhar mais pra gente, né? Ela precisa é conversar mais com a gente, ela precisa estar mais próxima da gente, até porque a gente também tem reivindicações, né? Até porque a gente tem necessidades, entendeu? (Maria, 2023)

Atualmente morando no bairro de Linha do Tiro, Maria relembra, com visível desgosto, como era viver às margens do Rio Beberibe: “[...] era capivara, jacaré e todo tipo de imundice que você imaginar. Um dia estava lavando prato e vi um cavalo morto boiando no rio. Me diga se isso era vida?” (Maria, 2023).

Nessa complexa barbarização da vida, chama a atenção a desconexão entre o discurso de quem está na gestão e de quem está na ponta (técnicos) e as falas dos sujeitos que vivem esse processo. Enquanto os gestores parecem temer a população, transferindo responsabilidades e, por vezes, desligando dos seus radares o público beneficiário, simulando práticas que mais segregam do que incorporam, os moradores, indignados com a realidade, transmitem-nos o que teoricamente conhecemos como o concreto, ou seja, a essência do problema: a desconexão, a descontinuidade, a ausência de diálogos e, enfim, a “arrogância”, como lembrou Selma, daqueles que deveriam proporcionar qualidade de vida a esse público, através de práticas integradas e interdisciplinares.

Nessa mesma direção, Duda, 32 anos, afirmou que viver nos barracos de Cajueiro não é uma opção, mas uma necessidade. Mesmo que a entrevista com ela não tenha sido registrada em áudio, por sua opção, na visita realizada e na longa conversa à beira do Rio Beberibe, muitos elementos puderam ser captados da sua fala e da sua angústia evidente.

Veza ou outra, ela parava e indagava: “Mas o que vocês vão trazer para a gente?”. Confesso que por alguns momentos isso me afetou, enquanto indivíduo, enquanto pesquisador e enquanto assistente social. Não posso omitir, mesmo com vivências em espaços de pobreza e constante diálogo com moradores de áreas pobres, que nunca fui confrontado com tamanha precariedade.

Ao ser convidado por Duda para entrar no seu barraco, congelei no último degrau! Com 1,86 m e mais de 100 kg, tive a certeza de que, se entrasse naquele espaço, habitado por ela, uma irmã e dois filhos, um de seis e outro de 10 anos, aquela casa poderia ruir. E como na cômica tragédia da vida, tive que me utilizar de um rápido argumento para justificar a opção por não adentrar naquele espaço. Sim, deparei-me com a real face da pobreza!

A frase, estampada em alguns muros que pude ver ao longo da vida: “Não deixe a pobreza se tornar paisagem” passou a fazer o maior e mais completo sentido na minha vida. Voltei para casa com o bloco de anotações e a indignação travada na garganta.

Não se faz pesquisa omitindo-se, não se reflete sobre a realidade a partir de uma exposição factual, residual e cheia de regras prontas. O conhecimento, na nossa visão, é reproduzido considerando os cotidianos, as vivências e realidades que se aglutinam na miríade de aparências que, tomadas pelo método histórico-dialético, precisam ser concretamente expostas.

Mas essa exposição só faz sentido quando confrontamos os discursos e analisamos os conteúdos presentes nas falas dos gestores, como feito na seção anterior, e nas falas dos moradores, que, acima de qualquer coisa, vivem, produzem e reproduzem o espaço.

5.3.3 “Não existe nada organizado. Até conheço outras pessoas que ganham esse dinheiro, mas é difícil lutar”

Seguindo o debate, evidenciamos até o momento como a visão de quem convive cotidianamente com as questões postas destoa, em diversos aspectos, da narrativa elencada pelos gestores do auxílio-moradia. Por suposto, a fração de moradores entrevistados e as visitas realizadas expõem a pequena parcela de um problema multifacetado. Por isso, seria incoerente afirmar com categoria que existe uma plena omissão do Estado ou que os moradores aumentam o sentido das coisas, a fim de que seus interesses sejam priorizados no jogo político.

Mas, de toda forma, ao analisarmos e discutirmos essas questões, torna-se imprescindível referenciar outros atores cruciais nesse movimento de organização popular em torno da pauta da moradia. Seriam eles os movimentos e organizações da sociedade civil, considerando, em especial, o modo como se inserem no debate sobre a operacionalização e a gestão do auxílio-moradia no Recife.

Essa reflexão torna-se importante à medida que vamos, por meio da aproximação com os moradores, identificando a fragilidade das lutas coletivas. Essa situação pode ser observada nas palavras de Selma, que, ao ser indagada sobre a presença de movimentos e organizações populares de luta por moradia⁵⁶, apontou que:

⁵⁶ Cabe salientar que muitos são os movimentos de luta por moradia que atuam no Recife. Entre eles, citamos: Movimento Nacional de Luta Pela Moradia (MNLMP), Organização e Luta dos Movimentos Populares de Pernambuco (OLMP), Movimento de Luta nos Bairros e Favelas (MLB) e Frente Recife de Luta. Não estamos

Não tem nada, não tem ninguém. A gente não tem um líder comunitário, a gente não tem nada. Se a gente quiser fazer alguma coisa, se junta aquele grupo, os próprios moradores, então vamos fazer, bora pegar pneu, fazer isso, fazer aquilo, pegar faixa, é assim. Mas não tem ninguém assim para ser responsável (Selma, 2023).

Essa exposição da moradora do bairro do Arruda clareia uma situação que cada vez mais se consolida no horizonte do Recife: o arrefecimento das lutas populares, especialmente quando tratamos dessas pautas mais específicas, considerando que muitos sujeitos não buscam se apropriar nem mesmo intervir junto aos envolvidos.

Essa dinâmica evidencia-se de forma tão expressiva que, no meio da entrevista, Lia trouxe a seguinte reflexão “É a primeira vez que estou sendo questionada em relação a isso é agora. Nunca ninguém perguntou e eu nunca nem perguntei a ninguém que recebe. [...] Pelo menos, eu nem sei onde confrontar. Não faço ideia” (Lia, 2023).

Essa afirmação da entrevistada ligou o sinal de alerta no processo de análise. Esse ponto foi levantado por ela ao ser questionada: “Para você, qual a importância do auxílio-moradia? Ele é um caminho para o acesso à moradia digna?” Esse tópico foi crucial para tentarmos entender como esses moradores enxergam o benefício nas suas respectivas realidades. E, para a nossa surpresa, ou melhor, constatação, observamos a dispersão em torno do benefício e a acomodação que os usuários constroem ao longo dos anos, tendo em vista a inoperância do Estado em resolver os problemas cotidianos.

Com isso, observamos que, diferentemente das acirradas lutas populares travadas na história do Recife e retratadas por autores como Moura (1990), Jaccoud (1990), Lima (2012; 2016) e tantos outros, na cena atual, pelo menos tratando-se do auxílio-moradia, não se mostra uma mobilização tão unificada e forte quanto em períodos anteriores.

Isso, em absoluto, não significa que as lutas deixam de existir, pelo contrário, elas ressignificam-se e assumem outras roupagens. Esse fenômeno, que pode ser entendido enquanto um contínuo processo de quebra da totalidade material, aponta para a direção do arrefecimento das lutas populares, pois o que se vislumbra no discurso dos interlocutores é uma luta que vai estabelecendo o cansaço e a desesperança.

Nesse sentido, retornamos à fala de Marinês, que, ao ser indagada sobre a dimensão de coletividade, apontou que: “Cada um que está fazendo a sua, porque ninguém tem mais

aqui apagando o protagonismo desses movimentos na conformação das disputas políticas, sociais e econômicas relacionadas à questão da moradia, mas expondo que, a partir das falas dos entrevistados, não existe uma organização formal, tampouco articulação com esses movimentos no que tange ao auxílio-moradia.

esperança. [...] eu só quero sair dali, até meu filho está crescendo e eu vou ficar ali? Não tem água, não tem nada de bom ali” (Marinês, 2023).

Essa questão diz muito sobre a realidade. Tiramos daí que a luta expressa nesse movimento não é a luta da reivindicação, mas, sim, o confronto com as dificuldades do cotidiano que faz com que exista essa resistência em se organizar e pressionar o Estado por melhores condições de moradia e acesso a serviços.

Essa relação enviesada com o Estado também é observada de outras formas, como nas palavras de Lia: “A Prefeitura vem mais em período de eleição. Para a sorte da gente, tem eleição de dois em dois anos, então, não é uma coisa assim, é realmente lutando para conseguir aquilo ali. E a sorte da gente que tem eleição, porque, se não tivesse, não teria nada” (Lia, 2023).

Ou seja, é possível inferir que o desgaste cotidiano, alinhado a uma delonga na forma concreta de resposta ao problema, conforma-se enquanto fator preponderante para a fragilização do cotidiano e a fragmentação contínua das lutas e reivindicações populares em torno de direitos sociais e do fortalecimento de políticas públicas no campo da moradia que devem ser pensadas de forma integral e formuladas com a ativa participação da população.

E todo esse movimento faz com que esses sujeitos passem a ser cada vez mais invisibilizados nessa dinâmica cotidiana. De um lado, o Estado se omite de garantir os mínimos necessários para a sobrevivência desses grupos. De outro, vislumbramos desenhos cada vez mais fragmentados de ações públicas, que relegam a esses públicos olhares partidos e ações infundadas e descoladas da realidade concreta. Ou seja, mesmo estando presentes na agenda e no contexto da cidade, esses grupos não confrontam diretamente os processos de segregação socioespacial e a própria dinâmica de expropriação que se constroem na realidade urbana.

5.4 QUAIS OS CAMINHOS POSSÍVEIS?

Uma das principais características das políticas habitacionais no Brasil e no Recife está na oferta direta de moradias através do financiamento habitacional e da construção de grandes conjuntos habitacionais, que se espalham nas cidades de forma assimétrica e desigual. Assimétrica, pois a ordem de disposição dessas construções obedece a uma lógica econômica e social, e desigual, por expressar interesses e disputas que assinalam o caráter fragmentado e seletivo do espaço urbano.

Outra forma, talvez mais incomum de compreender essas políticas, está no campo da oferta de benefícios temporários para tentar sanar o problema da falta de moradias para a população. Esses benefícios, que como visto nas seções anteriores assumem várias nomenclaturas – auxílio-moradia, aluguel social, auxílio-acolhida, auxílio-aluguel, etc. –, representam a concretização de uma resposta ineficiente e onerosa do Estado à questão da habitação, conformando-se enquanto “resposta parcial e limitada” ao problema habitacional nas cidades, em especial no Recife, objeto de estudo da presente tese.

Esse jogo de contrastes tem um peso direto na resposta qualitativa e efetiva às demandas da população pobre no que tange à oferta de moradias e à garantia do direito à cidade, tal qual postulado por Lefebvre (2002), ao defender que tal direito não se resume ao direito material, à posse, pois inclui o direito de pertencer, de participar e de recriar a cidade.

Assim, é importante recordar, como fez Engels (2015) ao analisar a situação dos trabalhadores na Inglaterra do século XIX, que o Estado burguês possui interesses e está disposto cotidianamente a defendê-los, mesmo que para atingi-los precise desconstruir ou dissolver direitos sociais historicamente conquistados, como é o caso da moradia, peça-chave na compreensão das cidades contemporâneas.

Remetendo às análises das entrevistas e do contato com os beneficiários do auxílio-moradia, notamos a necessidade de ampliar a reivindicar ações palpáveis e intervenções concretas por parte do Estado para responder à questão da habitação. Os benefícios da seara habitacional, como designamos, não mais sustentam a crescente demanda por moradia e por respostas qualificadas que urgem serem problematizadas no debate político atual, sobremaneira em um espaço tão adensado e plural quanto o Recife.

A opção política – mas também econômica – adotada pelo Estado de não responder ativa e efetivamente a esses problemas mostra a necessidade de repensarmos o sentido dos projetos, programas, serviços e benefícios, enfim, das políticas públicas existentes no campo da habitação, especialmente aquelas que se voltam para sanar o problema estrutural da falta de habitações ou das precárias condições das moradias no atual cenário de crise habitacional.

Dito isso, questionamo-nos: existem caminhos para transcendermos esse problema? Se existem, como trilhá-los?

Inicialmente, é importante compreendermos o peso da política no atual momento e como ela interfere na formulação da agenda pública. Essa apreensão válida e clareia a necessidade de pensarmos no constante aprimoramento e acompanhamento das ações em curso e na implementação de outras intervenções que assumam um caráter permanente na área habitacional. Citamos, por exemplo, a importância do permanente diálogo com o público

atendido pelas políticas de habitação na cidade, informando-o quanto às ações e serviços que podem ser acessados pela população e a respeito dos canais que podem ser utilizados para acionar os órgãos competentes.

Além disso, um investimento na ampliação do escopo de ações definidos na política municipal de habitação (Lei Municipal nº 18.863/2021) também impactaria – positivamente – a resposta do Estado aos problemas habitacionais, especialmente para as famílias e indivíduos que convivem há décadas com o valor repassado no campo do auxílio-moradia. Nesse sentido, o investimento em práticas democráticas de engajamento popular na definição de ações e na participação ativa da população usuária na definição orçamentária dos recursos destinados à política garantiria um diálogo mais franco e articulado entre Estado e sociedade.

Igualmente, o investimento em outros modelos de projetos que respondam aos problemas habitacionais poderia ser mais bem direcionado aos amplos setores da sociedade. Exemplos disso são a prática do retrofit – requalificação de imóveis antigos para uso habitacional –, a aplicação de normas sobre a locação social e o investimento na requalificação de moradias consideradas inadequadas, através de investimento em acompanhamento técnico e oferta de materiais para reforma e adequação habitacional.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capitalismo nunca vai cair por si próprio. Terá de ser empurrado. A acumulação do capital nunca vai cessar. Terá de ser interrompida. A classe capitalista nunca vai entregar voluntariamente seu poder. Terá de ser despossuída. (Harvey, 2011, p. 209).

Das complexas tarefas de findar um trabalho científico, a mais delicada, sem dúvida, é aquela em que o pesquisador precisa apontar elementos de concretude e direções sólidas sobre o objeto demarcado no estudo.

Nessa direção, longe de esgotar as possibilidades postas no gradual processo de construção da presente tese, situamos algumas conclusões que se fizeram presentes a partir do processo analítico, em especial, na relação direta com o material bibliográfico e junto aos gestores públicos e população usuária, por meio das entrevistas e visitas de campo realizadas.

Recife, recanto de lutas por terra e moradia, espaço que incorpora história, política, cultura e economia, vem congregando, ao longo dos anos, diversas mudanças na organização socioespacial e urbana. Essas alterações, podemos destacar, alinham-se a questões de ordem prática, mas também servem como ponto de apoio para entendermos o peso que fatores como desigualdades, pobreza e expropriação exercem no bojo das relações que perfazem o cotidiano cidadão.

Esses elementos que balizam a nossa compreensão do real ajuízam a tendência posta na realidade urbana, na qual a questão da habitação emerge enquanto latente problema, compreendido enquanto expressão direta da questão social, espelhando os tensionamentos e as disputas na relação firmada entre as classes antagônicas.

Corroborar esse entendimento a conjuntura em curso no Brasil e no Recife, em face da agudização do receituário neoliberal, que, metamorfoseando-se constantemente, radicaliza as suas práticas e concepções gestadas no seio da sociedade capitalista, constituindo narrativas e práticas de cunho antidemocrático, conservador e, por vezes, neofascista.

O ultraneoliberalismo, como tratado por Mota (2019), auxilia no entendimento dessas mudanças ocorridas no atual momento, firmando diretrizes e valores seguidos pelos diversos grupos que conformam a arena de disputa política e econômica no país, especialmente, no que tange à dimensão dos direitos e políticas sociais, que se dissolvem no constante conflito de interesses cristalizados presentemente.

Entre os principais direitos que são expropriados no atual momento, está o direito à moradia. Firmado na Constituição Federal de 1988, enquanto direito social básico, confirma-se como um dos mais golpeados e tangenciados na agenda pública contemporânea.

Como visto ao longo da tese, as políticas públicas de habitação, especialmente na cidade do Recife, em geral, apresentaram-se e apresentam-se de forma residual, limitada e fragmentada. Essa constatação fica mais clara quando recortamos o cenário de crise habitacional, onde essas políticas parecem se tornar mais seletivas e focalizadas, sendo constantemente direcionadas a minimizar complexas situações que demandam ações articuladas e integradas, onde a habitação não deve ser pensada como elemento isolado, mas conectado com outros serviços públicos, tais como saúde, assistência social, mobilidade, saneamento básico, educação, infraestrutura e tantos outros.

Vale aqui retomar alguns aspectos dessa crise habitacional, especialmente o seu caráter classista, tendo em vista que, hoje, a expressão mais evidente dessa crise encontra-se nos processos de segregação e expropriação urbana, que para além de relações sociais e políticas, encontra espaço nas narrativas ideológicas e na agenda política de gestores públicos e do próprio Estado capitalista.

A habitação, nesse sentido, passa cada vez mais a ser vislumbrada enquanto um ativo financeiro, e o sentido do morar, do pertencer, ou seja, da moradia enquanto espaço de reprodução da vida cotidiana das classes, esvazia-se do horizonte posto, fazendo com que as políticas habitacionais passem a ser desenhadas sob essas bases, apartando, em geral, a população pobre desse circuito.

É nesse cenário que contextualizamos o auxílio-moradia, objeto de estudo da presente tese. Pensado enquanto resposta imediata ao problema das fortes chuvas que assolaram a capital pernambucana no início dos anos 2000, esse auxílio logo passou de uma resposta específica e temporária para uma prática continuada, especialmente, nos anos recentes, quando foi regulamentado por meio da Lei Municipal 18.936 de 8 de junho de 2022.

A normativa legal estabelece no artigo 2º que “O auxílio-moradia é um benefício destinado a subsidiar a locação de imóveis, para fins de moradia, das famílias que atendam aos critérios estabelecidos nesta Lei”, a saber: “[...] I – [famílias] em situação de vulnerabilidade social, cujos imóveis foram destruídos, avariados permanentemente, ou interditados definitivamente, conforme laudo da Defesa Civil municipal; ou II - removidas de imóvel situado em área onde ocorrerá execução de obra pública” (Recife, 2022). Contudo, diferentemente do que estava postulado nas origens do benefício, hoje, observa-se a constante

inserção de famílias e indivíduos no auxílio-moradia para suprir a inoperância das ações de caráter habitacional na cidade.

Como observado no discurso dos gestores públicos, o auxílio-moradia, enquanto benefício da seara habitacional, parece se consolidar como direção única para minimizar problemas relacionados à habitação, transitando por diversas secretarias municipais, onde a maioria insere-o nos cantos mais apagados das pastas, parecendo que só ganha luz em períodos de catástrofes ou em momentos em que esses gestores são instigados a pensar sobre o local que esse benefício ocupa na agenda pública.

Ou seja, fica evidente que o auxílio-moradia não tem prazos para conclusão, tampouco as ações a ele relacionadas são objeto de monitoramento constante, deslocando-se, assim, a dimensão desse auxílio do campo das políticas públicas, que exigem, do ponto de vista prático, atividades constantes de avaliação e monitoramentos pós-implementação.

Mesmo compreendendo as limitações do benefício, demonstramos, através das falas dos gestores, que o auxílio-moradia é secundarizado na conformação da agenda pública, figurando como peça coadjuvante do processo de construção de uma política pública eficaz que objetive mitigar problemas reais em uma cidade que cada vez mais se expande.

Na conexão entre o acesso ou não ao direito, fica translúcida a função social que a moradia exerce na agenda pública da cidade. Eximindo-se, muitas vezes, da função de responder ativamente ao problema, o Estado parece sonegar tal direito, ao mesmo tempo em que investe em alívios momentâneos que buscam, entre outras coisas, equilibrar a balança dos conflitos de classes, dentro da relação já demarcada por Santos (1984), com a dialética negativa do Estado capitalista.

Os moradores, por sua vez, vislumbram diferentes entendimentos sobre o auxílio-moradia e a habitação, incluindo desde o sentimento de impotência, diante das constantes ações impositivas e espaçadas da gestão pública, até a fragilidade na dimensão das lutas, que parecem esvaziar-se no cotidiano. A leitura feita por esses interlocutores nos levou a compreender que o momento atual revela algumas características relevantes para a análise.

Inicialmente, é possível constatar o descontentamento em relação ao valor pago pelo benefício (R\$ 300), o que não garante a cobertura integral do aluguel em áreas seguras e com acesso à infraestrutura básica. Isso faz com que muitos moradores sejam obrigados a aglutinarem-se em moradias insalubres, coabitar casas de parentes e/ou amigos ou investir no processo de autoconstrução, que, em geral, ocorre de forma sumariamente precária, com utilização de materiais diversos como lonas, taipas e alumínio.

Além disso, a desilusão em relação à superação da situação de penúria que vivenciam também se apresenta no discurso, que ganha contornos de revolta diante da realidade cotidiana. A luta, nesse sentido, não é contra o Estado, a gestão ou mesmo o sistema, a luta para eles parece ser contra o cotidiano, a pobreza e os processos de expropriação do urbano, da cidade.

O flagelo da pobreza, que, na maioria dos casos, marca esse público beneficiário, também prepondera na análise, na medida em que se adensa no atual contexto, onde tensões são percebidas na relação entre a gestão pública e a população que recebe esse auxílio. Nessa direção, interpretamos que essa tensão se dá sob o ponto da invisibilidade da população, da perspectiva de um conflito silencioso, gestado na relação entre a negação do direito à moradia pelo Estado e as destacadas necessidades da população.

Esse movimento de tensão silenciada confirma a relação contraditória que marca o atual contexto de crise habitacional, pois cada vez mais esse público, já invisibilizado, silenciado e expropriado, sente-se inseguro em debater e expor questões atinentes ao auxílio-moradia, como observamos ao abordar diversos moradores que, mesmo recebendo o benefício, negavam-se a falar sobre ele ou mesmo omitiam informações referentes ao modo como tiveram acesso a tal assistência.

Corroborar esse processo a ausência de diálogo da gestão pública com esses indivíduos, a fim de compreender as reais demandas e a situação que são obrigados a vivenciar habitando nos espaços mais segregados da metrópole pernambucana.

Isso nos levou a refletir sobre outro elemento presente nas falas dos moradores, que se refere ao acesso ao auxílio-moradia como uma chance que tiveram, o que demonstra, entre outras coisas, essa desconexão existente entre o direito e a cidadania. Ou, se preferirmos, aclara a submissão de parte desse público ao estado de pobreza, não enxergando a moradia ou mesmo o auxílio enquanto um direito, uma obrigação do Estado para a garantia da necessidade básica.

Com isso, foi possível observar que a construção da política pública de habitação no Recife ainda está eivada de severas lacunas, sendo a principal delas, no nosso entendimento, a garantia de respostas definitivas aos problemas habitacionais na cidade. A perspectiva do Estado em fragmentar a construção de uma política habitacional efetiva que responda às demandas por moradia da população pobre confirmou-se no bojo dos conflitos de interesses postos na conjuntura em curso, cristalizando-se enquanto tópicos da análise, atestando, assim, a hipótese de que a crise habitacional que marca a realidade em curso gera impactos e corrobora

a fragmentação de uma política habitacional efetiva que responda às demandas por moradia da população pobre.

Por fim, defendemos a tese de que o auxílio-moradia configura-se enquanto não política, ou seja, uma ação que não se concretiza e não oferece respostas aos problemas relacionados à habitação na cidade, fazendo com que o atendimento das demandas impostas pela conjuntura em curso seja alvo de ações fragmentadas, descontínuas e dispersas na cidade.

Essa percepção encontra sustentação no cruzamento de informações e reflexões sobre o conjunto de fatores que incidem na disputa no e pelo espaço urbano entre as classes, tal como defendem autores como Lefebvre (1999, 2001) e Carlos (2008, 2013), ao defenderem a pluralidade e as contradições presentes na forma de produção e reprodução do espaço no capitalismo.

Sinalizamos que lacunas podem – e devem – existir, tendo em vista que a produção científica é cíclica e o conhecimento é cumulativo. Sendo assim, desdobramentos futuros podem emergir no horizonte a partir de estudos mais específicos ou com objetos mais particulares.

A jornada não se encerra aqui. O estudo não se esgota nestas páginas. Ao contrário, pensar a pesquisa como processo contínuo e dialético abre espaço para reafirmamos a necessidade de avançar e melhor desenvolver diversas questões que, por ocasião do tempo, dos recortes e da metodologia adotada, não puderam ser contemplados na presente tese. Mas, mesmo com os limites e percalços encontrados no caminho, fechamos este ciclo com o sentimento de que “Quem acredita sempre alcança!” (Mais [...], 1987).

REFERÊNCIAS

ABRE E LIMA. **Lei Municipal nº 1.028 de 9 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a regulamentação da concessão de benefícios eventuais, em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública, no âmbito da política municipal de assistência social do município de Abreu e Lima, revogando as Leis Municipais: nº 506/2005, alterada pelas Leis Municipais nº 761/2011, nº 788/2011, nº 876/2013 e nº 905/2013 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/> Acesso em: 15 ago. 2024.

ABREU, Maria Helena Elpídio. **Território, Política Social e Serviço Social: caminhos e armadilhas no contexto do social-liberalismo**. São Paulo: Papel Social, 2016.

ALMEIDA, Sávio Silva de; ARAÚJO, Cristina Pereira de. Moradia no século xxi: ativo financeiro ou direito social? **Revista de Políticas Públicas**, [s. l.], v. 24, n. 2, p. 839-857, 2020.

ALVES, Giovanni. O Golpe de 2016 no contexto da crise do Capitalismo Neoliberal. **Blog Boitempo**, 8 jun. 2016. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/06/08/o-golpe-de-2016-no-contexto-da-crise-do-capitalismo-neoliberal/>. Acesso em: 25 nov. 2021.

ANDRADE, Eliana Santos Junqueira. Síntese histórica das políticas habitacionais no Brasil (1964 a 2010): avanços de antigas propostas e retorno a velhas práticas. *In: ENCONTROS NACIONAIS DA ANPUR*, 2011. *In: Anais [...]*. Anpur, 2011.

ANTUNES, Ricardo. **Uberização, trabalho digital e Indústria 4.0**. São Paulo: Boitempo, 2020.

ARAÇOIAIBA. **Lei Municipal nº 445 de 14 de fevereiro de 2022**. Dispõe sobre a concessão de benefícios eventuais e emergenciais no âmbito da política municipal de assistência social e cidadania no município de Araçoiaba/PE e dá outras providências. Disponível em: <https://aracoiaba.pe.leg.br/wp-content/uploads/LEI-MUNICIPAL-No-445-2022.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Serviço Social e Questão Social na Globalização. **Serviço Social & Realidade**, [s. l.], v. 17, n. 1, p. 102-124, 2008.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de Política de Habitação Popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, out./dez. 1988.

BALTAR, Antônio Bezerra. **Diretrizes para um plano regional para o Recife**. Recife: EDUFPE, 1999.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução: L. de A. Rego & A. Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.

BELÉM. **Lei Ordinária nº 9.641 de 16 de julho de 2019**. Institui o Programa de renda cidadã "Bora Belém" para enfrentamento da pobreza, extrema pobreza e altera dispositivos da Lei nº 9.491, de 16 de julho de 2019, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/2407/leis-de-belem/categorias/covid-19?p=1> Acesso em: 29 ago. 2024.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 17.919, de 31 de março de 2022**. Altera o Decreto nº 11.375, de 2 de julho de 2003, que dispõe sobre o funcionamento do Programa Bolsa-Moradia no Município de Belo Horizonte, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/2022/1792/17919/decreto-n-17919-2022-altera-o-decreto-n-11375-de-2-de-julho-de-2003-que-dispoe-sobre-o-funcionamento-do-programa-bolsa-moradia-no-municipio-de-belo-horizonte-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 29 ago. 2024.

BERNARDES, Dênis. **Recife: o caranguejo e o viaduto**. Recife: EDUFPE, 2013.
BITOUN, Jan *et al.* **Região Metropolitana do Recife no Contexto de Pernambuco no Censo 2010**. Recife: Observatório das Metrôpoles, 2012. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/Texto_BOLETIM_RECIFE_FINAL.pdf. Acesso em: 20 nov. 2022.

BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia.; SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Recife: metrópole regional, periférica, incompleta e desigual. *In*: RIBEIRO, Luíz César; RIBEIRO, Marcelo Gomes (org.). **Metrôpoles Brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana (1980 a 2010)**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.
BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituic-ao/constituicao.htm. Acesso em: 3 jan. 2019.
BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.218 de 01 de maio de 1946**. Autoriza a instituição da "Fundação da Casa Popular". Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946>. Acesso em: 28 set. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 29 set. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em: 25 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257, 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017**. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113429.htm. Acesso em: 28 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.709 de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 30 set. 2024.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114118.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS).** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. **PEC 95, em 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. **Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 80 de 2019.** Altera os artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136894#:~:text=Proposta%20de%20Emenda%20%C3%A0%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%B0%2080%2C%20de%202019&text=A%20proposta%20visa%20alterar%20a,processos%20de%20desapropria%C3%A7%C3%A3o%20por%20descumprimento>. Acesso em: 12 set. 2023.

BRASÍLIA. **Lei nº 5.165, de 4 de setembro de 2013.** Dispõe sobre os benefícios eventuais da Política de Assistência Social do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/74987/Lei_5165_04_09_2013.html. Acesso em: 18 ago. 2024.

CABO DE SANTO AGOSTINHO. **Decreto Municipal nº 62 de 6 de junho de 2006.** Dispõe sobre a concessão do benefício auxílio moradia. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/>. Acesso em: 14 ago. 2024.

CAMARAGIBE. **Lei Municipal nº 717/2017 de 13 de outubro de 2017.** Dispõe sobre a regulamentação da concessão de benefícios eventuais, em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública, no âmbito da política municipal de assistência social do município de Camaragibe. Disponível em: <https://transparencia.camaragibe.pe.gov.br/uploads/5126/2/atos-oficiais/2017/leis/717-2017.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024.

CAMBOIM, Jackeline Fernanda Ferreira; GOMES, Edvânia Torres Aguiar. Produção desigual do espaço urbano: o Coque fragmento da cidade do Recife-PE. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, Recife, v. 5, n. 1, 2016.

CAMPINAS. **Lei Municipal nº 13.784, de 4 de março de 2010**. Altera a lei nº 13.197, de 14 de dezembro de 2007, que "dispõe sobre a instituição do programa auxílio moradia e suas modalidades, na forma que especifica". Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/campinas/lei-ordinaria/2010/1379/13784/lei-ordinaria-n-13784-2010-altera-a-lei-n-13197-de-14-de-dezembro-de-2007-que-dispoe-sobre-a-instituicao-do-programa-auxilio-moradia-e-suas-modalidades-na-forma-que-especifica>. Acesso em: 29 ago. 2024.

CAMPINAS. **Lei Municipal nº 16.334, de 21 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre as condições para a concessão dos benefícios eventuais no âmbito da Política Municipal de Assistência Social do Município de Campinas. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/campinas/lei-ordinaria/2022/1634/16334/lei-ordinaria-n-16334-2022-dispoe-sobre-as-condicoes-para-a-concessao-dos-beneficios-eventuais-no-ambito-da-politica-municipal-de-assistencia-social-do-municipio-de-campinas>. Acesso em: 29 ago. 2024.

CARDOSO, Adauto Lúcio *et al.* Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a Construção do espaço metropolitano. *In: ENANPUR*, 15., 2011. **Anais [...]**. Anpur, v. 14 n. 1, 2011: Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/683>. Acesso 10 maio 2024.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Direito à Moradia no Brasil: retrocessos em um contexto de crise**. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/direito-a-moradia-no-brasil-retrocessos-em-um-contexto-de-crise/> Acesso em: 10 de dez. 2023.

CARLOS, Ana Fani. **A Cidade**. São Paulo: Contexto, 2007.

CARLOS, Ana Fani. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011b.

CARLOS, Ana Fani. A reprodução do espaço urbano como momento da Acumulação Capitalista. *In:*

CARLOS, Ana Fani (org.). **Crise Urbana**. São Paulo: Contexto, 2015.

CARLOS, Ana Fani. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. *In: CARLOS, Ana Fani (org.). A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2011b. P. 53-74.

CARLOS, Ana Fani. El concepto de “producción del espacio” y la dinámica urbana contemporánea bajo el dominio del capital financiero. **Revista de Geografía Norte Grande**, Santiago, n. 82, p. 89-107, 2022.

CASSIN, Márcia Pereira da Silva. Dependência e ultraneoliberalismo: as políticas sociais no Brasil pós-golpe de 2016. **Temporalis**, Brasília, n. 43, p. 17-33, jan./jun. 2022.

CASTRO, Josué de. **Documentário Nordeste**. São Paulo: Brasiliense, 1968.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. Tradução Silvana Finzi Foá, São Paulo: Xamã, 1996.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. Do neoliberalismo de cooptação ao ultraneoliberalismo: respostas do capital à crise. **Esquerda Online**, 8 jun. 2020. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2020/06/08/do-neoliberalismo-de-cooptacao-ao-ultraneoliberalismo-respostas-do-capital-a-crise/>. Acesso em 30 nov. 2023.

CORRÊA, Roberto Lopes. Sobre agentes sociais, escalas e produção do espaço: um texto para discussão. *In*: CARLOS, Ana Fani (org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011. p. 41-52.

CURITIBA. **Decreto nº 2.404, de 19 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre a concessão do benefício auxílio moradia emergencial para as famílias de baixa renda que se encontrem em situação de vulnerabilidade temporária. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2023/241/2404/decreto-n-2404-2023-dispoe-sobre-a-concessao-do-beneficio-auxilio-moradia-emergencial-para-as-familias-de-baixa-renda-que-se-encontrem-em-situacao-de-vulnerabilidade-temporaria>. Acesso em: 29 ago. 2024.

DEMIER, Felipe. **Depois do golpe: a dialética da democracia blindada no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Cesta básica aumenta em todas as capitais em janeiro**. São Paulo: Dieese, 2013. Disponível em: www.dieese.org.br/analisecestabasica/2013/201301cestabasica.pdf. Acesso em: 20 maio 2022.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Pelo segundo mês consecutivo, valor da cesta básica aumenta em todas as capitais**. São Paulo: Dieese, 2022. Disponível em: www.dieese.org.br/analisecestabasica/2022/202204cestabasica.pdf. Acesso em: 13 maio 2022.

DESLANDES, Suely Ferreira. A construção do projeto de pesquisa. *In*: MINAYO, Maria Cecília Souza (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.

ENGELS, Friedrich. **Origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 3. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

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

FAGNANI, Eduardo. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, [s. l.], v. 13, n. 28, p. 41-80, 2011.

FLORIANOPOLÍS. **Lei Municipal nº 9.031, de 12 de setembro de 2012**. Dispõe sobre a provisão de benefício eventual - aluguel social - no âmbito da política pública de assistência social. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2012/904/9031/lei-ordinaria-n-9031-2012-dispoe-sobre-a-provisao-de-beneficio->

eventual-aluguel-social-no-ambito-da-politica-publica-de-assistencia-social. Acesso em: 29 ago. 2024.

FOLADORI, Guillermo; MELAZZI, Gustavo; KILPP, Renato. **A economia da sociedade capitalista e suas crises recorrentes**. São Paulo: Outras Expressões, 2016.

FONTES, Virgínia. A transformação dos meios de existência em capital: expropriações, mercado e propriedade. *In*: BOSCHETTI, Ivanete (org.). **Expropriação e direitos no Capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 17-62.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

FORTAEZA. **Lei Ordinária nº 11.321, de 20 de dezembro de 2022**. Altera a Lei nº 10.328, de 12 de março de 2015, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-ordinaria/2022/1133/11321/lei-ordinaria-n-11321-2022-altera-a-lei-n-10328-de-12-de-marco-de-2015-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 29 ago. 2024.

FRESCA, Tânia Maria. Uma discussão sobre o conceito de metrópole. **Revista da ANPEGE**, [s. l.], v. 7, n. 8, p. 31-52, ago./dez. 2011.

GOMINHO, Zélia de Oliveira. **Liga Social contra o Mocambo e a Questão Social em Pernambuco (Estado Novo 1937-1945)**. 1993. 65 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em História) – Departamento de História, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1993.

GONÇALVES, Guilherme Leite. Crise, expropriações e autoritarismo. *In*: CISLAGHI, Juliana Fiuza; DEMIER, Felipe. (org.). **O Neofascismo no poder (Ano I): Análises críticas sobre o governo Bolsonaro**. Rio de Janeiro: Consequência, 2019. p. 149-160.

GONDIM, Jorge Vinícios Silva. **Estado e políticas públicas no Recife: a bacia do Rio Beberibe e as intervenções do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. 221 f. 2019. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

GONDIM, Jorge Vinícios Silva. **Impactos Sociais das Ações do Poder Público nas áreas pobres da cidade do Recife: um exame das intervenções do PROMETRÓPOLE em sua RPA 02**. 2017. 86 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social) – Curso de Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

GONDIM, Jorge Vinícios Silva; LIMA, Rosa Maria Cortês de. A (Re)Produção desigual do espaço urbano: aportes para uma reflexão contemporânea da relação habitação, desigualdades e pobreza na cidade do Recife-PE. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS (JOINPP), 10., 2021, São Luís. Anais [...]. São Luís: UFMA, 2021. Disponível em:

www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_966_9666_12d937c95e49.pdf. Acesso em: 28 jun. 2023.

GUERREIRO, Isadora de Andrade; SANTORO, Paula Freire; ROLNIK, Raquel. Projeto habitacional do governo Bolsonaro: sem casa, sem emprego e com dívida! **Labcidade**, 19 set. 2022. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/projeto-habitacional-do-governo-bolsonaro-sem-casa-sem-emprego-e-com-divida/>. Acesso em: 14 nov. 2023.

HARVEY, David. **A loucura da razão econômica**: Marx e o capital no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2018.

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

HARVEY, David. **Entrevista - David Harvey**: a vida sob a ditadura dos bancos. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/david-harvey-a-vida-sob-a-ditadura-dos-bancos/> Acesso em: 20 nov. 2023.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2015.

HARVEY, David. O Direito à Cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012.

HARVEY, David. **O Enigma do Capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. **O novo Imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

IAMAMOTO, Marilda. Questão Social no capitalismo. **Temporalis**, [s. l.], v. 8, n. 3, p. 9-32, 2001.

IAMAMOTO, Marilda. **Serviço Social em tempo de Capital Fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2014.

IANNI, Octávio. A Questão Social. In: IANNI, O. **A ideia do Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992. p. 87-109.

IBGE. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal**. 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/temas.php?codmun=260790&idtema=118&search=per+nambuco|recife|C3%8Dndice-de-desenvolvimento-humano-municipal-idhm-> Acesso em: 16 dez. 2022.

ILHA DE ITAMARACÁ. **Lei municipal nº 1.331 de 21 de maio de 2018**. Institui a Política municipal de assistência social no município da Ilha de Itamaracá/PE e dá outras providências. Disponível em: <https://transparencia.ilhadeitamaraca.pe.gov.br/uploads/5220/1/atos-oficiais/2018/portarias/134-2018.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censos Demográficos**: 2000, 2010 e 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/ciencia-tecnologia-e-inovacao/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=downloads>. Acesso em: 26 abr. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de Indicadores Sociais (2023)**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/protecao-social/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>. Acesso em: 22 jul. 2024.

ITAPISSUMA. **Lei Municipal nº 1.155 de 30 de junho de 2022**. Altera a redação dos §§ 1º e 2º do artigo 2º da lei municipal nº 1153/2022, que institui o auxílio-emergencial destinado a amparar a população do município vitimada pelas enchentes, alagamentos, desmoronamentos e/ou outros desastres secundários causados pelas chuvas intensas havidas no município de Itapissuma, e dá outras providências. Disponível em: https://transparencia.itapissuma.pe.gov.br/uploads/5223/1/atos-oficiais/2022/leis/1685106114_20220725105447leimunicipal11552022.pdf. Acesso em: 20 ago. 2024.

JABOATÃO DOS GUARARAPES. **Lei Municipal nº 343, de 13 de agosto de 2009**. Dispõe sobre a concessão de benefício assistencial especial destinado às famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, denominado auxílio moradia, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/j/jaboatao-dos-guararapes/lei-ordinaria/2009/35/343/lei-organica-jaboatao-dos-guararapes-pe>. Acesso em: 17 ago. 2024.

JACCOUD, Luciana de Barros. **Movimentos sociais e crise política em Pernambuco (1955-1968)**. Recife: Massangana, 1990.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LEAL, Suely Maria Ribeiro. As veias abertas do planejamento urbano e a avalanche da governança do mercado. *In*: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia. (org.). **Desenvolvimento, planejamento e governança**: expressões do debate contemporâneo. Rio de Janeiro: Letra Capital; Anpur, 2015.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: 2006.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. São Paulo: DP&A, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

LEFEBVRE, Henri. **A vida cotidiana no mundo moderno**. Tradução de Sérgio Martins. São Paulo: Ática; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1981.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal/lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

LEITE, Nadja Rejane. **Auxílio-moradia** - benefício da política habitacional da prefeitura da cidade do Recife: o olhar do beneficiário. 294f. 2006. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

LIMA, Rosa Maria Cortês de. **A cidade autoconstruída**. Recife: Editora UFPE, 2012.

LIMA, Rosa Maria Cortês de. Desigualdades Socioespaciais no Recife: diferentes dimensões e indicações para seu enfrentamento. *In*: SOUZA, Maria Ângela de Almeida; DINIZ, Fabiano Rocha; ROCHA, Danielle de Melo. (org.). **Reforma Urbana e Direito à Cidade**. Recife. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. p. 37-48.

LIMA, Rosa Maria Cortês de. Política Habitacional e Questão da Habitação: em tempo de dissolução de políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, [s. l.], v. 22, p. 1291-1310, 27 set. 2018.

LIMA, Rosa Maria Cortês de; GONDIM, Jorge Vinícios Silva; SOUTO, Aline de Souza. Entre necessidade e ausência: o déficit habitacional na Região Metropolitana do Recife. *In*: SOUZA, Maria Ângela de Almeida; DINIZ, Fabiano Rocha; ROCHA, Danielle de Melo. (org.). **Reforma Urbana e Direito à Cidade**. Recife. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. p. 87-102.

LIMA, Rosa Maria Cortês de; VASCONCELOS, Ronald Fernando Albuquerque; RAMALHO, Ana Maria Figueira. Prezeis no Recife: compasso e descompasso de uma política inovadora? *In*: ROCHA, Danielle de Melo; LIMA, Rosa Maria Cortês de; SOUZA, Maria Ângela de Almeida (org.). **Moradia popular no Recife: políticas públicas**. Recife Cepe, 2021. p. 161-178.

LIMA, Rosa Maria Cortês. **O morar e a moradia**. Recife: Editora UFPE, 2016.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MADDEN, David; MARCUSE, Peter. A crise permanente da habitação. **Jacobina**, 28 out. 2023. Disponível em: <https://jacobin.com.br/2023/10/a-crise-permanente-da-habitacao/>. Acesso em: 15 out. 2024.

MAIS uma vez. Intérprete: 14 Bis. Compositores: Flávio Venturini e Renato Russo. *In*: Sete. Intérprete: 14 Bis. [S. l.]: EMI-Odeon, 1987. 1 LP, faixa 1 (lado A).

MANAUS. **Lei Municipal nº 1.666, de 25 de abril de 2012**. Institui o "auxílio aluguel", benefício de caráter eventual a ser concedido a famílias vítimas de enchentes, desmoronamentos, remoção de situação de risco ou, ainda por força de obras públicas. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manaus/lei-ordinaria/2012/167/1666/lei-ordinaria-n-1666-2012-institui-o-auxilio-aluguel-beneficio-de-carater-eventual-a-ser-concedido-a-familias-vitimas-de-enchentes-desmoronamentos-remocao-de-situacao-de-risco-ou-ainda-por-forca-de-obras-publicas>. Acesso em: 29 ago. 2024.

MANAUS. **Lei Municipal nº 2.897, de 8 de junho de 2022**. ALTERA a Lei nº 1.666, de 25 de abril de 2012, que institui o Auxílio-Aluguel, benefício de caráter eventual a ser concedido a famílias vítimas de enchentes, desmoronamentos, remoção de situação de risco ou, ainda, por força de obras públicas. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manaus/lei-ordinaria/2022/290/2897/lei-ordinaria-n-2897-2022-altera-a-lei-n-1666-de-25-de-abril-de>

https://transparencia.systemainformatica.com.br/entidade/moreno/upload/2022072895840_R ESOLUCAO_064._2022_-_CMAS_-MORENO.pdf. Acesso em: 29 ago. 2024.

MOTA, Ana Elizabete. A cultura da crise e as ideologias do consenso no ultraliberalismo brasileiro. *In*: CISLAGHI, Juliana Fiuza; DEMIER, Felipe (org.). **O Neofascismo no poder (Ano I): análises críticas sobre o governo Bolsonaro**. Rio de Janeiro: Consequência, 2019. p. 135-148.

MOTA, Ana Elizabete. Expropriações contemporâneas: hipóteses e reflexões. *In*: BOSCHETTI, Ivanete (org.). **Expropriação e direitos no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 167-186.

MOURA, Alexandrina Sobreira de. **Terra do Mangue: invasões urbanas no Recife**. Recife: Massangana, 1990.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da Questão Social. **Temporalis**, [s. l.], v. 8, n. 3, p. 41-50, 2001.

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

OLINDA. **Prefeitura de Olinda convoca beneficiários do auxílio-moradia para recadastramento**. Disponível em: <https://www.olinda.pe.gov.br/prefeitura-de-olinda-convoca-beneficiarios-do-auxilio-moradia-para-recadastramento/>. Acesso em: 29 ago. 2024.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 6, jun./set. 1982.

PASQUALINI, Juliana Campregher; MARTINS, Lígia Márcia. Dialética singular-particular-universal: implicações do método materialista dialético para a psicologia. **Psicologia & Sociedade**, [s. l.], v. 27, n. 2, p. 362-371, 2015.

PASTERNAK, Suzana. Habitação e saúde. **Estudos Avançados**, [s. l.], v. 30, n. 86, p. 51-66, 2016.

PAULISTA. **Lei Municipal nº 5.111, de 16 de agosto de 2022**. Disciplina o Benefício de Auxílio-Moradia no âmbito do Município do. Paulista. Disponível em: https://transparencia.paulista.pe.leg.br/uploads/5311/2/atos-oficiais/2022/leis/1677591606_5111-de-2022.pdf. Acesso em: 13 ago. 2024.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. Questão habitacional no território: sobre soluções para a acumulação na racionalidade burguesa. **Textos & Contextos**, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 376-389, 2012.

PERNAMBUCO. Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros (Suape). **O que é Suape?** c2020. Disponível em: <https://www.suape.pe.gov.br/pt/institucional/o-que-e-suape>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PERNAMBUCO. **Lei Estadual nº 10 de 1994**. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Recife - RMR, e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=148346#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Regi%C3%A3o%20Metropolitana,RMR%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias>. Acesso em 22 jun. 2023.

PERNAMBUCO. **Lei Estadual nº. 7.763 de 1978**. Cria empresa pública denominada SUAPE-Complexo Industrial Portuário e dá outras providências. Disponível em: <https://www.suape.pe.gov.br/pt/2-institucional/145-lei-n-7763-de-1978#:~:text=Cria%20empresa%20p%C3%ABlica%20denominada%20SUAPE,Portu%C3%A1rio%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias>. Acesso em 28 ago. 2023.

PORTO ALEGRE. **Decreto Municipal nº 18.576, de 25 de fevereiro de 2014**. Regulamenta o art. 6º, inc. I, da lei complementar nº 612, de 19 de fevereiro de 2009 - que cria o fundo municipal de habitação de interesse social (fmhis), institui seu conselho gestor, na forma da lei federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, revoga a lei nº 7.592, de 10 de janeiro de 1995, e dá outras providências -, dispondo sobre os critérios para concessão do benefício de aluguel social. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2014/1858/18576/decreto-n-18576-2014-regulamenta-o-art-6-inc-i-da-lei-complementar-n-612-de-19-de-fevereiro-de-2009-que-cria-o-fundo-municipal-de-habitacao-de-interesse-social-fmhis-institui-seu-conselho-gestor-na-forma-da-lei-federal-n-11124-de-16-de-junho-de-2005-revoga-a-lei-n-7592-de-10-de-janeiro-de-1995-e-da-outras-providencias-dispondo-sobre-os-criterios-para-concessao-do-beneficio-de-aluguel-social>. Acesso em: 29 ago. 2024.

RAMALHO, Ana Maria Figueira; VASCONCELOS, Ronald Fernando Albuquerque; LIMA, Rosa Maria Cortês de. Os desafios da política habitacional no Recife. *In*: ROCHA, Danielle de Melo; LIMA, Rosa Maria Cortês de; SOUZA, Maria Ângela de Almeida (org.). **Moradia popular no Recife**: políticas públicas. Recife: Cepe, 2021. p. 67-88.

RAPOSO, Clarissa Tenório Maranhão. **As particularidades da questão social na realidade brasileira contemporânea**: superpopulação, precarização do trabalho e superexploração da força de trabalho. 203 f. 2015. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

RECIFE. **Decreto nº 18.810 de 31 de março de 2001**. Autoriza a concessão do benefício eventual às famílias em situação de vulnerabilidade temporária. Recife, 2001.

RECIFE. **Decreto nº 27.286 de 16 de agosto de 2013**. Autoriza a elevação do valor do "auxílio moradia" às famílias que foram removidas de suas habitações em estado de vulnerabilidade social ou em estado de risco cadastradas pelo município do Recife e dá outras providências. Recife, 2013. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/decreto/2013/2728/27286/decreto-n-27286-2013-autoriza-a-elevacao-do-valor-do-auxilio-moradia-as-familias-que-foram-removidas-de-suas-habitacoes-em-estado-de-vulnerabilidade-social-ou-em-estado-de-risco-cadastradas-pelo-municipio-do-recife-e-da-outras-providencias>. Acesso em 18 de jan. 2022.

RECIFE. **Lei complementar nº 2, de 23 de abril de 2021**. Institui o Plano Diretor do Município do Recife, revogando a Lei Municipal nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008. Recife, 2021. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-recife-pe>. Acesso em 20 de abr. 2022.

RECIFE. **Decreto nº 14.539/1988.** Institui o Fórum Permanente do Prezeis e dá outras providências. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1988. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/14539/>. Acesso em: 5 out. 2020.

RECIFE. **Decreto nº 18.787 de 09 de março de 2001.** Altera a vinculação e a Secretaria Executiva da CODECIR e dá outras providências. Recife, 2001.

RECIFE. **Lei Municipal nº 18.863 de 29 de novembro de 2021.** Institui a Política Municipal de Habitação de Interesse Social - PMHIS, dispõe sobre o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social - SIMHIS, e institui elementos para elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS do Município do Recife. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2021/1887/18863/lei-ordinaria-n-18863-2021-institui-a-politica-municipal-de-habitacao-de-interesse-social-pmhis-dispoe-sobre-o-sistema-municipal-de-habitacao-de-interesse-social-simhis-e-institui-elementos-para-elaboracao-do-plano-local-de-habitacao-de-interesse-social-plhis-do-municipio-do-recife>. Acesso em 20 de abr. 2022.

RECIFE. **Lei Municipal nº 18.936 de 8 de junho de 2022.** Disciplina o Benefício de Auxílio-Moradia no âmbito do Município do Recife. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2022/1894/18936/lei-ordinaria-n-18936-2022-disciplina-o-beneficio-de-auxilio-moradia-no-ambito-do-municipio-do-recife>. Acesso em: 30 set. 2024.

RECIFE. **Lei municipal nº 18.958, de 8 de julho de 2022.** Dispõe sobre os benefícios eventuais no âmbito da política municipal de assistência social do Município do Recife. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2022/1896/18958/lei-ordinaria-n-18958-2022-dispoe-sobre-os-beneficios-eventuais-no-ambito-da-politica-municipal-de-assistencia-social-do-municipio-do-recife>. Acesso em: 29 ago. 2024.

RECIFE. **Lei nº 14.511 de 17 de janeiro de 1983.** Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1983/1452/14511/lei-ordinaria-n-14511-1983-define-diretrizes-para-o-uso-e-ocupacao-do-solo-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 ago. 2023.

RECIFE. **Lei nº 16.113 de 06 de novembro de 1995.** Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social- PREZEIS e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1995/1612/16113/lei-ordinaria-n-16113-1995-dispoe-sobre-o-plano-de-regularizacao-das-zonas-especiais-de-interesse-social-prezeis-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 30 set. 2023.

RECIFE. Prefeitura da Cidade do Recife (PCR). **Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de Interesse Social do Recife.** Recife: PCR, 2014.

REZENDE, Antônio Paulo. **O Recife: histórias de uma cidade.** Recife: Fundação de Cultura Cidade do Recife, 2002.

RIBEIRO, Fabiana Valdoski. Produção Contraditória do Espaço Urbano e Resistências. In: CARLOS, Ana Fani (org.). **Crise Urbana.** São Paulo: Contexto, 2015. P. 171-186.

RIBEIRO, Isabela Ramos; SIMIONATTO, Ivete. Estado, mercado e hegemonia burguesa na política urbana brasileira. **Argumentum**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 59-73, 2015.

RIBEIRO, Luíz César Queiroz; PECHMAN, Roberto. **O que é questão da moradia?** São Paulo: Brasiliense, 1983.

RODRIGRES, A. M. Desigualdades socioespaciais: a luta pelo Direito à cidade. **Cidades**, [s. l.], v. 4, n. 6, 2007, p. 73-88.

RODRIGUES, Daniele Silva; SILVA, Nalbia de Araújo; FARONI, Walmer. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): um estudo descritivo sobre os desperdícios ativos e passivos. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, [s. l.], v. 17, n. 50, p. 89-105, jan./abr. 2018.

RUBIN, Graziela; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, Santa Maria, v. 36, n. 2, p. 201-213, maio-ago. 2014.

SALATA, André Ricardo. RIBEIRO, Marcelo Gomes. **Boletim Desigualdade nas Metrópoles**. Porto Alegre/RS, n. 12, 2023. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/>> Acesso em 20 de jun. de 2023.

SALVADOR. **Decreto Municipal nº 25.996, de 30 de abril de 2015**. Regulamenta a lei municipal nº 8.543/2014 que dispõe sobre os benefícios eventuais no município de Salvador e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2015/2599/25996/decreto-n-25996-2015-regulamenta-a-lei-municipal-n-8543-2014-que-dispoe-sobre-os-beneficios-eventuais-no-municipio-de-salvador-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 29 ago. 2024.

SANTANA, Joana Valente. **Gestão de Cidades no Brasil: estratégias e orientações do Banco Interamericano de Desenvolvimento**. São Paulo: Papel Social, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado, o Direito e a Questão Urbana. In: FALCÃO, Joaquim de Arruda (org.). **Conflitos de Direito de propriedade: invasões urbanas**. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 1-77.

SÃO LOURENÇO DA MATA. **Lei Municipal nº 2.156 de 11 de setembro de 2006**. Permite a celebração de transação em processos administrativos e judiciais, institui o auxílio-moradia, dispõe sobre precatórios judiciais, e dá outras providências. Disponível em: <https://transparencia.saolourencodamata.pe.leg.br/uploads/5371/2/atos-oficiais/2006/leis/2156-2006.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2024.

SÃO PAULO. **Portaria da Secretaria Municipal de habitação (Sehab) nº 131 de 8 de julho de 2015**. Estabelece alternativas de atendimento habitacional provisório, fixa os valores limites e regulamenta as condições e os procedimentos para a sua concessão e manutenção. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-habitacao-131-de-9-de-julho-de-2015>. Acesso em: 29 ago. 2024.

SCZIP, Rossano Rafaelli. As contradições do novo governo Lula e a urgente necessidade da luta contra-hegemônica. **Brasil de Fato**, 4 fev. 2024. Disponível em:

<https://www.brasildefato.com.br/2024/02/04/opiniaio-i-as-contradicoes-do-novo-governo-lula-e-a-urgente-necessidade-da-luta-contr-hegemonica>. Acesso em: 18 de out. 2024.

Shakespeare, William. **O Mercador de Veneza**. Trad. Carlos Alberto Nunes. Rio de Janeiro: Ediouro, 2014.

SOLANO, Esther. A bolsonarização do Brasil. *In*: ABRANCHES, Sérgio *et al.* (org.). **Democracia em risco?** 22 ensaios sobre o Brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 307-321.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida *et al.* As formas de provisão da moradia na configuração socioespacial da Região Metropolitana do Recife. *In*: SOUZA, Maria Ângela de Almeida; BITOUN, Jan (org.). **Recife: transformações da ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Como andam os espaços de pobreza do Recife. Conhecer para reivindicar, planejar e intervir. *In*: SOUZA, Maria Angela de Almeida; DINIZ, Fabiano Rocha; ROCHA, Danielle de Melo. (Org.). **Reforma Urbana e Direito à Cidade: Recife**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. p. 49-64.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Política Habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife. *In*: CARDOSO, Adauto (org.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo**. Porto Alegre: Antac, 2007. p. 115-149.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Políticas Públicas de Habitação Popular no Recife: uma trajetória de oito décadas. *In*: ROCHA, Danielle de Melo; LIMA, Rosa Maria Cortês de; SOUZA, Maria Angela de Almeida (org.). **Moradia Popular no Recife: Políticas Públicas**. Recife: Cepe, 2021. p. 29-65.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida; BITOUN, Jan. (Orgs.). **Recife: Transformações da ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SOUZA, Thaise Ariane Pereira de; LIRA, Terçália Suassuna Vaz. A ofensiva neoliberal no contexto pós-golpe de Estado no Brasil: implicações à política de habitação de interesse social. **Qualitas Revista Eletrônica**, [s. l.], v. 23, n. 1, p. 20-40, jan./abr. 2022.

TELES, Gabriel. As contribuições da categoria da totalidade para a análise dos movimentos sociais. **Alamedas**, [s. l.], v. 6, n. 2, 2018.

TEMÓTEO, Antonio; ANDRADE, Hanrrikson de. Bolsonaro rebate Minha Casa, Minha Vida, reduz juros e mira N e NE. **UOL**, 25 ago. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/08/25/novo-mcmv-tera-juro-mais-baixo-credito-para-reformas-e-incentivo-a-no-e-ne.htm>. Acesso em: 20 set. 2024.

VITÓRIA. **Lei nº 6592 de 3 de maio de 2006**. Fixa normas e critérios de implantação e acompanhamento de programas habitacionais no município de vitória, revoga as leis nº s 6.255 e 6.256, de 17 de dezembro de 2004, e artigos da lei nº 5823, de 30 de dezembro de 2002, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/es/v/vitoria/lei-ordinaria/2006/660/6592/lei-ordinaria-n-6592->

2006-fixa-normas-e-criterios-de-implantacao-e-acompanhamento-de-programas-habitacionais-no-municipio-de-vitoria-revoga-as-leis-n-s-6255-e-6256-de-17-de-dezembro-de-2004-e-artigos-da-lei-n-5823-de-30-de-dezembro-de-2002-e-da-outras-providencias. Acesso em: 30 ago. 2024.

VITÓRIA. **Lei nº 6967 de 21 de junho de 2007**. Institui programa habitacional de interesse social, no âmbito do projeto terra, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/es/v/vitoria/lei-ordinaria/2007/697/6967/lei-ordinaria-n-6967-2007-institui-programa-habitacional-de-interesse-social-no-ambito-do-projeto-terra-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 17 ago. 2024.

**APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES E EQUIPE
TÉCNICA**

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	
Instituição: Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – UFPE	
Projeto de pesquisa: Auxílio-moradia no Recife: tensões e contradições no contexto de crise habitacional	
Pesquisador: Jorge Vinícios Silva Gondim	
IDENTIFICAÇÃO ENTREVISTADO	
Nome:	Idade:
Nome fictício a ser atribuído ao entrevistado:	
Formação:	
Cargo:	Tempo de trabalho na secretaria:
ROTEIRO/QUESTÕES	
1. Apresentação da pesquisa, do pesquisador e do entrevistado.	
2. Qual a importância do auxílio-moradia para a população atendida? Qual o lugar deste na secretaria?	
3. Como é organizado o mapeamento dos beneficiários do auxílio-moradia acompanhados pela secretaria por bairros/regionais/RPA? Qual a estimativa média de famílias inseridas anualmente no auxílio-moradia por parte da secretaria?	
4. Quais as particularidades das famílias atendidas pela secretaria (tipologia habitacional, condições de saúde e saneamento, renda, ocupação, gênero etc.), no âmbito do auxílio-moradia?	
5. É realizado algum acompanhamento das famílias beneficiárias (antes, durante e após o acesso ao benefício)? Se sim, como se organiza a equipe envolvida no acompanhamento (assistentes sociais, pedagogos, psicólogos, arquitetos, engenheiros, advogados, etc.)?	
6. Quais as maiores dificuldades encontradas no seu cotidiano de trabalho em relação ao trato com os beneficiários do auxílio-moradia?	
7. Como é feita a articulação com outras secretarias municipais? E com o governo de Pernambuco, existem diálogos em relação ao auxílio-moradia e outros benefícios que atendam situações semelhantes?	
8. O diálogo com organizações e movimentos populares é efetivado? Se sim, como é realizada a articulação? Os movimentos/organizações possuem espaço na esfera do planejamento das ações paralelas desenvolvidas pela secretaria?	
9. Na sua visão, quais os principais entraves encontrados pela gestão pública em relação à operacionalização do auxílio-moradia (ausência de recursos, efetividade de ações, insuficiência de corpo técnico etc.)?	
10. Partindo da ideia de que o auxílio-moradia alinha-se à ausência de moradias e/ou à fragilidade no processo de ocupação do território pela população pobre, como você enxerga o problema habitacional na cidade do Recife hoje? Quais as principais ações que a secretaria tem realizado/planejado para contemplar as demandas por habitação?	
11. Reflexões finais do entrevistado.	
Local/data:	

**APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM BENEFICIÁRIOS DO
AUXÍLIO-MORADIA**

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	
Instituição: Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – UFPE	
Projeto de pesquisa: Auxílio-moradia no Recife: tensões e contradições no contexto de crise habitacional	
Pesquisador: Jorge Vinícios Silva Gondim	
IDENTIFICAÇÃO ENTREVISTADO	
Nome do morador:	Idade:
Nome fictício a ser atribuído ao entrevistado:	
Bairro em que reside:	Participa de organização/movimento social? Se sim, qual/quais?
Escolaridade:	Religião:
Estado civil:	Cor/etnia:
ROTEIRO/QUESTÕES	
ASPECTOS GERAIS DA VIDA COTIDIANA:	
1. Apresentação da pesquisa (objetivos, TCLE, etapas etc.), do pesquisador e do entrevistado.	
2. Como é sua casa (própria, alugada, cedida de algum familiar etc.)? No local de moradia, você tem acesso aos equipamentos sociais e de uso coletivos disponibilizados à população (<i>CRAS, Unidade Básica de Saúde – UBS, escolas e creches, centro de idosos, academias públicas, parques ou praças, terminais de ônibus etc.</i>)?	
3. Nos entornos da sua casa, você encontra com facilidade lugares como mercados, padarias, farmácias e academias?	
4. Como é o cotidiano no seu bairro? Você gosta de morar na área? Quais os principais problemas que você observa?	
5. No bairro, existe alguma organização da população por meio de associações de moradores, cooperativas ou movimentos sociais?	
6. Caso existam, como estão organizadas (fazem reuniões, existe presidente e/ou representantes etc.)? Existe algum diálogo ou articulação com a prefeitura?	
ASPECTOS DO AUXÍLIO-MORADIA	
7. Há quanto tempo você recebe o auxílio-moradia? Por qual motivo você passou a receber o benefício?	
8. Qual a secretaria responsável por organizar o seu benefício? Existe algum tipo de diálogo da equipe gestora da secretaria com você ou sua família?	
9. Existem outras ações realizadas pela secretaria (além do auxílio-moradia) na sua região/bairro? Você acha que essas ações são suficientes?	
10. Para você, qual a importância do auxílio-moradia? Ele é um caminho para o acesso à moradia digna?	
11. Existe algum tipo de mobilização para a ampliação do valor do auxílio-moradia? Se sim, quem está à frente desse processo?	
12. Como você vê o problema da moradia na cidade do Recife nos dias de hoje? O que poderia ser feito pela prefeitura para resolver ou melhorar esse problema?	
13. Reflexões finais do entrevistado.	
Local e data:	

APÊNDICE C – ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO DE CAMPO

ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO DE CAMPO
Instituição Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – UFPE
Projeto de pesquisa: Auxílio-moradia no Recife: tensões e contradições no contexto de crise habitacional
Pesquisador: Jorge Vinícios Silva Gondim
Tipo de observação: Observação simples
FENÔMENO SOCIAL OBSERVADO
<p>1. Condições de moradia no local:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Tipologia habitacional e qualidade das moradias.</i> - <i>Presença de autoconstrução ou existência de mutirões para a construção de casas.</i> - <i>Coabitação: (com familiares, sozinho, com amigos, moradia coletiva etc.).</i> - <i>Presença de obras públicas no território.</i> <p>2. Acesso à infraestrutura social e urbana:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Aspectos do saneamento básico: acesso a água encanada, infraestrutura, esgotamento sanitário (coleta e tratamento), drenagem urbana e resíduos sólidos.</i> - <i>Serviços públicos disponíveis no território: escolas e creches públicas e particulares, centros de assistência social, espaços de saúde e lazer, qualidade da mobilidade urbana etc.</i> - <i>Intervenções realizadas no território pelos moradores e as formas de uso dos espaços coletivos.</i> <p>3. Dinâmica de vida na área:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Bens e serviços: acesso a locais como mercados, padarias, farmácias, bares, restaurantes, academias etc.</i> - <i>Relações de vizinhança.</i> - <i>Aglomerações no espaço.</i> - <i>Organização social: associação de moradores, ONG, movimentos sociais etc.</i>
Descrição do fenômeno observado:
Aspectos críticos da observação:
Local e data:

APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO (TCLE)

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

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (PARA MAIORES DE 18 ANOS OU EMANCIPADOS)

Convidamos o (a) Sr. (a) para participar como voluntário(a) da pesquisa: AUXÍLIO-MORADIA NO RECIFE: tensões e contradições no contexto de crise habitacional, que está sob a responsabilidade do pesquisador **Jorge Vinícios Silva Gondim**, residente na Rua xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, CEP: xxxxxxxx. Telefone: xxxxxxxxxxxxxxxx. *E-mails*: xxxxxxxxxxxx@gmail.com / jorge.vinicios@ufpe.br. E tem como integrante a Professora Doutora **Rosa Maria Cortês de Lima**, orientadora da pesquisa. Telefone: xxxxxxxxxxxxxxxx *E-mails*: xxxxxxxxxxxx@gmail.com / rosa.lima@ufpe.br.

Todas as suas dúvidas podem ser esclarecidas com o responsável por esta pesquisa. Apenas quando todos os esclarecimentos forem dados e você concorde com a realização do estudo, pedimos que rubriche as folhas e assine ao final deste documento, que está em duas vias. Uma via lhe será entregue e a outra ficará com o pesquisador responsável.

O(a) senhor(a) estará livre para decidir participar ou recusar-se. Caso não aceite participar, não haverá nenhum problema, desistir é um direito seu, bem como será possível retirar o consentimento em qualquer fase da pesquisa, também sem nenhuma penalidade.

INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA:

Descrição da pesquisa e esclarecimento sobre a participação: Esta pesquisa de doutorado tem importância por buscar contribuir na construção do conhecimento crítico relacionado ao acesso ao benefício do auxílio-moradia na cidade do Recife, considerando as dimensões da gestão pública e da população beneficiária. A pesquisa tem como objetivo geral: analisar o auxílio-moradia na cidade do Recife entre os anos de 2016 e 2021, a fim de compreender as tensões e contradições postas na conformação da política pública de habitação na cidade no atual contexto de crise habitacional. Para coleta de dados, será realizada com você uma entrevista semiestruturada de forma individual e presencial em um único momento. A entrevista possui de 10 (dez) a 12 (doze) perguntas sobre o auxílio-moradia e a percepção do entrevistado sobre o benefício. O tempo médio estimado para a realização da entrevista é de 30 minutos. O nome do entrevistado não será divulgado de forma pública.

RISCOS: A realização da entrevista não oferecerá riscos diretos e indiretos à integridade física dos participantes. Porém, identificamos a possibilidade de as informações fornecidas pelo entrevistado trazerem algum tipo de desconforto na relação com colegas de trabalho, vizinhos, líderes comunitários etc., na medida em que algumas informações muito particulares sejam apresentadas nos resultados da pesquisa (tese). Assim, para minimizar tal risco, na elaboração da tese, será atribuído um nome fictício a cada entrevistado, visando não permitir sua identificação. Em relação a outras formas de riscos que possam afetar a saúde psicológica do entrevistado, como desconforto ou constrangimento com alguma pergunta ou situação, caso ocorram, serão resolvidas com a suspensão imediata da entrevista.

BENEFÍCIOS diretos/indiretos para os voluntários: Esta pesquisa não possui benefícios diretos a curto prazo ao entrevistado, mas pode contribuir para o campo científico e área de estudo, por tratar sobre uma ação no campo da habitação, tendo relação direta com a atuação do poder público e a participação da população, além dos seus resultados contribuírem em cenário futuro para a articulação entre os moradores e o poder público, como, por exemplo, na identificação de demandas e problemas existentes nos territórios, bem como dos impactos gerados pelo auxílio-moradia na realidade da população beneficiária.

Esclarecemos que os participantes desta pesquisa têm plena liberdade de se recusar a participar do estudo e que tal decisão não acarretará penalização por parte dos pesquisadores. Todas as informações desta pesquisa serão confidenciais e serão divulgadas apenas em eventos ou publicações científicas, não havendo identificação dos voluntários, a não ser entre os responsáveis pelo estudo, sendo assegurado o sigilo sobre a sua participação. Os dados coletados nesta pesquisa, como gravações e entrevistas, ficarão armazenados em HD externo e pasta física, sob a responsabilidade do pesquisador, no endereço acima informado, pelo período de mínimo 5 anos após o término da pesquisa.

Nada lhe será pago e nem será cobrado para participar desta pesquisa, pois a aceitação é voluntária, mas fica também garantida a indenização em casos de danos, comprovadamente decorrentes da participação na pesquisa, conforme decisão judicial ou extrajudicial. Se houver necessidade, as despesas para a sua participação serão assumidas pelos pesquisadores (ressarcimento de transporte e alimentação).

Em caso de dúvidas relacionadas aos aspectos éticos deste estudo, o(a) senhor(a) poderá consultar o Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da UFPE no endereço: **Avenida da Engenharia s/n, 1º Andar, sala 4, Cidade Universitária, Recife, PE, CEP 50740-600, Tel. (81) 2126.8588, e-mail cephumanos.ufpe@ufpe.br.**

(assinatura do pesquisador)

CONSENTIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO VOLUNTÁRIO (A)

Eu, _____, CPF _____, abaixo assinado, após a leitura (ou a escuta da leitura) deste documento e após ter tido a oportunidade de conversar e ter esclarecidas as minhas dúvidas com o pesquisador responsável, concordo em participar do estudo *AUXÍLIO-MORADIA NO RECIFE: tensões e contradições no contexto de crise habitacional*, como voluntário (a). Fui devidamente informado(a) e esclarecido(a) pelo pesquisador sobre a pesquisa, os procedimentos nela envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes de minha participação. Foi-me garantido que posso retirar o meu consentimento a qualquer momento, sem que isso leve a qualquer penalidade.

Local e data _____

Assinatura do(a) participante: _____

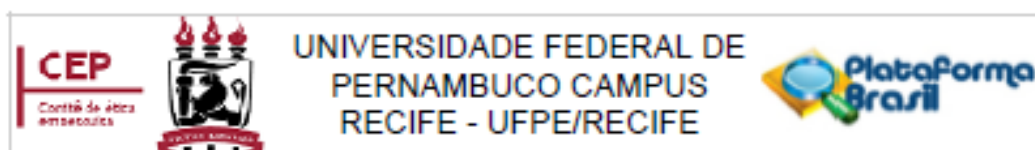
Impressão
digital

Presenciamos a solicitação de consentimento, esclarecimentos sobre a pesquisa e o aceite do(a) voluntário(a) em participar.

(2 testemunhas não ligadas à equipe de pesquisadores):

Nome:	Nome:
Assinatura:	Assinatura:

ANEXO A – PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP/UFPE



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: AUXÍLIO MORADIA NO RECIFE: TENSÕES E CONTRADIÇÕES NO CONTEXTO DE CRISE HABITACIONAL

Pesquisador: JORGE VINÍCIOS SILVA GONDIM

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 68171923.2.0000.5208

Instituição Proponente: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 6.050.331

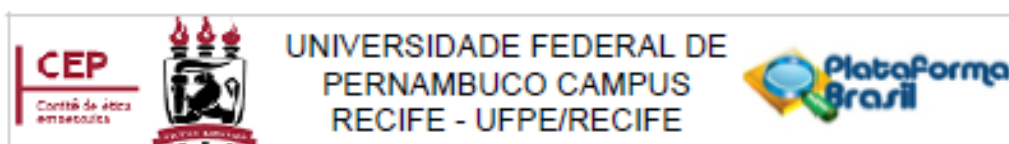
Apresentação do Projeto:

Trata-se de um Projeto de Pesquisa de Doutorado, do discente Jorge Vinícios Silva Gondim, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (PPGSS-UFPE), orientado pela Profª Drª Rosa Maria Cortês de Lima, docente do Departamento de Serviço Social e do Programa.

O objeto de estudo é "o auxílio-moradia no Recife e as tensões e contradições postas na conformação da política pública de habitação no atual contexto de crise habitacional entre os anos de 2016 e 2021" (PROJETO).

Metodologicamente a pesquisa toma por base o método histórico-dialético e suas categorias centrais de totalidade, contradição, movimento com vistas a alcançar o desvelamento do real. Caracteriza-se como uma pesquisa de abordagem qualitativa, com uso dos procedimentos de revisão de literatura e de pesquisa documental em documentos públicos e em bases de dados de três secretarias municipais definidas para a coleta de dados: as secretarias de Habitação, Defesa Civil e Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Políticas sobre Drogas da cidade do Recife. Também serão realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores e trabalhadores, sendo um representante de cada segmento nas 3 secretarias já citadas, totalizando 6 respondentes. Irá também entrevistar entre 5 e 10 pessoas, residentes no município, que sejam beneficiárias do auxílio-moradia, recrutados/as a partir de diálogo com "moradores e lideranças nas áreas demarcadas para o estudo" (PROJETO). Informa que será conduzida uma observação de campo,

Endereço: Av. das Engenheiras, s/n, 1º andar, sala 4 - Prédio do Centro de Ciências da Saúde
Bairro: Cidade Universitária **CEP:** 50.740-600
UF: PE **Município:** RECIFE
Telefone: (81)2126-8588 **Fax:** (81)2126-3163 **E-mail:** cephumanos.ufpe@ufpe.br



Continuação do Parecer: 6.050.331

nos territórios de moradia das pessoas beneficiárias do auxílio-moradia que forem entrevistadas. Como procedimento de análise está definida a técnica de análise de conteúdo de Bardin (2006) e as fases previstas no processo analítico proposto pela autora.

Objetivo da Pesquisa:

Geral: Analisar o auxílio-moradia na cidade do Recife entre os anos de 2016 e 2021, a fim de compreender as tensões e contradições postas na conformação da política pública de habitação na cidade no atual contexto de crise habitacional.

Específicos:

Caracterizar o cenário sociopolítico e econômico do Brasil, do Nordeste e do Recife inaugurado no período pós-2016;

Particularizar as disputas em torno da construção das políticas habitacionais no Brasil e no Recife em conjunturas temporais diversas;

Desvelar os tensionamentos presentes no atual contexto de crise habitacional e os rebatimentos no acesso à habitação para a população atendida pelo auxílio-moradia no Recife;

Identificar a relação entre o auxílio-moradia, as formas de organização social da população atendida e a situação habitacional na cidade do Recife nos últimos anos (2016-2021).

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

São devidamente apresentados os riscos e benefícios do estudo, bem como descritas as medidas a serem adotadas para garantir os princípios éticos.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

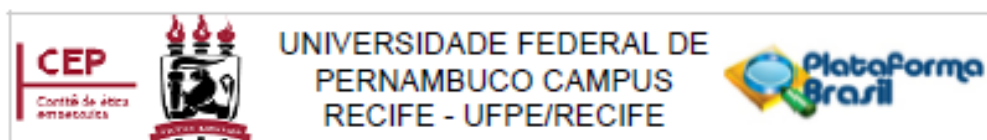
A pesquisa assume relevância e pertinência, considerando a importância de estudos críticos sobre a problemática habitacional, da ocupação do solo urbano e do direito à cidade como questões imbricadas à exploração do mercado imobiliário e a constituição de amplos territórios de moradias precárias no entorno da cidade do Recife. Aponta a insuficiência de ações do Estado que deem conta das necessidades sociais da população. O estudo pode aportar novos elementos aos campos de saber diretamente relacionados e cuja possa fornecer subsídios para programáticas interventivas referentes ao direito à moradia.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Documentos obrigatórios apresentados, conforme listados abaixo:

1.Folha de Rosto assinada

Endereço: Av. das Engenheiras, s/n, 1º andar, sala 4 - Prédio do Centro de Ciências da Saúde
 Bairro: Cidade Universitária CEP: 50.740-600
 UF: PE Município: RECIFE
 Telefone: (81)2126-8588 Fax: (81)2126-3163 E-mail: cephumanos.ufpe@ufpe.br



Continuação do Parecer: 8.060.331

2. Formulário de Informações Básicas do Projeto
 3. Projeto detalhado
 4. Termo de Compromisso e Confidencialidade
 5. TCLE para maiores de 18 anos
 6. Currículo Lattes do pesquisador principal
 7. Comprovante do vínculo de matrícula
 8. Currículo Lattes da professora orientadora
 9. Carta de Anuência da Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Políticas sobre Drogas
 10. Carta de Anuência da Secretaria de Habitação
 11. Carta de Anuência da Secretaria Executiva de Defesa Civil
 12. Autorização do Uso de Dados da da Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Políticas sobre Drogas
 13. Autorização do Uso de Arquivos/Dados de Pesquisa da Secretaria de Habitação
 14. Autorização do Uso de Dados da Secretaria Executiva de Defesa Civil
 15. Orçamento
 16. Cronograma
 17. Roteiro das duas entrevistas semiestruturadas propostas
 18. Roteiro de Observação de campo
- Acrescidos após o PARECER anterior:
19. Carta-resposta
 20. Formulário de Informações Básicas do Projeto revisado
 21. Projeto detalhado revisado

Recomendações:

Não há recomendações.

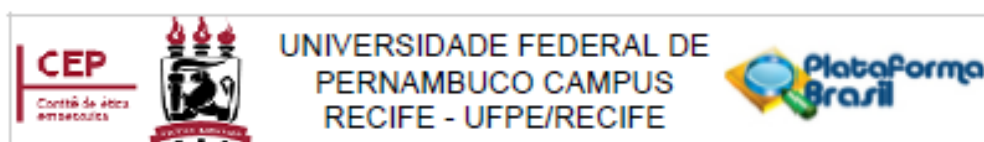
Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Todas as pendências apontadas no parecer anterior foram devidamente atendidas pelo pesquisador.

Considerações Finais a critério do CEP:

As exigências foram atendidas e o protocolo está APROVADO, sendo liberado para o início da coleta de dados. Conforme as Instruções do Sistema CEP/CONEP, ao término desta pesquisa, o

Endereço: Av. das Engenhasria, s/n, 1º andar, sala 4 - Prédio do Centro de Ciências da Saúde
 Bairro: Cidade Universitária CEP: 50.740-600
 UF: PE Município: RECIFE
 Telefone: (81)2126-8588 Fax: (81)2126-3153 E-mail: cephumanos.ufpe@ufpe.br



Continuação do Parecer: 6.060.331

pesquisador tem o dever e a responsabilidade de garantir uma devolutiva acessível e compreensível acerca dos resultados encontrados por meio da coleta de dados a todos os voluntários que participaram deste estudo, uma vez que esses indivíduos têm o direito de tomar conhecimento sobre a aplicabilidade e o desfecho da pesquisa da qual participaram.

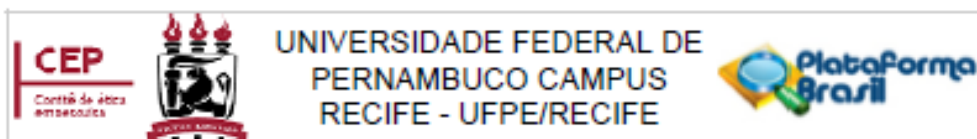
Informamos que a aprovação definitiva do projeto só será dada após o envio da NOTIFICAÇÃO COM O RELATÓRIO FINAL da pesquisa. O pesquisador deverá fazer o download do modelo de Relatório Final disponível em www.ufpe.br/cep para enviá-lo via Notificação de Relatório Final, pela Plataforma Brasil. Após apreciação desse relatório, o CEP emitirá novo Parecer Consubstanciado definitivo pelo sistema Plataforma Brasil.

Informamos, ainda, que o (a) pesquisador (a) deve desenvolver a pesquisa conforme delimitada neste protocolo aprovado. Eventuais modificações nesta pesquisa devem ser solicitadas através de EMENDA ao projeto, identificando a parte do protocolo a ser modificada e suas justificativas.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_2095760.pdf	04/05/2023 14:52:10		Acelto
Outros	cartaderespostaaocepufpe.pdf	04/05/2023 14:51:06	JORGE VINÍCIOS SILVA GONDIM	Acelto
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	projeto detalhado.doc	04/05/2023 14:50:01	JORGE VINÍCIOS SILVA GONDIM	Acelto
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.docx	22/03/2023 12:19:25	JORGE VINÍCIOS SILVA GONDIM	Acelto
Outros	CurriculodoSistemaLattesRosaMariaConesdeLima.pdf	22/03/2023 12:18:34	JORGE VINÍCIOS SILVA GONDIM	Acelto
Folha de Rosto	folhaderosto.pdf	22/03/2023 12:17:49	JORGE VINÍCIOS SILVA GONDIM	Acelto
Outros	autorizacaodeusodedadoshabitacao.pdf	21/03/2023 14:51:07	JORGE VINÍCIOS SILVA GONDIM	Acelto
Outros	autorizacaodeusosedadosassistencia.pdf	21/03/2023 14:50:52	JORGE VINÍCIOS SILVA GONDIM	Acelto
Outros	autorizacaodeusosedadosdefesacivil.pdf	21/03/2023 14:50:34	JORGE VINÍCIOS SILVA GONDIM	Acelto
Outros	declaracaodevinculocomocurso.pdf	21/03/2023 14:49:45	JORGE VINÍCIOS SILVA GONDIM	Acelto

Endereço: Av. das Engenhasria, s/n, 1º andar, sala 4 - Prédio do Centro de Ciências da Saúde
 Bairro: Cidade Universitária CEP: 50.740-600
 UF: PE Município: RECIFE
 Telefone: (81)2126-6588 Fax: (81)2126-3163 E-mail: cephumanos.ufpe@ufpe.br



Continuação do Parecer: 6.060.331

Outros	Termodecompromissoeconfidencialidad e.pdf	21/03/2023 14:47:56	JORGE VINICIOS SILVA GONDIM	Acelto
Outros	CurriculodoSistemadeCurriculosLattesJo rgeGondim.pdf	21/03/2023 14:47:18	JORGE VINICIOS SILVA GONDIM	Acelto
Outros	Anuenciasecretariadeassistencia.pdf	21/03/2023 14:46:00	JORGE VINICIOS SILVA GONDIM	Acelto
Outros	Anuenciasecretariadehabitacao.pdf	21/03/2023 14:45:33	JORGE VINICIOS SILVA GONDIM	Acelto
Outros	Anuenciadefesacivil.pdf	21/03/2023 14:45:02	JORGE VINICIOS SILVA GONDIM	Acelto

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

RECIFE, 10 de Maio de 2023

Assinado por:
LUCIANO TAVARES MONTENEGRO
(Coordenador(a))

Endereço: Av. das Engenhasria, s/n, 1º andar, sala 4 - Prédio do Centro de Ciências da Saúde
 Bairro: Cidade Universitária CEP: 50.740-600
 UF: PE Município: RECIFE
 Telefone: (81)2126-8588 Fax: (81)2126-3163 E-mail: cephumanos.ufpe@ufpe.br