

FACULDADE DE ARQUITETURA
LISBON SCHOOL OF ARCHITECTURE
UNIVERSIDADE DE LISBOA

O Território Conquistado pela Habitação Social no Recife entre 1964 e 2018: Solução ou Problema?

Doutoramento em Urbanismo

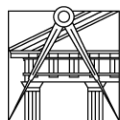
Tânia Maria Soares de Amorim

Orientadora Professora Doutora Filipa Viegas Serpa dos Santos

Coorientador Professor Doutor Sílvio Jacks dos Anjos Garnés

Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de doutor

2023



FACULDADE DE ARQUITETURA
LISBON SCHOOL OF ARCHITECTURE
UNIVERSIDADE DE LISBOA

O Território Conquistado pela Habitação Social no Recife entre 1964 e 2018: Solução ou Problema?

Doutoramento em Urbanismo

Tânia Maria Soares de Amorim

Orientadora Doutora Filipa Viegas Serpa dos Santos

Coorientador Doutor Sérgio Jacks dos Anjos Garnés

Constituição do Júri

Presidente:

Doutor Hugo José Abranches Teixeira Lopes Farias,

Professor Associado com Agregação

Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa;

Vogais:

Doutora Vera Santana Luz

Professora Titular

Pontifícia Universidade Católica de Campinas;

Doutora Romana do Carmo Lança Xerez,

Professora Associada

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

Doutor Ricardo Manuel Costa Agarez,

Investigador Principal

DINÂMICA' CET – ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa;

Doutora Ana Cláudia da Costa Pinho,

Investigadora Principal

Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa;

Doutora Filipa Viegas Serpa dos Santos,

Professora Auxiliar

Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, orientadora.

Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de doutor
2023

RESUMO

A **habitação social** é um tema contemporâneo que reflete uma condição socioeconômica do capitalismo no território, decorrente de circunstâncias incompletas de determinadas categorias sociais de adquirir a moradia sem a intervenção direta do poder público, por um lado, e de outro a habitação social se insere nas **questões urbanas** como um item indispensável do planejamento da cidade.

Como fenômeno contemporâneo, é um debate teórico importante que extrapola limites nacionais de qualquer território, o que trouxe a adoção de cotejar a definição de “**Ideologia Construída**” entre Portugal e Brasil, para compreender a ideologia sobre a cidade e sua relação com habitação social.

A cidade é um espaço vivo, transformativo e incidem elementos materiais e imateriais em seu espaço. As águas e o território vão ensejar restrições de uso e determinar o seu domínio, assim como a sua destinação. A partir de reflexão dos recursos hídricos, tanto em Portugal como no Brasil, ergue – se uma legislação específica que impõem restrições, e particularmente no Brasil, o ordenamento jurídico sobre os terrenos influenciados pelas águas impõe a propriedade ao Poder Público, notadamente à União.

A cidade do Recife tem sua geografia marcada por cursos d’águas que cortam o seu território, e sua legislação específica, com a influência das marés, vão dar ensejo aos chamados **terrenos de marinha**, de domínio público e objeto de destinação para habitação social.

O percurso investigativo desenvolveu uma **metodologia mista**, em razão das etapas erguidas para compreender a caracterização política, econômica, social e espacial do objeto de estudo: A habitação Social no Recife, entre 1964 a 2018. A investigação utilizou – se da metodologia analítica para a interpretação e revisão da literatura, fez uso da analogia para relacionar as questões ideológicas, Portugal e Brasil. Para a configuração dos modelos identificados de habitação social no Recife, a pesquisa partiu do método hipotético – dedutivo. Na localização dos conjuntos habitacionais, o mapeamento de caso a caso, pelo método hipotético indutivo, demonstra a influência das terras públicas na habitação social.

Após o caminho investigativo, verificamos que o território objeto da análise sofreu influência das políticas habitacionais e que decorreu das escolhas político – ideológicas, reflexo da “Ideologia Construída”, e o território, por sua abundância de terras públicas, terrenos de marinha e seus acrescidos, demonstrou tendência à destinação para a habitação social, à medida que se sucediam os períodos, identificando padrões estabelecidos em âmbito espacial e temporal.

Palavras – chave: Recife | Habitação Social | Influência da Ideologia | Terrenos de Marinha

ABSTRACT

Social housing is a contemporary theme that reflects a socioeconomic condition of capitalism in the territory, resulting from incomplete circumstances of certain social categories of acquiring housing without the direct intervention of the government, on the one hand, and on the other hand, social housing is part of the urban issues as an indispensable item of city planning.

As a contemporary phenomenon, it is an important theoretical debate that goes beyond the national limits of any territory, which led to the adoption of comparing the definition of "Built Ideology" between Portugal and Brazil, to understand the ideology about the city and its relationship with social housing.

The city is a living, transformative space and material and immaterial elements affect its space. The waters and the territory will give rise to restrictions on use and determine their domain, as well as their destination. From the reflection of water resources, both in Portugal and in Brazil, a specific legislation is raised that imposes restrictions, and particularly in Brazil, the legal system on land influenced by water imposes ownership on the Public Power, notably on the Union.

The city of Recife has its geography marked by water courses that cut through its territory, and its specific legislation, with the influence of the tides, will give rise to the so-called marine lands, of public domain and object of destination for social housing.

The investigative path developed a mixed methodology, due to the steps taken to understand the political, economic, social, and spatial characterization of the object of study: Social housing in Recife, between 1964 and 2018. The investigation used the analytical methodology for the interpretation and literature review, made use of analogy to relate ideological issues, Portugal, and Brazil. For the configuration of the identified models of social housing in Recife, the research started from the hypothetical - deductive method. In the location of housing projects, the case-by-case mapping, by the hypothetical inductive method, demonstrates the influence of public lands on social housing.

After the investigative path, we verified that the territory object of the analysis was influenced by housing policies and that resulted from political - ideological choices, a reflection of the "Built Ideology", and the territory, due to its abundance of public lands, navy lands and their additions, showed a tendency towards the destination for social housing, as the periods passed, identifying established patterns in the spatial and temporal scope.

Keywords: Recife | Social habitation | Influence of ideology | Marine Lands

A meus pais Carlos e Josélia (in memoria), com amor, dedico esta tese.
A meu filho **Joaquim Pedro**, por colorir a minha vida e me encher de alegria.

AGRADECIMENTOS

No percurso investigativo, tive a colaboração de muitas pessoas e de instituições que me propiciaram as condições de chegar até aqui.

Tenho profunda admiração pela Professora doutora Filipa Serpa, minha orientadora de primeira grandeza, com todos os incentivos e paciência em orientar uma advogada e historiadora, um desafio que cumpriu com galhardia. Muito obrigada!

Agradeço ao meu orientador no Brasil, professor doutor Sílvio Garnés (UFPE), uma sumidade em ciência geodésica e cartográfica. Uma parceria que começou em outros projetos institucionais e que rendeu frutos. Meu muito obrigada!

Menciono o professor doutor Luís de Carvalho que clareou o caminho investigativo da habitação social. Agradeço ao professor doutor João Cabral que tivemos um encontro na Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN e me estimulou à inscrição no doutoramento.

Agradeço à Faculdade Técnica de Arquitectura da Universidade de Lisboa – Ulisboa por ampliar a visão e o estudo sobre o Urbanismo e sobre a Habitação Social. Estendo o agradecimento ao Laboratório de Urbanismo – URBInLAB pelas experiências debatidas, discutidas e partilhadas, e ao CIAUD, por compor com orgulho este centro de investigação. Professores doutores que tenho grande estima: Cristina Cavaco que é uma delícia ouvir as suas intervenções; João Raphael que é um apaixonado pelo Urbanismo e com um caldeirão de conhecimento admirável; David Vale pela disciplina e produtividade que eleva a Universidade ao padrão de destaque; Cristina Henriques pela delicadeza e presteza em disseminar o conhecimento. Agradeço a minha turma do doutoramento, Carol, Igor, Fabrício, Vicente e Raony. Ajuda recíproca que fortaleceu a amizade. Turma boa!

Dirijo meu agradecimento à **Secretaria do Patrimônio da União – SPU** que me permitiu o afastamento profissional por 4 anos e 3 meses, para o aprimoramento na academia e levar melhoria das funções públicas e beneficiar os mais vulneráveis que necessitam de abrigo e da atuação do Poder Público. Sou grata pelo apoio da **UFPE**, os departamentos de Cartografia, e de Arquitetura e Urbanismo. Ao Núcleo de Gestão Urbana e Políticas Públicas – NUGEPP, na pessoa da professora doutora Suely Leal e da pesquisadora pós-doutorado Mônica Sarabia.

Aqui um especial agradecimento a Armindo Morim, brasileiro/português, amigo e advogado preferido, que me ajudou a conhecer as terras lusitanas.

Por fim, agradeço a minha família e a Janaína Freitas que seguraram “minha onda” quando o mar estava agitado.

ÍNDICE

Resumo/ Palavras-chave		iii
Abstract/ Keywords		iv
Dedicatória		v
Agradecimentos		vi
Índice Geral		vii
Índice de Figuras		ix
Índice de Tabelas		xv
Índice de Acrónimos		Xvii
INTRODUÇÃO		18
1.	Estrutura da Tese e Questão da Tese	22
2.	Hipóteses e Objetivos	29
3.	Metodologia	34
PARTE 1	OBJETO DA INVESTIGAÇÃO: HABITAÇÃO SOCIAL E CIDADE	44
Capítulo 1	Reflexões sobre a Habitação Social	45
1.1.	Habitação Social: Resultado de um processo	54
1.2.	Estado do Bem – Estar Social e o Estado Neoliberal: as funções do Poder Público	77
1.3.	Espaço e Regulamentação: uma perspectiva da construção do espaço urbano	80
1.3.1.	Legislação sobre Habitação Social	94
1.3.2.	Terrenos quanto à natureza jurídica: Pública e Privada	100
1.3.3.	Recursos Hídricos e os Terrenos de Marinha com e seus Acrescidos: definições	105
Capítulo 2	Debate Teórico sobre a “Ideologia Construída” em Portugal e no Brasil: aplicação por analogia	139
PARTE 2	OLHAR SOBRE A HABITAÇÃO SOCIAL NO RECIFE	147
Capítulo 3	Habitação Social no Brasil e no Recife	148
3.1.	Percurso Histórico: Habitação e o Espaço Urbano	148
3.2.	Políticas e Programas de Habitação Social	160
Capítulo 4	Território do Recife e Habitação Social	177
4.1.	Acerca dos Conjuntos Habitacionais no Território	184
4.2.	Projetos Construídos: QUANDO, ONDE, QUAIS e QUANTOS	191
4.3.	Propriedade dos Terrenos e Habitação Social: balanço	240
PARTE 3	ARTICULAÇÃO CIDADE E HABITAÇÃO SOCIAL NO RECIFE	257
Capítulo 5	“Ideologia Construída” e Leitura relacionada aos aspectos Político/Legal, Socioeconômico, e Habitacional /Urbano do Recife 1964 a 2018	258

5.1.	Subperíodo de 1964 a 1986: Da Ruptura Política ao fim do Banco Nacional de Habitação – BNH	262
5.2.	Subperíodo de 1987 a 2002: Da Descentralização Política Habitacional à estagnação da produção habitacional para Habitação Social	270
5.3.	Subperíodo de 2003 a 2018: Do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social aos programas habitacionais em grande escala produtiva para Habitação Social	271
Capítulo 6	Cidade e Habitação Social: Território Conquistado pela “Ideologia Construída” e pela influência dos Terrenos de Marinha	274
CONSIDERAÇÕES FINAIS		284
BIBLIOGRAFIA		296
LEGISLAÇÃO CONSULTADA		303
APÊNDICES		306
ANEXOS		318

ÍNDICE DE FIGURAS

INTRODUÇÃO

	1 Estrutura da Tese e Questão da Tese	22
Figura 1	Relação do tripé metodológico para elaboração da tese	23
Figura 2	Questão da tese e sua relação metodológica com a proposta de tese	28
	2 Hipóteses e Objetivos	29
Figura 3	Relação da hipótese com os objetivos	31
	3 Metodologia	34
Figura 4	Denominação das células reunidas em 4 matrizes: Identificação; Dados Cartográficos; Dados Legais ou Jurídicos; e, Dados Urbanísticos.	39
Figura 5	Exemplo do preenchimento da planilha bidimensional, com células relacionadas por grupo analítico, para padronização metodológica.	39
Figura 6	Planilha bidimensional com integração de dados quantitativos e qualitativos, oriundos das informações consolidadas da pesquisa de dados documentais.	40
Figura 7	Metodologia aplicada. A imagem de sobreposição da localização do conjunto habitacional Aritana, construído no bairro da Imbiribeira, com a área demarcada dos terrenos de marinha.	40
	PARTE 1 - Capítulo 1	44
Figura 8	Fotografias de moradias precárias em Paris e Viena, em 1919 e 1922.	49
	Subcapítulo 1.1	54
Figura 9	A evolução dos gastos do Estado com a habitação em Portugal e na Dinamarca no período de 1996 a 2010.	62
Figura 10	Distribuição de núcleos, edifícios, fogos e famílias a realojar por área metropolitana e outras regiões. Mapa de Portugal e a relação dos municípios por número de famílias a realojar.	63
Figura 11	Gráfico demonstrativo do tipo de ocupação das famílias carenciadas de habitação em PT, de acordo com dados do IHRU, de fevereiro de 2018. Tipo de ocupação traduz o vínculo da família com o espaço que ocupa para moradia.	64
Figura 12	Modelos de habitação, segundo Pedro Abramo (2010)	67
Figura 13	Quadro resumo do sistema nacional de habitação, de acordo com a lei n.º 11.124/2005	68
Figura 14	Imagem a demonstrar os 3 tipos de habitação, segundo (Abramo, O Mercado Informal e a Produção da Segregação Espacial na América: a Cidade COM-FUSA informal, 2010). Da habitação social ou de promoção pública (1), da habitação social informal ou aglomeração subnormal (2), e a habitação do mercado imobiliário privado (3)	69
Figura 15	Estrutura gráfica das fontes de recursos da Habitação Social a partir da Lei n.º 11.124/2005	76
	Capítulo 1.3	80
Figura 16	Mapa de zoneamento do Recife, conforme Lei nº 7.427/61. Fonte: (Silveira JR, 2016). A Regulação Urbanística no Ordenamento do Espaço Urbano, UFPE – MDU, 2016, p. 33. Apud SOUZA, Maria Ângela. Arquivos, 2016. Mapa atual zoneamento do Recife, conforme Lei Municipal n.º 16.293/97, mapa das Regiões Político-Administrativas (RPA) do município de Recife	82
Figura 17	Mapa do zoneamento do Recife, de acordo com a Lei n.º 7.427/61, que estabeleceu 3 setores (urbano, suburbano e rural), com a demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos. Pelo zoneamento de 1961, chama a atenção que a habitação popular foi permitida no setor rural.	83
	Capítulo 1.3.2	100

Figura 18	Análise sistêmica do ordenamento jurídico brasileiro. A legislação que incide sobre o patrimônio imobiliário da União destaca que as áreas públicas quando destinadas à habitação social atendem à provisão habitacional (construção de novas moradias), e atendem à política de regularização fundiária (comunidades consolidadas).	103
	Subcapítulo 1.3.3	105
Figura 19	Quadro resumo da Lei n.º 54/2005 – PT.	107
Figura 20	Estuário de Ria de Alvor, resultado do encontro de quatro cursos d’água.	110
Figura 21	Conforme o artigo 11.º, da Lei n.º 54/2005 – PT, a partir da demarcação da LMPMAVE, traça – se a linha limite da margem das águas do mar, sob jurisdição das autoridades marítimas e portuárias.	111
Figura 22	Conforme o artigo 11.º, da Lei n.º 54/2005 – PT, a partir da demarcação da LMPMAVE, traça – se a linha limite da margem das águas do mar, bem como a das águas navegáveis ou flutuáveis, que são áreas sob jurisdição das autoridades marítimas e portuárias.	113
Figura 23	Conforme o artigo 13.º, da Lei n.º 54/2005 – PT, há a figura do RECUO das ÁGUAS, o que leva à alteração do traçado da linha demarcatória das margens marítimas. Observa – se na imagem que a linha amarela foi alterada após as obras que resultaram em terreno acrescido.	115
Figura 24	Determinação da aquisição das rendas das marinhas (terrenos), pela Coroa Portuguesa, sobre o qual se explorava a produção do sal, ou em qualquer lugar produtor do sal marinho. Ordenações Filipinas.	117
Figura 25	Ambientes costeiros, no litoral do Pernambuco, no município de Ipojuca, na RMR, e sua mais famosa praia de Porto de Galinhas, a demonstrar a importância do litoral sob os aspectos: econômicos, ecológicos, sociais e lazer.	118
Figura 26	Territórios municipais que estão em áreas de domínio público federal no Recife.	119
Figura 27	Mapa da área costeira do Brasil e a classificação demográfica dos municípios entre 300 mil a menos de um milhão, e municípios com mais de um milhão.	120
Figura 28	Imagem 1. A Foz do Rio Timbó, com destaque para o Pontal da praia de Marinha Farinha e as alterações ocorridas na praia com a transferência de sedimentação do rio para o Pontal. Imagem 2. Pontal da praia de Maria Farinha com a demarcação das Linhas de Preamar Média de 1831 – LPM de 1831 e a Linha Limite dos terrenos de Marinha – LLTM.	127
Figura 29	Planta com aprovação da demarcação da LPM de 1831 para o trecho nos bairros do Pina e Boa Viagem, após os estudos dos documentos irrecusáveis e do trabalho de campo na década de 1960, da Linha n.º 5 – trecho Pina/Boa Viagem.	132
Figura 30	Trecho indicado para a demarcação da Linha n.º 5 (Pina/Boa Viagem), conforme menção no processo administrativo citado.	133
Figura 31	Edital publicado no Diário Oficial, em março de 1961, nos termos do item “d” acima referido (aprovação da demarcação da LPM de 1831, trecho bairros do Pina e de Boa Viagem – Linha n.º 05.	133
Figura 32	Área destinada ao Habitacional Vila Sul, no bairro Afogados em terreno acrescidos de Marinha, Recife. Detalhes das Linhas demarcatórias a Linha de Preamar Média de 1831; e a Linha Limite de Terrenos de Marinha.	134
Figura 33	Mapa do Recife com sobreposição dos terrenos de marinha e seus acrescidos (LPM de 1831 e LLTM demarcadas pela SPU/PE).	135
	PARTE 2 - Capítulo 3	149
	Subcapítulo 3.1	149
Figura 34	Coleção mocambos. Imagem da construção de casa por família pobre, com uso de madeira e barro.	152

Figura 35	Vista aérea da localização da Parque Treze de maio, no bairro de Santo Amaro, área central do Recife. Percebe – se o seu entorno conforme o planeamento urbanístico da primeira metade do Séc. XX	155
	Subcapítulo 3.2	161
Figura 36	Elementos que compõem o cálculo do déficit habitacional no Brasil, de acordo com a FJP	162
Figura 37	Quadro diacrônico resumido dos Planos Plurianuais de 1991 a 2018, com ênfase aos temas que permeiam a pesquisa: Habitação Social e terrenos públicos para a moradia (Os PPA's são documentos muito extensos, com mais de 500 páginas).	167
Figura 38	Gráfico demonstrativo da relação entre unidades habitacionais construídas pelo Sistema Financeiro de Habitação para Habitação Social, de 1964 a 2012.	169
Figura 39	Quadro resumo dos PPA's de 1991 a 2007 (metas e programas), com o planeamento das políticas habitacionais e de uso dos imóveis públicos para destinar à habitação social.	170
Figura 40	Quadro resumo dos PPA's de 2008 a 2015 (metas e programas), com o planeamento das políticas habitacionais e de uso dos imóveis público para destinar à habitação social.	173
Figura 41	Quadro resumo dos PPA's de 2016 a 2019 (metas e programas), com o planeamento das políticas habitacionais e de uso dos imóveis públicos para destinar à habitação social.	174
Figura 42	Análise situacional da meta destinar imóveis públicos federais (áreas rurais e urbanas) para a Habitação Social (provisão habitacional e regularização fundiária).	175
Figura 43	Jornal “Valor Econômico” de grande circulação com ênfase na área econômica a noticiar o uso de terrenos públicos federais para Habitação Social em locais centrais, com boa localização, segundo a reportagem.	176
	Capítulo 4	177
Figura 44	Cartografia de época denominada “Planisfério de Cantino”, com data de 1500.	177
Figura 45	Mapa atribuído ao cartógrafo português João Teixeira Albernaz I, com o título de Perspectiva do Recife e Vila de Olinda, de 1616, de acordo com REIS FILHO, Nestor Goulart, in Imagens de Vilas e Cidades do Brasil Colonial. São Paulo: Edusp/Imprensa Oficial, 2002. CD- ROM. Nota. O mapa destaca os acessos ao território principalmente pelos rios que cortam Recife e o limite com a cidade de Olinda, que é determinado pelo Rio Beberibe.	177
Figura 46	Mapa parcial do Recife de 1875, com destaque para 3 pontos que ainda existem atualmente (1. Hospital Dom Pedro II; 2. Real Hospital Português; 3. Estrada dos Remédios), nos locais onde se localizavam as pequenas ilhas, que sofreram processo de progradação artificial, hoje denominam bairro do mesmo nome.	179
Figura 47	Imagem atual correspondente à área da imagem do mapa de 1875, da figura anterior.	179
Figura 48	Imagens fotográficas das comunidades instaladas à margem do mercado imobiliário e das políticas públicas para HS. Em sentido horário, ocupação de morros, palafitas (casas irregulares) sobre as águas, favelas à beira do rio Capibaribe e casas em canal de drenagem no bairro de Afogados.	180
Figura 49	Mapa de localização do Município do Recife com destaque para a topografia e os corpos d'águas.	181
Figura 50	Mapa do Recife, suas águas e a demarcação dos terrenos de marinha com as Linhas de Preamar Média de 1831 – LPM de 1831 e as Linhas Limites	183

de Terrenos de Marinha – LLTM, demarcadas pela Secretaria do Patrimônio da União em Pernambuco – SPU/PE.

	Subcapítulo 4.1	184
Figura 51	Mapa do Recife com os terrenos de Marinha e a divisão territorial em RPA's, pelo qual se percebe a maior porção de áreas de marinha, de natureza pública, nas RPA's 6 e 1, pela fronteira com o mar e pela morfologia hidrográfica. As demais áreas de marinha (RPA's 2, 3, 4 e 5) foram demarcadas pelo critério da influência da maré nos rios. O que se justifica áreas de marinha bem no interior do território municipal.	185
Figura 52	Mapa da divisão territorial do Recife em RPA's (com as microrregiões e os bairros) e os projetos construídos de HS no primeiro subperíodo (de 1964 a 1986), indicados nos bairros de cada RPA, de acordo com as Tabelas 6 e 12, do subcapítulo 3.2.	186
Figura 53	Mapa da divisão territorial do Recife em RPA's (com as microrregiões e os bairros) e os projetos construídos de HS no primeiro subperíodo (de 1964 a 1986), indicados nos bairros de cada RPA, de acordo com as Tabelas 6 e 12, do subcapítulo 3.2.	187
Figura 54	Mapa da divisão territorial do Recife em RPA's (com as microrregiões e os bairros) e os projetos construídos de HS no primeiro subperíodo (de 1964 a 1986), indicados nos bairros de cada RPA, de acordo com as Tabelas 6 e 12, do subcapítulo 3.2.	188
Figura 55	Mapa do Recife, sua divisão político – administrativa (RPA) e os conjuntos habitacionais do subperíodo 2003 a 2018, a exemplificar as tabelas 23, 30 e 31 do subcapítulo 3.2.	189
Figura 56	Mapa Síntese do Recife com os terrenos de Marinha e os conjuntos habitacionais de 1964 a 2018, com a classificação em subperíodos, conforme referência metodológica no capítulo de Metodologia.	190
	Subcapítulo 4.2	191
Figura 57	Quadro construído que espelha técnica metodológica, para os dados levantados na pesquisa de campo, e informações dos conjuntos habitacionais, classificados em subperíodos, que permitem entender os modelos de habitação social no Recife.	194
Figura 58	O quadro é uma segunda parte legível do todo que se completa com a figura 57, que deve ser lido em sentido paisagem a juntar as três partes, lado a lado. Nestas imagens, apresentam – se os itens 11 a 20	195
Figura 59	Mapa do Recife e as RPA's, com os conjuntos habitacionais para HS de 1964 a 1986. A localização fronteira e longe do centro urbano revela o modelo de habitação para HS adotado nas décadas de 1960 a década de 1980.	205
Figura 60	Ortofotocartas 1 e 2. A ortofotocarta 1 (referência 80 – 05 no mapa do Recife), escala 1: 10.000, projeção ortogonal das fotografias n.ºs 1928, tiradas no dia 11/04/1975, às 14 h: 17 m. Nesta ortofocarta ainda não tinha sido construído o conjunto habitacional Jardim Planalto (642 unidades).	206
Figura 61	Imagem de satélite com recurso do Google earth pro que mostra o cemitério parque das flores e na testada principal do cemitério, como vizinho o conjunto habitacional Jardim Planalto.	207
Figura 62	População residente, por sexo e situação do domicílio, Censo Demográfico (tabela 202). Em 2020, a população total de 211.755.692.	207
Figura 63	Imagens dos locais de intervenção (data provável das fotos das palafitas 2000), com política integrada: Saneamento e Habitação Social (fotos das unidades habitacionais 2007), com remoção das famílias das áreas insalubres e impróprias para moradia, com a construção do CH Jacarezinho (Rua Iguatu) e do canal do Jacarezinho, no bairro Campina do	210

	Barreto (RPA 2), na fronteira com a cidade de Olinda, no Rio Beberibe, local de muitas comunidades com moradias em palafitas e favelas.	
Figura 64	Área afetada ao Conjunto Habitacional Clube Ferroviário – HCF (área n.º 2), no bairro de Afogados (RPA 5). O C H Clube Ferroviário foi construído em área alodial de propriedade da União, originado do patrimônio da Rede Ferroviária Federal S/A – (RFFSA), empresa pública federal gestora do transporte ferroviário nacional.	219
Figura 65	Evolução da população do Recife em séries temporais (2000 e 2010), com dados totais, por situação de domicílio (urbano), e nos bairros que compõem a RPA 1.	221
Figura 66	Evolução da população do Recife em séries temporais (2000 e 2010), com dados totais, por situação de domicílio (urbano), e nos bairros que compõem a RPA 2.	222
Figura 67	Evolução da população do Recife em séries temporais (2000 e 2010), com dados totais, por situação de domicílio (urbano), e nos bairros que compõem a RPA 3.	224
Figura 68	Evolução da população do Recife em séries temporais (2000 e 2010), com dados totais, por situação de domicílio (urbano), e nos bairros que compõem a RPA 4.	225
Figura 69	Vista parcial do bairro do Cordeiro (RPA 4), no Recife, com a identificação de 2 conjuntos de Habitação Social. O do lado esquerdo foi construído em área particular e se denomina C H Abençoada por Deus. À direita se chama C H Clube do Automóvel e foi erguido em área de marinha, observando a demarcação da LPM de 1831 (amarela) e a LLTM (a verde).	226
Figura 70	Registros fotográficos da comunidade Padre Miguel, no bairro de Afogados. Percebe – se a precariedade das construções e sua insalubridade.	227
Figura 71	Evolução da população do Recife em séries temporais (2000 e 2010), com dados totais, por situação de domicílio (urbano), e nos bairros que compõem a RPA 5.	227
Figura 72	Evolução da população do Recife em séries temporais (2000 e 2010), com dados totais, por situação de domicílio (urbano), e nos bairros que compõem a RPA 6.	228
Figura 73	Localização do CH Encanta Moça I e II no bairro do Pina, financiado pelo PMCMV, com 600 UH's. A área do terreno é de 32.714, 34 m². Além do CH Encanta Moça, temos ainda no Pina, os CH's Via Mangue I e Via Mangue II, que foram construídos para atender as comunidades ribeirinha (vivem de extração no mangue e no mar) que tiveram que desocupar área afetada à construção da Linha denominada Via Mangue, ligando o centro do Recife à região sul da cidade, em uma via rápida.	229
Figura 74	Mapa de sobreposição com as camadas RPA's, Terrenos de marinha e seus acrescidos e o CH's dos 3 subperíodos. Observar que no mapa os conjuntos habitacionais estão identificados pelos seus respectivos acrônimos.	234
Figura 75	Resumo explicativo do escalonamento normativo da relação do território com a sua regulamentação, e a como a política habitacional é executada neste arcabouço, para o município do Recife.	236
Figura 76	Dados oficiais comparativos dos programas habitacionais Minha Casa Minha Vida – PMCMV (2009 a 2020) e o Programa Casa Verde Amarela – PCVA (a partir de 2020).	238
Figura 77	Imagens da localização de dois imóveis de domínio da União no Recife, que serão destinados ao Programa Casa Verde e Amarela, na modalidade LOCAÇÃO SOCIAL, sendo o projeto piloto a ser implantado como modelo em nível nacional, segundo a Secretaria do Patrimônio da União – SPU/PE.	239

	Subcapítulo 4.3	240
Figura 78	Mapas do Recife, sua divisão político – administrativa (RPA), em segundo plano e os conjuntos habitacionais dos subperíodos (1) 1964 a 1986, (2) 1987 a 2002, (3) 2003 a 2018, a exemplificar a localização e o aspecto dominial da aquisição do terreno para os projetos construídos de HS.	243
Figura 79	Imagem google earth do Imóvel com regime jurídico misto (particular e público – 1+2+3), cadastrado na Secretaria do Patrimônio da União (SPU/PE) sob responsabilidade de um ocupante, que paga anualmente a taxa de ocupação pelo uso da parte pública.	245
Figura 80	Registos fotográficos das condições precárias de moradia da Comunidade Caranguejo Tabaiães, conforme diagnóstico da prefeitura do Recife, anexado ao Processo Administrativo n.º 10480.029381/85-51, p. 297.	246
Figura 81	Projeto urbanístico do Conjunto Habitacional Caranguejo Tabaiães. Planta elaborada pelos técnicos da prefeitura do Recife e anexado ao processo administrativo n.º 10480.029381/85-51.	247
Figura 82	Esquema explicativo da destinação dos imóveis dominiais de natureza pública.	249
Figura 83	Dados demográficos da população total do Recife desde a década de 1960.	251
Figura 84	Quadro que demonstra o ordenamento do território do Recife e as subdivisões territoriais.	253
Figura 85	Terreno afetado à construção do conjunto habitacional Nossa Senhora do Pilar, no bairro do Recife.	254
Figura 86	Acima à esquerda, ortofotocarta do bairro do Ipsep, com alcance do aeroporto internacional do Recife: escala 1:10.000, projeção ortogonal da fotografia n.º 120038, tirada no dia 17.06.1984, às 15 horas e 52 segundos.	255
Figura 87	Imagem do conjunto habitacional Barbosa Lima Sobrinho	256
	Parte 3 - Capítulo 5	258
	Subcapítulo 5.1	262
Figura 88	Registo fotográfico dos congressistas brasileiros na madrugada da deposição do Presidente João Goulart (Jango), no final de março de 1964.	263
Figura 89	Gráfico. Evolução da população brasileira em séries temporais, com discriminação dos dados totais, dos dados por situação de domicílio (urbano e rural), com a porcentagem de crescimento de uma série temporal para outra, e a variável Taxa média geométrica de crescimento anual da população residente, que indica o ritmo de crescimento da população (influenciada pela variação dos dados da natalidade, da mortalidade e das migrações).	264
Figura 90	Esboço do SFH, seus Subsistemas, e suas funções.	268
	Subcapítulo 5.3	271
Figura 91	Imagens do C H Nossa Senhora do Pilar e das péssimas condições vividas pela comunidade beneficiada (antiga Comunidade do Rato).	272

ÍNDICE DE TABELAS

INTRODUÇÃO

Metodologia

Tabela 1	Quadro síntese a relacionar a classificação temporal e os principais fatores caracterizadores dos subperíodos	42
Tabela 2	Diagnóstico resumido da situação da habitação da população mais pobre em algumas cidades representativas de países de Terceiro Mundo, e os modelos adotados, de acordo com dados retirados do livro de Mike Davis (2006, p. 71).	50
Tabela 3	Quantidade de famílias a realojar e proporção de cada item em relação ao total.	64
Tabela 4	Financiamento da Habitação Social no Brasil	74
Tabela 5	Classificação dos Bens Públicos da União, conforme a Constituição Federal 1988.	102

PARTE 2 - Subcapítulo 3.2

Tabela 6	Quadro informativo da principal característica de período determinado.	163
Tabela 7	Lista dos CH's de Habitação Social de 1964 a 1986 no Recife.	198
Tabela 8	Lista dos CH's construídos na RPA 1 de 1964 a 1986.	201
Tabela 9	Lista dos CH's construídos na RPA 2 de 1964 a 1986.	201
Tabela 10	Lista dos CH's construídos na RPA 4 de 1964 a 1986.	202
Tabela 11	Lista dos CH's construídos na RPA 5 de 1964 a 1986.	202
Tabela 12	Lista dos CH's construídos na RPA 6 de 1964 a 1986.	203
Tabela 13	Distribuição das unidades habitacionais de HS nas RPA's, de 1964 a 1986.	204
Tabela 14	Lista dos Conjuntos Habitacionais de Habitação Social de 1987 a 2002.	208
Tabela 15	Lista dos CH's construídos na RPA 1 de 1987 a 2002.	210
Tabela 16	Lista dos CH's construídos na RPA 2 de 1987 a 2002.	211
Tabela 17	Lista dos CH's construídos na RPA 3 de 1987 a 2002.	211
Tabela 18	Lista dos CH's construídos na RPA 4 de 1987 a 2002.	212
Tabela 19	Lista dos CH's construídos na RPA 5 de 1987 a 2002.	213
Tabela 20	Lista dos CH's construídos na RPA 6 de 1987 a 2002.	213
Tabela 21	Distribuição das unidades habitacionais de HS nas RPA's de 1987 a 2002.	215
Tabela 22	Relação das áreas Privadas com as áreas públicas e as UH's 1987 a 2002.	216
Tabela 23	Lista dos Conjuntos Habitacionais de Habitação Social de 2003 a 2018.	217
Tabela 24	Lista dos CH's construídos na RPA 1 de 2003 a 2018.	220
Tabela 25	Lista dos CH's construídos na RPA 2 de 2003 a 2018.	221
Tabela 26	Lista dos CH's construídos na RPA 3 de 2003 a 2018.	223
Tabela 27	Lista dos CH's construídos na RPA 4 de 2003 a 2018.	225
Tabela 28	Lista dos CH's construídos na RPA 5 de 2003 a 2018.	226
Tabela 29	Lista dos CH's construídos na RPA 6 de 2003 a 2018.	227
Tabela 30	Distribuição das unidades habitacionais de HS nas RPA's, de 2003 a 2018.	230
Tabela 31	Relação das áreas privadas com as áreas públicas 2003 a 2018.	231
Tabela 32	Relação das áreas privadas com as áreas públicas 1964 a 2018.	232
Tabela 33	Relação de Problemas e as Soluções relacionadas à política de habitação.	241

PARTE 3 - Capítulo 5

Tabela 34	Pauta Interpretativa das Características da superestrutura e seus reflexos no espaço urbano no Recife, de 1964 a 2018.	259
------------------	--	-----

Subcapítulo 5.1

Tabela 35	Domicílios particulares permanentes por situação: Urbano ou Rural nas décadas 1960 e 1970.	266
------------------	--	-----

Subcapítulo 5.3

Tabela 36	Dados sobre abastecimento de água em 2018, com abrangência Brasil e Recife em números de domicílios totais e atendidos.	272
------------------	---	-----

Tabela 37 Dados sobre condição de ocupação do domicílio no ano de 2018, com abrangência Brasil e Recife. 273

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CH	Conjunto Habitacional
COHAB	Companhia de Habitação de Pernambuco
DSPU	Delegacia do Serviço do Patrimônio da União
ESIG	Sistema de Informação Geográfica
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LLTM	Linha Limite de terrenos de marinha
LPM de 1831	Linha de Preamar Média de 1831
LUOS	Lei de uso e ocupação do solo
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PE	Pernambuco
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PPA	Plano Plurianual
RPA	Região Político Administrativa
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SEHAB	Secretaria de Habitação do Recife
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SESAN	Secretaria de Saneamento do município do Recife
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
UAS	Urbanização de aglomerados subnormais
UH	Unidade Habitacional
UTM	Universal Transversa de Mercator

INTRODUÇÃO

Uma cidade é, por natureza, uma pluralidade e ao torna – se ainda mais unitária, passará de cidade a casa, e de casa a Homem individual, já que podemos afirmar que a casa é mais unitária do que a cidade, e o indivíduo mais do que a casa. Assim, mesmo que alguém pudesse conseguir isso, não o deveria fazer, dado que destruiria a cidade.

Aristóteles 384 – 322 a.C.

Política, II, 3, 1261a 15 – 21. (Gomes, 1998).

Se desde a sua origem, a humanidade buscou um abrigo para se proteger das intempéries naturais, a habitação no decorrer da história agregou sentidos intrínsecos ao convívio interpessoal, o que é explorado por outros ramos da ciência, e sentidos extrínsecos ao se conectar com o espaço circundante. O agrupamento humano nas cidades, sua dinâmica social e espacial, é fruto das modificações culturais das sociedades (Lynch, 1960).

A população mundial na era contemporânea vem a crescer de modo significativo, notadamente nos países menos desenvolvidos (Davis, 2006), assim também têm crescido as populações faveladas, o que gera a grande questão anterior a esta tese: como abrigar esta população? Esse debate é muito amplo. Contudo, percebe – se que a aquisição da moradia é apropriada de forma diferente, relacionada com a posição social. De casa de luxo à favela, a cidade se constitui em diversidade. Outra questão é: a habitação social é solução ou problema?

Essa propedêutica é para afirmar que o tema habitação social é inseparável da cidade, e a cidade no sentido contemporâneo é inseparável da revolução industrial do final do séc. XVIII, na Europa, e a inauguração de um novo ciclo econômico – Capitalismo industrial (Hobsbawm, 1983). A explosão demográfica repercutiu na ocupação do espaço. Não necessariamente nesta ordem.

Na França, fazendo – se uma breve observação histórica, a primeira lei que impôs ao Estado intervir na Habitação foi em 1850, quando se determinou o saneamento das habitações insalubres usadas pelos trabalhadores da revolução industrial (Driant, 2010). Social era a habitação por uso dos trabalhadores e não por uma política pública de intervenção.

A política habitacional francesa de maior impacto social foi no pós-guerra (1945), quando o Estado atuou para reconstruir as cidades e seus imóveis, bem como executou uma política habitacional para atender o déficit habitacional histórico.

No Brasil, o tema habitação social tomou força desde a década de 1930, com os projetos desenvolvidos pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP, a indicar um projeto relacionado às corporações específicas – de classe, não sendo, pois, um programa para segmentos sociais vulneráveis mais abrangentes.

Segundo Bonduki (2014), da década de 1930 a até ao fim da era Vargas (1954), no Brasil, a intervenção do Estado na habitação se concentrou muito mais no mercado de arrendamento/aluguel, com controle rigoroso de preços e reajustes, e em menor atividade para beneficiários específicos, de categoria profissional, como as vilas operárias. É preciso lembrar que até final do séc. XIX, a economia brasileira utilizava a mão – de – obra escrava, o que não é possível contextualizar habitação social como um fenômeno do capitalismo contemporâneo no Brasil, inobstante o país estivesse vinculado ao mercado internacional como exportador de matérias – primas (Prado Jr, 1987).

Assim como no Brasil, **os estudos da Habitação Social em Portugal** estão permeados por periodizações relacionadas às características políticas, sociais, econômicas e urbanísticas. Caminham nesse sentido Filipa Serpa (Santos, 2015), Gonçalo Antunes (2018), José António Bandeira (2011) e

Isabel Guerra (2008), dentre outros. Aliás, o método analítico por periodização também foi utilizado por Mike Davis (2006) ao estudar o aumento das favelas e empobrecimento da população nos espaços urbanos, quando constatou dois momentos importantes para essa questão: movimento lento de crescimento das favelas na primeira metade do séc. XX, e crescimento acelerado e brusco na segunda metade do séc. XX.

No **Brasil**, vários autores também recorrem a periodizações ou recortes temporais para analisar a questão da habitação social, e há uma vinculação aos ciclos políticos e econômicos, e estes ciclos vão nortear políticas públicas ou planejamentos aplicados a sua respectiva gestão pública, assim como a qualificação do Estado em intervir mais ou menos nas questões sociais e coletivas, a depender da coloração ideológica vigente. Destacamos Ermínia Maricato (2010) e (Política Habitacional no Regime Militar, 1987), Nabil Bonduki (2014), Adauto Cardoso (2017), Cariello Filho (2011), Paulo Bruna (2015) e Flávio Villaça (1986), dentre outros.

A sustentação da argumentação da tese explicita uma interdisciplinaridade entre **Urbanismo e Direito** como possibilidade de entender a habitação social sob o prisma da relação planejamento urbano e território, e sob o prisma da regulação do uso do espaço urbano com a finalidade de vincular quem elabora o planejamento urbano (pelos normas específicas emanadas desde a Constituição Federal de 1988, até às demais normas infraconstitucionais), com os aspectos ideológicos; como também a forma de vincular o espaço urbano, com suas nuances geográficas, a partir da utilização do território de domínio público para a habitação social.

Na doutrina portuguesa, sob a teoria do Direito Constitucional, bem representada por (Canotilho, Estado de Direito, 1999), o renomado autor, ao adjetivar o Estado, quando associado ao Direito e/ou à Democracia, ressalta que há uma relação entre a “lei” e a “cidade”, pela qual é o Direito que livra a sociedade do arbítrio e da subjetividade do mandatário sem limites regulamentados. É, pois, o Direito o elemento garantidor do exercício dos direitos individuais e delimitador do poder público. Vai mais adiante, ao identificar no período contemporâneo que o Estado é o direito, é constitucional, é democrático, é ambiental, e é **social**. O que o indicado autor chama de “um Estado dotado de qualidades” (Canotilho, Estado de Direito, 1999, p. 25). Destaca o instrumento de soberania popular na Constituição Portuguesa, que é, como exemplo, a participação democrática da sociedade como forma de debater e resolver os problemas nacionais (art. 9.º, c da CRP/76). Reflexões que influenciam a relação da sociedade com o espaço, ou com o território.

No que se refere à habitação e ao urbanismo, o artigo 65º trata do direito à moradia adequada, tendo o Estado papel ativo para efetivar tal direito, notadamente à habitação econômica e social (art. 65, item 2, alínea b, da CRP/76); e garante a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planejamento urbanístico e de ordenamento do território. Em Portugal, a relevância do tema se traduz no tratamento em nível constitucional da habitação e do urbanismo, assim como no Brasil.

Ainda da interdisciplinaridade e o campo de atuação de cada ramo do conhecimento (Urbanismo e Direito), é que apresentamos o título da tese **“O Território Conquistado”** sob a perspectiva bem associada por Canotilho entre a “lei” e a “cidade”, ou seja, interpretamos como a OCUPAÇÃO e USO do território, e sua regulação; da perspectiva ainda da SOLUÇÃO apresentada à demanda habitacional para a habitação social, como conquista social; da perspectiva dos LIMITES LEGAIS da propriedade, no que se refere à terra como um bem com função social, princípio constitucional supremo; e, da perspectiva de quem, grupo ou segmento social, beneficiou – se dessa conquista. É a conquista incompleta, quando são detectados problemas urbanísticos na implementação do planejamento urbano. É também a conquista do território sem a barbárie da força que já predominou em várias passagens da história. Aqui se esclarece que para o marxismo, o direito está a serviço do Estado, o direito burguês é um mecanismo de dominação e de sujeição das classes trabalhadoras. Porém, o viés investigativo não é o pano de fundo das teorias relacionadas ao estudo do Estado.

Tais esclarecimentos não têm o condão de anular o **processo conflituoso da conquista da terra** mesmo nas bases do Urbanismo e o do Direito na atualidade, seja em razão das questões econômicas, ou seja, por consequência da ideologia dominante que impõe um modelo espacial que gera exclusão.

Essa questão conflituosa foi identificada por Jorge Carvalho (2010), que analisa o solo urbano fruto da contradição entre o interesse coletivo e o interesse privado, permeada esta contradição pelo binômio: direito à propriedade e a função social da propriedade.

Em sequência à abordagem, o estudo que se esquadrinha se constitui em uma forma parcial de entender a cidade, que não é feita só de contornos legais, programáticos e planejados, nesse espectro, tema de novos debates. A ordem urbana é questionável quando se apercebem as múltiplas formas de ocupar o espaço urbano, e nem sempre o Direito Privado (Civil – aquisição da propriedade) e o Direito Público (Constitucional – função social da propriedade) abrangem as opções engendradas socialmente (Falcão, 1984).

Na introdução, a investigação é escrutinada em três itens: **(1)** Estrutura da tese e a Questão da tese; **(2)** Hipóteses e Objetivos; **(3)** Metodologia.

O desenho do projeto de tese e o caminho percorrido pela pesquisa teórica e empírica são esquadrinhados nos três capítulos da **Introdução**.

Após a Introdução, a tese se sustenta no tripé investigativo: Primeira Parte com as reflexões teóricas; Segunda Parte com a correlação entre Habitação Social e Cidade, a se buscar caracterizar o objeto empírico; e a Terceira Parte, a articulação entre as definições e o objeto empírico, compreendido com o recorte das hipóteses.

Entender a situação da Habitação Social é a busca que não se encerra no presente trabalho, a importância da investigação no território do Recife se justifica pelas suas peculiaridades geomorfológicas de seus recursos hídricos, juntamente com a legislação aplicada aos terrenos de marinha que produziram uma cidade cuja leitura não se pode olvidar o ambiente social e econômico.

Em que medida a habitação social é uma solução enquanto as condições econômicas, sob a égide do capitalismo, levam a apropriação da produção de forma desigual? É uma questão para o Urbanismo e para a filosofia. Um dado é bem eloquente, segundo Mike Davis (2006, p. 27), desde a década de 1970, as favelas crescem mais rápido do que o índice de urbanização em São Paulo.

Pretende – se responder a indagação.

1. Estruturação da Tese e Questão da Tese

A evidência de um trabalho científico ocorre com o “bom” uso da metodologia. Aqui se utiliza o adjetivo “bom” para o investigador e não para a qualidade da metodologia, já que o objeto de estudo e as fontes de pesquisas terão pouca serventia sem a descoberta de “COMO” PERCORRER a investigação.

No percurso da investigação, foi organizada uma MATRIZ que compactava em quatro partes o processo produtivo acadêmico:

- **Primeira Parte:** Proposta de Tese e atualização a partir dos júris nas unidades curriculares;
- **Segunda Parte:** Estruturação da Tese em partes temáticas;
- **Terceira Parte:** Estruturação dos Capítulos e sua relação com a proposta de tese;
- **Quarta Parte:** Produção acadêmica de um documento de tese.

Esta MATRIZ de investigação são fases ou etapas que, sincrônicas ou não, dão o norte da investigação com a rigidez científica almejada para a elaboração final, a tese. Um novo caminho se inicia.

Os elementos que compõem **a proposta da tese** buscam uma composição concatenada para que a investigação tenha sequência metodológica e científica.

A proposta de tese foi concebida como guia às etapas da pesquisa e permitiu uma relação, vinculação com a Estrutura da tese. Essa vinculação impediu ou mitigou os possíveis desvios que poderiam ocorrer no percurso investigativo. O esquema vai clarificar essa relação.

ÍNDICE DA TESE	TÓPICOS TEMÁTICOS DA PROPOSTA DE TESE	RELAÇÃO DOS TÓPICOS TEMÁTICOS DA PROPOSTA DE TESE COM O ÍNDICE DA TESE																																				
TÍTULO: O Território Conquistado pela Habitação Social no Recife, entre 1964 a 2018: Solução e Problema? INTRODUÇÃO 1. Estrutura da Tese e Questão da Tese 2. Hipótese e Objetivos 3. Metodologia PARTE 1 – OBJETO DA INVESTIGAÇÃO: HABITAÇÃO SOCIAL E CIDADE Capítulo 1 – Reflexões Teóricas sobre a Habitação Social 1.1 – Habitação Social no Brasil e fora do Brasil 1.2 – Estado do Bem Estar Social e Estado Neoliberal: as Funções do Poder Público 1.3 – Espaço e Regulamentação: uma perspectiva da construção do espaço urbano 1.3.1 – Legislação sobre a Habitação Social 1.3.2 – Terrenos quanto à natureza Jurídica: Públicos e Privados 1.3.3 – Os Recursos Hídricos e os Terrenos de Marinha com seus Acrescidos: definições Capítulo 2 – Debate teórico sobre a “Ideologia Construída” em Portugal e no Brasil: aplicação por analogia PARTE 2 – OLHAR SOBRE A HABITAÇÃO SOCIAL NO RECIFE Capítulo 3 – Habitação Social no Brasil e no Recife 3.1 – Percurso Histórico: Habitação Social e o Espaço Urbano 3.2 – Políticas e Programas de Habitação Social Capítulo 4 – Território do Recife e Habitação Social 4.1 – Acerca dos Conjuntos Habitacionais no Território 4.2 – Projetos Construídos: QUANDO, ONDE, QUAIS e QUANTOS 4.3 – Propriedade dos Terrenos e Habitação Social: Balanço PARTE 3 – ARTICULAÇÃO CIDADE E HABITAÇÃO SOCIAL NO RECIFE Capítulo 5 – “Ideologia Construída” e Leitura Relacionada aos aspectos Político/Legal, econômico, e Urbano/Habitacional no Brasil, de 1964 a 2018 5.1 – Subperíodo de 1964 a 1986: Da ruptura Política ao fim do BNH 5.2 – Subperíodo de 1987 a 2002: Da Descentralização da Política Habitacional à estagnação da produção habitacional para Habitação Social 5.3 – Subperíodo de 2003 a 2018: Do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social aos programas habitacionais em grande escala produtiva Capítulo 6 – Cidade e Habitação Social: Território Conquistado pela “Ideologia Construída” e pela influência dos Terrenos de Marinha Considerações Finais Bibliografia	Questão da Tese: A Habitação Social no Recife entre 1964 a 2018 e as transformações ocorridas no espaço urbano podem ser associadas aos ciclos político, socioeconômico (“ideologia construída”) e a outra evidência, como a influência das águas e sua legislação? Hipótese: A Habitação Social no Recife entre 1964 a 2018 – entendida a de promoção pública, para atender à carência habitacional do segmento social de baixa renda – pode ser analisada, de um lado, à luz da definição “Ideologia Construída” (hipótese 1), e, por outro lado, pela influência das águas e sua legislação aplicada aos terrenos de marinha (hipótese 2), ou seja, o ambiente construído para a Habitação Social no Recife é fruto dos fatores ideológicos e marcado pela disponibilidade das terras públicas. Objetivo Geral: Analisar a Habitação Social no Recife, entre 1964 a 2018, à luz da definição da “Ideologia Construída”, ou investigar os fatores ideológicos que influenciaram a produção dos conjuntos habitacionais, e a influência das terras públicas, identificando os padrões estabelecidos em âmbito espacial e temporal. Objetivo Específico 1: Enquadrar a definição de “Ideologia Construída” no Contexto Teórico do Brasil; (ANALOGIA). Objetivo Específico 2: Caracterizar as Políticas e Programas de Habitação Social no Brasil no Tempo e no Espaço; (POLÍTICAS e PROGRAMAS). Objetivo Específico 3: Examinar a relação entre território e Habitação Social, quanto à localização dos conjuntos habitacionais em áreas privadas ou públicas; (ASPECTO GEOMORFOLÓGICO E OS TERRENOS DE MARINHA). Objetivo Específico 4: Articular o aspecto ideológico com a Habitação Social no Recife, entre 1964 a 2018, ao contexto político, legal, econômico e urbano; (ARTICULAÇÃO).	<table><tr><th>Título</th><th>TEMA</th><th>TERRITÓRIO</th><th>TEMPO</th></tr><tr><td> - Estrutura da Tese - Questão da Tese - Hipótese e Objetivos - Metodologia </td><td></td><td></td><td>INTRODUÇÃO</td></tr><tr><td> - Reflexões Teóricas - Habitação Social - Estado e funções do Poder Público “Ideologia Construída” e Estudo comparado - O Espaço e sua Regulamentação </td><td></td><td></td><td>CAPÍTULO 1</td></tr><tr><td> - Objetivo Específico 1 </td><td></td><td></td><td>CAPÍTULO 2</td></tr><tr><td> - Objetivo Específico 2 </td><td></td><td></td><td>CAPÍTULO 3</td></tr><tr><td> - Objetivo Específico 3 </td><td></td><td></td><td>CAPÍTULO 4</td></tr><tr><td> - Objetivo Específico 4 </td><td></td><td></td><td>CAPÍTULO 5</td></tr><tr><td>Resposta ao OBJETIVO GERAL</td><td></td><td></td><td>CAPÍTULO 6</td></tr><tr><td>Validação da Hipótese ou Cláusula de Verificação</td><td></td><td></td><td>Considerações Finais</td></tr></table>	Título	TEMA	TERRITÓRIO	TEMPO	- Estrutura da Tese - Questão da Tese - Hipótese e Objetivos - Metodologia			INTRODUÇÃO	- Reflexões Teóricas - Habitação Social - Estado e funções do Poder Público “Ideologia Construída” e Estudo comparado - O Espaço e sua Regulamentação			CAPÍTULO 1	Objetivo Específico 1			CAPÍTULO 2	Objetivo Específico 2			CAPÍTULO 3	Objetivo Específico 3			CAPÍTULO 4	Objetivo Específico 4			CAPÍTULO 5	Resposta ao OBJETIVO GERAL			CAPÍTULO 6	Validação da Hipótese ou Cláusula de Verificação			Considerações Finais
Título	TEMA	TERRITÓRIO	TEMPO																																			
- Estrutura da Tese - Questão da Tese - Hipótese e Objetivos - Metodologia			INTRODUÇÃO																																			
- Reflexões Teóricas - Habitação Social - Estado e funções do Poder Público “Ideologia Construída” e Estudo comparado - O Espaço e sua Regulamentação			CAPÍTULO 1																																			
Objetivo Específico 1			CAPÍTULO 2																																			
Objetivo Específico 2			CAPÍTULO 3																																			
Objetivo Específico 3			CAPÍTULO 4																																			
Objetivo Específico 4			CAPÍTULO 5																																			
Resposta ao OBJETIVO GERAL			CAPÍTULO 6																																			
Validação da Hipótese ou Cláusula de Verificação			Considerações Finais																																			

Figura 1. Relação do tripé metodológico para elaboração da tese: Na coluna do meio, os tópicos temáticos da proposta da tese. Na coluna à direita, apresenta – se a ESTRUTURA De sua ligação com os tópicos da proposta de tese, e sua relação com os capítulos da tese, na coluna da esquerda. Fonte: Elaborado pela autora.

A estruturação da tese foi organizada a partir da proposta de tese e atende aos elementos nela desenvolvidos no percurso da investigação.

O tema foi recortado de uma função maior ou setorial das atividades afetas ao Estado Contemporâneo atuar, qual seja, a Habitação Social. Focalizou – se na escolha do território, a cidade do Recife, e no período ou no aspecto temporal da pesquisa, de 1964 a 2018. O título da tese explicita o **tema, o território e o tempo**.

Na escolha pelo tema com recorte territorial em um município no Brasil, não vão ser analisadas questões apenas em escala local, pretendem – se trazer as referências internacionais à temática, com o cruzamento teórico entre os continentes, na secção pertinente.

A estrutura da tese foi dividida em três partes, com uma introdução antecedente e a conclusão ao final, e demonstra o caminho argumentativo do estudo.

A primeira parte se sustenta na revisão da literatura sobre habitação social; sobre o Estado e seu elemento sócio – ideológico, e regulador de espaço urbano; e sobre o estudo comparado entre “Ideologia Construída” e o termo usado pela bibliografia em Portugal e no Brasil; assim como aborda a relação dos recursos hídricos com o território.

A segunda parte apresenta a habitação social em seu percurso histórico; as políticas e programas como mecanismo de solução aos problemas da moradia; analisa os projetos construídos em razão do tempo e do espaço;

A terceira parte é a articulação das questões teóricas com a realidade analisada do caso de estudo. Identifica que o Recife possui uma característica peculiar geográfica que é a influência das águas e sua legislação aplicada a essa particularidade, o que torna importante a habitação social em áreas públicas como destinação planejada.

Daí que, as três partes são o tripé estruturante da tese.

Na **Introdução**, a relevância do tema Habitação Social será apresentada juntamente com a (1) **Estrutura da Tese**, a **Questão da Tese**, bem como a (2) **Hipótese e os Objetivos**. Fechando o prólogo, a (3) **metodologia** aplicada.

Na Primeira Parte da Tese, denominada “OBJETO DA INVESTIGAÇÃO: HABITAÇÃO SOCIAL E CIDADE”, com dois capítulos (**capítulos 1 e 2**), faz – se uma pesquisa analítica para construção do **Estado da Arte** referenciado nas várias fontes que abordam **(1)** o objeto de estudo, a Habitação Social, seja sob a perspectiva das discussões teóricas travadas no Brasil, como em Portugal; **(2)** o contexto do Estado, com a base teórica que explica o conteúdo sócio ideológico do Estado, maior ou menor desenvolvedor das políticas habitacionais, como tal será abordado o Estado do Bem Estar Social pós segunda guerra mundial, que se traduz em uma maior intervenção pública na esfera coletiva de satisfação, como na educação, saúde, segurança, e outros. Como também a abordagem ao momento pelo qual o Estado se retirou/mitigou (d)as políticas sociais em razão da crise econômica da década de 1980; **(3)** a regulamentação do espaço e a relação com Direito, e as consequências da ampliação ou redução do direito de uso e de ocupação, como mais uma forma de “conquistar” o território, o que não deixa de

ser ideológica essa apropriação do espaço pelas normas jurídicas, por outro lado, reflete qual é o Estado produtor das regulamentações, ou seja, seu elemento ideológico que se reproduz no império da lei; **(4)** as análises teóricas comparadas entre Brasil e Portugal, no que concerne à “Ideologia Construída”, premissa adotada nesta investigação, cunhada com rigor científico por Filipa Serpa (Santos, 2015). O **capítulo 2** com análise comparativa enriquece o debate e alarga a argumentação em escala internacional, além de estabelecer um diálogo entre o Urbanismo e as Ciências Sociais (Política e Direito).

Na Segunda Parte da Tese, “OLHAR SOBRE A HABITAÇÃO SOCIAL NO RECIFE”, composta por dois capítulos (**Capítulos 3 e 4**), superadas as questões metodológicas, teóricas e epistemológicas da primeira parte, a Habitação Social – como objeto de estudo teórico e como caso de investigação no espaço e no tempo – apresenta – se, no **capítulo 3**, COM as análises da história da Habitação Social no contexto brasileiro, com ênfase no período entre 1964 a 2018. Não se nega que a questão da habitação acompanha o processo de ocupação do território brasileiro desde a sua formação, contudo, sem perder de vista que essa complexidade histórica não deve ser olvidada, o recorte aqui delimitado procura entender a Habitação Social contemporânea, ainda em curso, a definir o marco inicial em 1964. Por que 1964?

O ano de 1964 foi marcado por dois acontecimentos importantes que se refletiram na questão habitacional e que justificam como marco inicial da análise, um de ordem política e outro de natureza legal. Primeiro a ruptura institucional, por força de um Golpe de Estado, com início dos Governos Militares, com a destituição compulsória do presidente João Goulart em 1964, e, por consequência, do ponto de vista jurídico, a regulamentação de dois temas, o Orçamento Público e a Habitação, com a aprovação da Lei n.º 4.320/64 e a Lei n.º 4.380/64, respectivamente. A primeira estabelece as regras de elaboração, padronização e execução do Orçamento Público em todas as esferas políticas, e a segunda cria, pela primeira vez, o Sistema Nacional de Habitação, o Sistema Financeiro de Habitação – BNH e a Política Nacional de Habitação.

A importância desses marcos legais da orçamentação pública e da habitação é relacionada **(1)** ao abandono do orçamento apenas como instrumento político de controle, ou seja, para regular a discricionariedade do chefe do executivo, ou como uma peça contábil rigorosa de controle das despesas e das receitas, e na nova lei, o orçamento público passou a ser aprimorado como um instrumento de planejamento governamental. **(2)** A habitação decorre a ter uma maior atenção do poder público em nível nacional pelas transformações urbanas ocorridas no Brasil naquele período, com o crescimento da população urbana e superar quantitativamente a população rural, com alta taxa de urbanização, fator apontado de muita relevância pelo geógrafo Milton Santos (1993).

O Orçamento Público é desenvolvido como um orçamento – programa, juntamente com o Plano Plurianual que elabora os programas de governo para execução em quatro anos e a cada ano o orçamento programa pormenorizar a fase de execução do programa plurianual.

O recorte do objeto de estudo, a habitação social no Recife entre 1964 e 2018, vai dar ênfase a entender o percurso histórico (**Capítulo 3**) e as **políticas e programas** que retratam a dicotomia PLANEAMENTO e EXECUÇÃO. Salienta – se que a perspectiva é do Urbanismo, como meio de “resolver um problema” e “colocar em evidência as razões dos erros cometidos” na cidade, esta como reflexo dos espaços transformados pelo processo de industrialização, assunto introduzido por Françoise Choay (2000), assim como (Lefebvre, 2001). Este último autor além de discutir questões de filosofia da cidade, apresenta-nos o direito à cidade como uma faculdade de exprimir o direito à uma “vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc.” (Lefebvre, 2001, p. 139).

A cidade atual é reflexo da industrialização, de um modo de produção vigente: o Capitalismo.

O **capítulo 4** vai envolver uma das questões principais da hipótese, que se refere ao estudo do território a partir da particularidade da influência das águas na sua geomorfologia, com a localização dos conjuntos habitacionais no território, a responder do objeto eleito as questões **QUANDO, ONDE, QUAIS e QUANTOS**. As respostas materializam os **PROJETOS CONSTRUÍDOS** ou os conjuntos habitacionais. Adianta – se que a característica peculiar do território do Recife com suas águas não é motivo isolado para influenciar o planeamento urbano ou a ocupação do seu território, inobstante as circunstâncias geográficas influenciarem a ocupação, como a exploração econômica, como mencionou Caio Prado Júnior (Prado Jr, 1987). Junta – se à essa peculiaridade a legislação incidente sobre os chamados terrenos de marinha e seus acrescidos a afetar esse domínio ao Poder Público, o que foi herdado das Ordenações Portuguesas.

Para entender a influência das terras públicas, a abordagem vai privilegiar os aspectos geomorfológicos do território, e a legislação que inaugurou um arcabouço jurídico de constituição dos chamados TERRENOS DE MARINHA e SEUS ACRESCIDOS. Instituto trazido pela legislação portuguesa no processo de ocupação, e de defesa dos territórios, com essa finalidade inicial, e de domínio da coroa portuguesa.

Do ponto de vista da urbanização, o meio geográfico a influenciar sua ocupação é tratado por Maria Ângela Souza (Posturas do Recife Imperial, 2002), por Flávio Villaça (Espaço Intra-Urbano no Brasil, 2001), por exemplo. Em relação à legislação específica das áreas públicas, e de modo mais alargado a relação entre Direito e Urbanismo, mencionam – se Luís Carlos Cazetta (Legislação Imobiliária da União: Anotações e Comentários às Leis Básicas, 2002), Edésio Fernandes (Direito Urbanístico, 1998), José Afonso da Silva (Direito Urbanístico Brasileiro, 2006), e Joaquim de Arruda Falcão (Conflito de Direito de Propriedade, 1984).

No percurso investigativo, e com a localização dos conjuntos habitacionais para Habitação Social, foram identificados os territórios sob o aspecto dominial, se público ou privado/alodial, e que tal aspecto passou a ser elemento importante no planeamento urbano, principalmente a partir de 2003, quando as áreas públicas superaram as destinações para Habitação Social em comparação com as áreas alodiais, o que será discutido oportunamente.

Com arranque nas discussões anteriores, teóricas, conceituais, cartográficas, a realidade do Recife é apresentada por diagnóstico dos problemas da Habitação Social, e as ações estatais engendradas para buscar a solução no que concerne à demanda pelos segmentos mais vulneráveis da população, no decorrer dos três subperíodos:

1 – De 1964 a 1986;

2 – De 1987 a 2002;

3 – De 2003 a 2018.

Na Terceira Parte da Tese, “ARTICULAÇÃO CIDADE E HABITAÇÃO SOCIAL NO RECIFE”, procuraram – se relacionar as questões discutidas nas partes anteriores com a leitura erguida sobre o objeto de estudo, no que concerne à “Ideologia Construída” para caracterização dos subperíodos que recortam a história da habitação social no Recife, e para espelhar o modo como as políticas e os programas habitacionais “resolveram” a questão da habitação social. Nesta articulação, também se relacionam o planejamento urbano para habitação social e o papel das destinações dos conjuntos habitacionais em áreas públicas.

No **Capítulo 5**, a pesquisa foi desenvolvida em conhecer os casos de análise – que são os conjuntos habitacionais construídos de Habitação Social, nos diversos períodos e sob determinadas políticas habitacionais – que são tratados associados à argumentação dos elementos ideológicos que nortearam o planejamento urbano, e com a identificação da base cartográfica de localização dos conjuntos habitacionais, e a natureza jurídica dos terrenos, bem como da análise cruzada com os aspectos e as circunstâncias que caracterizam cada subperíodo acima referidos, fazendo – se uso do quadro síntese quanto aos aspectos Político/Legal, Econômico e Urbano/Habitacional.

A investigação traz ao debate teórico o estudo de elementos representativos da execução das políticas habitacionais para Habitação Social no Recife, entre 1964 e 2018, com divisão em subperíodos em 3 partes, que são os conjuntos habitacionais construídos no território. Foram reunidas informações como endereço, localização, coordenadas, ano de execução, registros fotográficos, mapas e outros dados pertinentes ao conhecimento dos casos estudados. Na Metodologia, será demonstrado o modo de elaboração das técnicas para identificação dos conjuntos e a sua aplicação nesta pesquisa.

No **Capítulo 6**, vai demonstrar – se em que medida a “Ideologia Construída”, como matéria originada da relação entre o processo produtivo sistêmico e o modo de pensar e planejar a cidade setorialmente, e a influência das águas normatizadas pelos terrenos de marinha e seus acrescidos vão estabelecer padrões ou determinadas características constantes no processo de execução das políticas habitacionais para Habitação Social, no Recife.

A distribuição dos conjuntos habitacionais permite tanto essa análise espacial, ideológica e urbanística, como revela a relação das necessidades buscadas pelos segmentos sociais mais vulneráveis com os números atendidos.

Nas **Considerações finais**, após fazer um breve relato de toda a investigação, a pesquisa leva à compreensão do fenômeno, e ao responder a questão da tese, apresenta os possíveis novos caminhos

que o estudo contribui para desvendar. Os resultados vão ficar à amostra para compreender os problemas e as soluções do planejamento urbano voltado para habitação social, ancorada em duas questões debatidas: a Ideologia e a influência das águas no território. O presente estudo é parte de um percurso investigativo que pretende responder a **QUESTÃO DA TESE ou a ARGUMENTAÇÃO DA TESE**:

Em que medida a Habitação Social no Recife, entre 1964 a 2018, e as transformações ocorridas no espaço urbano podem ser associadas aos ciclos político, socioeconômico (“Ideologia Construída”) e a outra evidência empírica, como a influência das águas e sua legislação?

Ou: Como podemos compreender a Habitação Social no Recife e as transformações do seu território, a considerar o planejamento urbano oriundo de escolhas políticas e ideológicas, entre 1964 a 2018, e a considerar que este território também possui uma peculiaridade jurídico geomorfológica, que é a influência das águas e a constituição das áreas públicas na execução das políticas habitacionais?

Raymond Quivy (1998, p. 44) afirma que “A melhor forma de começar um trabalho de investigação em Ciências Sociais consiste em esforçar – se por enunciar o projeto sob a forma de uma pergunta de partida.” O esforço investigativo foi soerguer com coerência a **Questão da Tese** com a Proposta/Projeto de Tese, e, por consequência, com a estrutura da tese.

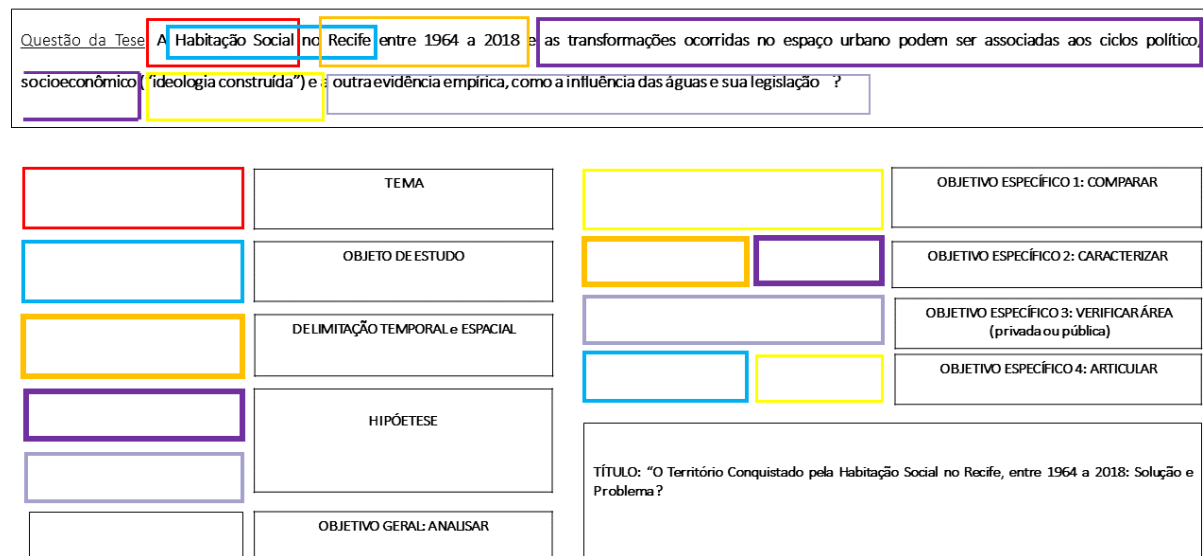


Figura 2. Questão da Tese e sua relação metodológica com a Proposta de Tese. Elaborada pela autora.

A **Questão inicial da tese** pode ser dividida em duas partes para melhor compreensão:

A – Serão os modelos de habitação Social, entendida como a habitação de promoção pública para atender ao segmento social de baixa renda, construídos no Recife entre 1964 e 2018 condicionados por questões ideológicas?

B – Terá a distribuição territorial desta mesma produção de habitação social, leituras particulares no território do Recife?

A estrutura evidencia a complexidade da realidade, a dinâmica da sociedade, seus anseios, a (in)legitimidade de ações governamentais, que tudo isso não congela. O contributo é valorizar a

capacidade reflexiva do tema, o caminho científico trilhado e disseminar o conhecimento que está aberto a novos trabalhos.

2. Hipóteses e Objetivos

A imagem que se mostra no pensamento sobre a hipótese é de uma âncora que não deixa a investigação se extraviar, perder – se no mar infinito das definições e das imprecisões no processo especulativo.

Há um processo de elaboração da hipótese, que aqui se define por esta autora como “cláusula de verificação ou de testagem”. É a hipótese a indicação de “suspeitas” que o pesquisador tem de que o objeto de estudo vai se “comportar” de tal maneira “SE” determinado fato se concretizar ou se determinado fato for mensurável.

O autor Raymond Quivy, atento aos critérios científicos da pesquisa, defende que “a hipótese traduz, por definição, este espírito de descoberta que caracteriza qualquer trabalho científico (Quivy, 1998, p. 119).” E inscreve os mecanismos de elaboração da hipótese por (1) uma reflexão teórica do objeto de estudo, e (2) imagina um conhecimento prévio do fenômeno analisado. A pista ou o vestígio revestido de hipótese recorta a investigação para um foco, que se distancia do universo incomensurável das possibilidades de pesquisa que se permite especular sobre o objeto ou caso de estudo. Daí a imagem inicial que se apresentou da hipótese ancorar a pesquisa e dissipar possíveis desvios investigativos. É, ainda a se usar a figura de linguagem, a prova mais contundente da verificação científica da investigação.

A hipótese norteia a seleção de dados, das teorias, das definições, ou seja, escolhe as informações indispensáveis ao processo de investigação proposta.

A questão da investigação é a provocação espelhada na pergunta:

A habitação social no recife entre 1964 e 2018 e as transformações ocorridas no espaço urbano podem ser associadas aos ciclos político, socioeconômico (“ideologia construída”) e a outra evidência empírica, como a influência das águas e sua legislação?

Diante da pergunta, e dos elementos analisados na investigação, a **hipótese** foi formulada assim:

A Habitação Social no Recife entre 1964 e 2018 – entendida como a de promoção pública, para atender à carência habitacional do segmento social de baixa renda – pode ser analisada, de um lado, à luz da definição “Ideologia Construída”, e, por outro lado, pela influência das águas e sua legislação aplicada aos terrenos de marinha, ou seja, o ambiente construído para a Habitação Social no Recife é fruto de fatores ideológicos e marcado pela disponibilidade de terras públicas.

De outra forma, a hipótese pode também ser assim desdobrada em duas sequências:

I. A habitação Social, entendida como a habitação de promoção pública para atender ao segmento social de baixa renda, construída no Recife entre 1964 e 2018 é reflexo de uma “ideologia construída”;

II. Por um lado e da condição geográfica particular do Recife em matéria de hidrografia expressa nos “terrenos de marinha” de domínio público, a habitação social é influenciada por essa condição, à medida que os terrenos públicos são também destinados para esta finalidade.

A hipótese delimita a investigação em provar que o espaço urbano que é o território do Recife sofre transformações ocasionadas pelas políticas voltadas à habitação social, desde 1964, e que essas transformações causadas pela habitação social, entendida como de promoção pública para o segmento social mais vulnerável, são influenciadas pela **(1)** expressão “Ideologia Construída”, e **(2)** por uma característica peculiar da geografia da cidade que é configuração dos terrenos de marinha por causa das águas marítimas e fluviais. Estas duas variantes vão desenhar modelos de habitação social no decurso de um pouco mais de cinquenta anos da habitação social no Recife.



Figura 3. Relação da Hipótese com os Objetivos. Fonte: Elaborada pela autora.

A decomposição da hipótese em duas partes reforça o caminho metodológico adotado, pois para a primeira parte da hipótese, a investigação aderiu ao método hipotético dedutivo, em razão de partir da definição de “Ideologia Construída”, como modelo de interpretação, para caracterizar a habitação social no Recife. Da segunda parte hipotética, a constatação de que a influência geomorfológica dos terrenos de marinha na distribuição espacial dos conjuntos habitacionais só poderá ser aferida caso a caso, e chegar – se à conclusão, o que se estabelece o método hipotético indutivo.

O que quer/pretende a investigação? Eis os objetivos. Quais são os objetivos relacionados à QUESTÃO DA TESE e à HIPÓTESE?

A pesquisa pretende chegar em algum lugar, para isso ao elaborar a questão da tese, o objetivo é, pois, respondê – la.

O objetivo geral se apresenta como o ponto de chegada da análise, porque a investigação aponta sua interrogação que guia a pesquisa, juntamente com a hipótese que testa a resposta à pergunta central. Com as etapas procedimentais da pesquisa, como a revisão da literatura, como as evidências empíricas, procura – se verificar a concatenação metodológica e exsurge o principal objetivo: **ANALISAR** a habitação social no Recife, entre 1964 e 2018, como reflexo da “Ideologia Construída”, ou investigar os fatores ideológicos que influenciaram a produção dos conjuntos habitacionais, e a influência das terras públicas, identificando os padrões estabelecidos em âmbito espacial e temporal. **O capítulo 6** se incumbe de comprovar o objetivo geral.

Por suposto que as etapas parciais do percurso investigativo vão demandar naturalmente os objetivos específicos, estes com caráter de parcela, relacionados às etapas vencidas paulatinamente com cada passo investigativo.

Como **objetivo específico 1 (“ENQUADRAR”)**, o estudo traz uma discussão do termo “Ideologia Construída”, que foi bem desenvolvido por Filipa Serpa (Santos, 2015) em nível de reflexões portuguesas, para o contexto teórico brasileiro, haja vista que do outro lado do Oceano há uma bibliografia muito consistente, que apesar de não usar esta terminologia, trata – se essencialmente da mesma categoria de análise, com destaque para alguns autores como Ermínia Maricato, Nabil Bonduki, Raquel Rolnik, Flávio Villaça, dentre outros. O objetivo específico 1 foi então abordado no **capítulo 2** da presente tese, com intuito de explorar o conceito de “Ideologia Construída”. Esta etapa da pesquisa desenvolve a revisão da literatura, que se vincula em âmbito metodológico à parte da QUESTÃO DA TESE, à parte da HIPÓTESE e à parte do OBJETIVO GERAL.

O objetivo específico 2 (“CARACTERIZAR”) vai ter o foco em recortar o estudo de caso nos seus limites espacial e temporal (Habitação Social no Recife entre 1964 e 2018), materializados em duas perspectivas, **uma** em nível de políticas e programas para habitação social, **outra** referente aos projetos construídos, quando? Onde? Quais e Quantos? O objetivo específico 2 vai abordado no **capítulo 3**.

O objetivo específico 3 (“EXAMINAR”) traz as definições engendradas sobre domínio público e privado do primeiro capítulo para a realidade da cidade, bem como a influência dos terrenos de marinha

na formação da cidade do Recife, particularmente no que concerne às destinações de terras públicas para habitação social. No espaço, identifica – se a base territorial do ponto de vista físico (localização) e jurídico (domínio público ou privado). É o estudo do objeto físico da investigação. Quanto às considerações referentes ao tempo, o modelo implementado naquele momento vai refletir uma forma de “pensar” a solução para habitação social, em números e em modelos: balanço. É no **capítulo 4** que este objetivo específico se ocupa.

O **objetivo específico 4 (“ARTICULAR”)** vem ligar os debates anteriormente apresentados acerca de “Ideologia Construída” na realidade da habitação social no Recife e demais aspectos que caracterizam conjuntamente a sociedade, ou seja, a leitura relacionada aos fatores político/legal, econômico e urbano/habitacional, finalizando com a tábua diacrônica em 3 subperíodos:

- (1) 1964 a 1986;
- (2) 1987 a 2002;
- (3) 2003 a 2018.

No **capítulo 5**, o objetivo específico 4 é analisado.

3. Metodologia

Entre o problema especulado e a resposta ou o resultado almejado como solução, busca – se **COMO** organizar o caminho ou o percurso investigativo. Neste diapasão, eis que se apresenta a METODOLOGIA.

Antes de definir o campo metodológico a seguir, achou – se por bem esclarecer uma questão que Karl Popper (Popper, Conjecturas e Refutações, 1980), no texto “Conjecturas e Refutações”, debate e apresenta argumentos que merecem esclarecimento desta pesquisa.

Qual o caminho “certo”? O que se está a buscar? Karl Popper responde essa questão ao afirmar que a busca de padrões é inerente à teoria (elevada em estágios), mesmo onde não se pode elaborar padrões, regularidades, o que leva à fidelidade às “primeiras impressões”, e com isso decorre o dogmatismo, e sem uma “atitude crítica” se transforma em “uma crença vigorosa”. É pela **“atitude crítica”** – que pressupõe adotar um sistema de expectativas, como a hipótese e a conjectura – **mitiga – se o pensamento dogmático “enrijecido”**. Segue sua fala:

Nossa inclinação para procurar regularidades e para impor leis à natureza leva ao fenômeno psicológico do pensamento dogmático ou, de modo geral, do comportamento dogmático: esperamos encontrar regularidades em toda parte e tentamos descobri-las mesmo onde elas não existem; os eventos que resistem a essas tentativas são consideradas como “ruídos de fundo”; somos fiéis a nossas expectativas mesmo quando elas são inadequadas - e deveríamos reconhecer a derrota. Esse dogmatismo é, em certa medida, necessário: corresponde a uma exigência de situação que só pode ser tratada pela aplicação das nossas conjecturas ao universo; além disso, ele nos permite abordar uma boa teoria em estágios, por aproximações - se aceitamos a derrota com muita facilidade podemos deixar de descobrir que estivemos muito perto do caminho certo. (Popper, Conjecturas e Refutações, 1980, p. 17).

A atitude crítica, as expectativas, como a hipótese e as conjecturas criam um modelo interpretativo passível de MODIFICAÇÃO, de CORREÇÃO e até de ABANDONO. Essa visão do autor referido traz a esta investigação um posicionamento de não filiação a comportamento, atitude e **teoria dogmática (a verdade imutável)**.

A investigação foi desenvolvida por meio da metodologia sem o envolvimento do pesquisador com o objeto pesquisado, ou seja, a observação e a recolha dos dados foram feitas diretamente pelo investigador sem a interferência de outra pessoa que é vetor da informação. Não há estudo com uso de inquéritos ou entrevistas, que quando aplicados, demandam um procedimento específico.

Qual a metodologia adotada?

Em princípio, não há que se falar em “uma” metodologia, haja vista que uma investigação, no nível de complexidade que se apresenta, e com várias etapas de execução investigativa, demanda a escolha de mais de uma metodologia. Metodologia para elaboração da proposta de investigação, metodologia de estruturação da tese, metodologia de recolha das fontes primárias e secundárias e metodologia de análise dos dados, daí que, o que se leva a crer ser uma metodologia composta, ou múltipla ou até mista (*“mixed methods approach”*).

A primeira parte da tese, no capítulo 1, buscou – se a revisão da literatura, das teorias e das análises bibliográficas. A Questão da Tese (Ponto Um da Introdução) delimitou os elementos epistemológicos da

tese, e assim definir a categoria conceitual pela qual esta pesquisa aderiu. Sobre esses elementos vão recair a grelha teórica. Eis a **METODOLOGIA ANALÍTICA, INTERPRETATIVA e DEDUTIVA**.

Ainda na composição metodológica, nesta parte, no **capítulo 2**, de uso da análise e da interpretação das definições, a investigação adotou também a **METODOLOGIA COMPARATIVA**. A analogia, como mais um recurso metodológico, foi aplicada para discutir a premissa teórica apresentada para o estudo em tela, trata – se de “Ideologia Construída”, ou influência da ideologia no processo de planejamento e produção da habitação social em espaço urbano, e os reflexos no território pela habitação social que é produto de uma concepção de poder/ideologia, de planejar e executar. Apesar de a investigação ter delimitado a cidade do Recife como seu âmbito de validade territorial, o estudo apresenta o pensamento sobre os elementos ideológicos e políticos que moldam **o planejamento urbano para Habitação Social em Portugal e no Brasil**, suas similitudes e suas diferenças, condição que se adequa ao método indicado, conforme (Gil, 2008).

Cabe expressar que as definições ou os conceitos de per si não clarificam o modo de analisar o objeto de estudo. “Essa importante função é assegurada pelas hipóteses” (Quivy, 1998, p. 111).

O campo de definição da metodologia é o mais desafiador, haja vista que a investigação sem um método se transforma em um conjunto aleatório de intenções. O rigor vem exatamente da metodologia aplicada à pesquisa.

Na Segunda Parte da tese, a investigação fez um levantamento individualizado dos conjuntos habitacionais para habitação social dos que foram possíveis de identificação, no território que abrange o Município do Recife, classificados entre 1964 e 2018. Cada um dos conjuntos habitacionais alimentou um quadro bidimensional, em que na coluna vertical à esquerda estavam a denominação e acrônimo dos conjuntos habitacionais, e na linha horizontal foram distribuídas as informações e dados de cada conjunto habitacional referido à esquerda. Nesta etapa da pesquisa, utilizou – se o **MÉTODO INDUTIVO** para verificar se o grupo de conjuntos habitacionais classificados no espaço e no tempo apresentava padrão ou modelo que representasse a resposta à indagação de arranque. A “**INDUÇÃO** é um método que tem início em longas sequências de observações e experiências e nelas se baseia”, de acordo com Popper (Popper, Conjecturas e Refutações, 1980, p. 21).

As tarefas executadas na pesquisa, que configuram etapas metodológicas, foram:

- Análise e interpretação bibliográficas – revisão da literatura;
- Analogia entre a “Ideologia Construída” em Portugal e no Brasil;
- Classificação e caracterização em períodos – taxonomia;
- Evolução e Interpretação da legislação relacionada ao tema;
- Estudo de caso – levantamento e mapeamento dos conjuntos habitacionais, locação

dos conjuntos habitacionais em mapas temáticos por meio de coordenadas e uso de programa elaborado pelo laboratório de Cartografia da UFPE;

- Pesquisa de fontes primárias – projetos urbanísticos dos conjuntos habitacionais, processos administrativos de instrução para destinação das áreas públicas para habitação social, ortofotocartas, fotografias in loco;
- Interpretação das fontes primárias e criação de tabela bidimensional para identificar, mapear e caracterizar os conjuntos habitacionais – Inventariação;
- Elaboração do Quadro Temático e Diacrônico para desenvolvimento da investigação dos Conjuntos Habitacionais no Recife, entre 1964 e 2018:

A – Recortes temáticos e temporais (economia, política, social, urbano/habitacional).

B – Conjuntos Habitacionais: espacialização e cartografia.

A caracterização da **Habitação Social entre 1964 e 2018** foi desenvolvida com a constatação de que **não é um período monolítico**, pois há muitas contradições e rupturas, que causaram diferentes padrões na produção da Habitação Social. Segundo, e diante desses padrões, metodologicamente optou – se pela classificação diacrônica em subperíodos, com marcos divisórios consagrados por vários pensadores, nas áreas do Urbanismo ou não, pela qual este estudo se filia, como (Cardoso, Direito à Cidade e o Direito à Moradia: da República ao Banco Nacional de Habitação, 2017), (Cardoso, Direito à Cidade e o Direito à Moradia: do fim do BNH ao Governo Lula, 2017), (Santo, 2016), (Bonduki, 2014), (Santos, 2015) e (Antunes, Políticas de Habitação 200 anos, 2018), dentre outros.

O objetivo da construção ou criação do Quadro Temático e Diacrônico da habitação social no Recife entre 1964 e 2018 foi demonstrar o método de análise de conteúdo ou **QUALITATIVO**, por trabalhar com formas de discurso ideológico, político ou sistemas de valores.

A inventariação dos conjuntos habitacionais, com as variáveis tempo e espaço, e como método de análise de dados ou **QUANTITATIVO**, importa em desenvolver as possibilidades de cruzamentos de modalidades da distribuição dos conjuntos habitacionais espacialmente, com intersecção na natureza jurídica dos terrenos, e com a variável tempo (nos subperíodos).

A metodologia tanto que é necessária à configuração epistemológica da investigação, quanto não pode ser aplicada

de forma mecânica. O rigor no controle epistemológico do trabalho não poder ser confundido com rigidez na aplicação dos métodos. Para cada investigação, os métodos devem ser escolhidos e utilizados com flexibilidade, em função de seus objetivos próprios, de seu modelo de análise e das suas hipóteses. Por conseguinte, não existe um método ideal que seja, em si mesmo, superior a todos os outros. Cada um pode prestar os serviços esperados, na condição de ter sido sensatamente escolhido sem rigidez e de o investigador ser capaz de medir os seus limites e a sua validade. Em contrapartida, o dispositivo metodológico mais sofisticado será inútil se o investigador o aplicar sem discernimento crítico ou sem saber claramente o que procura compreender melhor. (Quivy, 1998, p. 233).

O recurso da **Cartografia como MÉTODO DE LINGUAGEM (gráfica) e compreensão** do espaço tem sua abordagem sobre a localização dos conjuntos habitacionais de habitação social no território do Recife a partir de 1964, a fazer uso de mapas, e mapas periodizados nos recortes temporais que demonstram mudança de rumo nos modelos de habitação social. Utiliza – se no presente trabalho o

termo mapa de forma genérica para qualquer representação cartográfica, como aponta (Archela & Théry, 2008).

A utilização da linguagem gráfica por meio dos **mapas temáticos**, que reproduzem a localização dos conjuntos habitacionais para habitação social no Recife entre 1964 a 2018, permite demonstrar que a apropriação do território revela uma concepção ideológica, nesse sentido a elaboração gráfica contribui para a leitura em desenho da habitação social.

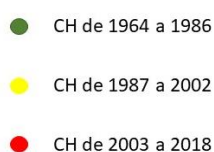
O mapa temático, diferentemente dos mapas topográficos, não possui convenções fixas, justificável pela sua finalidade de agregar dados variáveis para fundamentar o levantamento e a análise do tema, conforme a ótica escolhida pelo pesquisador. A falta de convenção fixa não significa falta de regramento para elaboração do mapa temático.

As etapas metodológicas para a composição do mapa temática foram:

- a) Localização territorial e natureza jurídica dos Conjuntos Habitacionais de Habitação Social;
- b) Levantamento de dados cartográficos, por meio de coordenadas em UTM (**U**niversal **T**ransversa **M**ercator) com elevação, que é o sistema adotado pelo IBGE, como o padrão de mapeamento no Brasil, com geração de uma base vetorial para localização dos habitacionais;
- c) Mapeamento numérico dos Conjuntos Habitacionais de Habitação Social e classificação temporal;
- d) Implantação de FORMA PONTUAL de identificação dos conjuntos habitacionais por um círculo (●), com variação de tamanho de acordo com o número de unidades habitacionais (UH's):



- e) Estabelecimento de COR INTERPRETAÇÃO para identificar e sinalizar os conjuntos habitacionais (CH) para habitação social em cada um dos subperíodos recortados:



- f) Distribuição dos conjuntos habitacionais no território do Recife a partir da subdivisão interna desde 1961, quando aprovou o código de urbanismo e de obras e dividiu a cidade em três setores, e posteriormente em seis Regiões Político Administrativas (RPA's).

O procedimento metodológico cartográfico pode ser denominado instrumental de localização dos conjuntos habitacionais, e como ponto de arranque o endereço dos projetos construídos, por meio do levantamento de informações nos órgãos responsáveis pelo arquivamento dos documentos primários, como plantas, mapas, processos administrativos de instrução para a destinação de áreas à habitação social, ou por meio de fontes secundárias, como livros, artigos e teses. Além de que, para o geoprocessamento dos pontos de localização, foram utilizadas as imagens de satélite, dos anos mais recentes, por meio do programa Google Earth PRO, e essas imagens de satélite demonstraram os conjuntos habitacionais, com sua localização.

O primeiro passo para definição da base territorial pela qual incidiu a pesquisa foi delimitar o Município do Recife a partir do Sistema de Informações Geográficas (ESIG), como fonte primária e oficial disponibilizada pela prefeitura do Recife, assim como os mapas oferecidos pelo órgão oficial de Geografia e Estatística do Brasil - IBGE, com campo exploratório de elaboração temática, a partir dos dados elencados no interesse da pesquisa. Ainda foram utilizados ao presente estudo os mapas com a demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos, a Linha do Preamar Médio de 1831 (LPM de 1831) e a Linha Limite dos Terrenos de Marinha (LLTM), atividade exclusiva da Secretaria do Patrimônio da União, em Pernambuco – SPU/PE.

Por meio da representação gráfica espacial dos conjuntos habitacionais inventariados desde 1964, na superfície de referência, em se tratando de regiões suficientemente pequenas (Gaspar, 2000), foi o território considerado plano, com a desconsideração da curvatura da terra, por ser desprezível, na escala trabalhada, possível erro na espacialização, que não afetariam os resultados auferidos ao final.

A partir do recorte espacial e a temática em Habitação Social, com a definição dos dados identificadores por grupo analítico, conforme figura 4, criou – se um padrão cromático ou uma escala de cores – para cada subperíodo, entre 1964 e 2018. A localização de cada conjunto habitacional e a caracterização de sua execução em data referida foram sincronizados com os pontos e identificados por meio de coordenadas em UTM, para locar no Google Earth, de acordo com (Garnés S. J., 2012).

Os conjuntos habitacionais possuem denominações estabelecidas em norma jurídica quando da execução das políticas públicas para Habitação Social, contudo, para lançar os pontos de coordenadas no mapa da cidade do Recife, foi demandada a criação de siglas ou acrônimos, exigência do Aplicativo AstGeo Top, utilizado na pesquisa para visualizar o território urbano com o cruzamento das informações cartográficas (Garnés S. J., 2019).

Em notas de aula esclarece (Garnés S. J., 2012):

A espacialização da dinâmica habitacional durante períodos mencionados foi feita por um estudo cartográfico multitemporal a partir das ortofotocartas do acervo digital da FIDEM dos anos de 1975 e 1986, e para anos posteriores, usou-se imagens de satélites que constam no acervo disponibilizado pelo software Google Earth Pro e no Sistema de Informação Geográfica do Município do Recife, o E-SIG. Os softwares utilizados nessa pesquisa foram o Autocad (AUTODESK, 2020), Google Earth Pro (Google, 2020), AstGeoTop (Garnés, 2020), Pacote Office 360 (Microsoft, 2020).

Além de fichas cadastrais individuais do conjunto habitacional, cada projeto construído passou a compor uma planilha bidimensional, com células relacionadas por grupo analítico, com o objetivo de

verificar padrões no espaço urbano e sua relação temporal com as características ideológicas, dentro de um subperíodo relacionado.

LOCALIZAÇÃO	1 – Acrônimo do CH
	2 – Subperíodo
	3 – Denominação
	4 – Comunidade atendida
DADOS CARTOGRÁFICOS	5 – Localização/Morada
	6 – Bairro/ freguesia
	7 – Latitude
	8 – Longitude
DADOS JURÍDICOS	9 – Elevação
	10 – Área
	11 – Natureza jurídica da área
	12 – Processo Administrativo SPU
DADOS URBANÍSTICOS e TIPOLOGIA	13 – Data da afetação/ início da instrução
	14 – Órgão Solicitante
	15 – Conclusão da regularização da área
	16 – Programa habitacional
	17 – N.º de beneficiados
	18 – Tipologia/condições de entrega. Infraestrutura
	19 – Situação atual
	20 – Obs./ Histórico

Figura 4. Denominação das células reunidas em 4 matrizes: Identificação; Dados Cartográficos; Dados Legais ou Jurídicos; e, Dados Urbanísticos. Fonte: Elaborado pela autora.

HCF
2003 a 2018
Habitacional Clube Ferroviário
Movimento de Lutas nos bairros, Vilas e Favelas - MLB
Av. 21 de Abril, Afogados. Antigo C. dos ferroviários
Afogados
coordenadas
coordenadas
4 m
24.369 m ²
Nacional Interior. Imóvel incorporado por sucessão.
04962.004878/2011-68
06.02.2008
Associação sem fins lucrativos
Regularização no cartório de registro de imóveis
Minha casa Minha vida - entidades
340 UH
Serviços e equipamentos comunitários; rede elétrica; pavimentação; posto de saúde e escola
Em execução a partir de abril de 2018
A entidade executora do projeto foi selecionada em março de 2018; Prazo de 5 anos para a conclusão.

Figura 5. Exemplo do preenchimento da planilha bidimensional, com células relacionadas por grupo analítico, para padronização metodológica. Trata-se do Conjunto Habitacional Clube Ferroviário – HCF. Área de domínio público. Fonte: Elaborado pela autora.

Ressalta – se que a organização acima apontada foi elaborada metodologicamente para trilhar a investigação e padronizar a análise temporal e espacial. A construção do Quadro com as células ordenadas em quatro conjuntos temáticos (Identificação; Dados Cartográficos; Dados Legais ou Jurídicos; e, Dados Urbanísticos) compõe a metodologia utilizada na investigação, por intermédio da análise quantitativa e a respectiva inventariação dos conjuntos habitacionais.

A seguir o quadro desenvolvido durante a investigação, que reflete as informações das Figuras 4 e 5:

S3

Contrato assinado em Abril 2018, dentro do prazo para execução do HCF, que

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
		IDENTIFICAÇÃO			DADOS CARTOGRÁFICOS					
	1.ID HAB	2.SUBPERÍODO	3.DENOMINAÇÃO	4.COMUNIDADE ATENDIDA	5.LOCALIZAÇÃO	6.BAIRRO	7.LONGITUDE	8.LATITUDE	9.ELEVAÇÃO	10.ÁREA
1										
2	HCF	2003 a 2018	AFOGADOS Conjunto Habitacional Clube Ferroviário ou 21 de Abril	4 Beneficiários ligados ao Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas - MLB.	E10,E11,E15,E133 Av. 21 de Abril, S/N, próximo estação metrô, onde se localizava o antigo Clube Ferroviário do Recife. Lote 1 - A, CEP 50.820 - 000	Afogados	UTM 288531.00 E	UTM 9106728.00 S	4m	24.369 m²

Figura 6. Imagem exemplificativa de planilha bidimensional, como técnica metodológica, e integração de dados quantitativos e qualitativos, oriundos das informações consolidadas da pesquisa. Nota. Pode-se denominar de **guia de observação dos dados pesquisados**. As figuras 57 e 58 demonstram o quadro completo. Fonte: Elaborado pela autora.

Da cartografia, como método de linguagem gráfica, o estudo fez uso da técnica de sobreposição de áreas ao identificar dois referenciais espaciais: (1) as áreas afetadas aos terrenos de marinha (de domínio público); (2) as coordenadas dos conjuntos habitacionais e sua localização no mapa do Recife, com a demarcação dos terrenos de marinha.

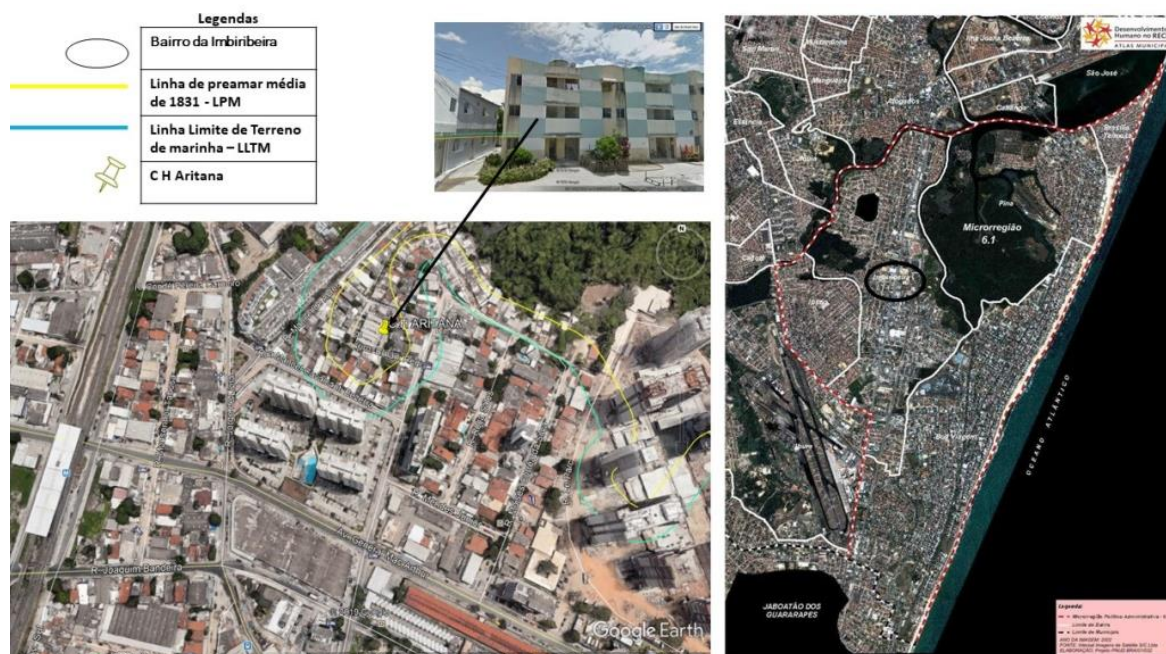


Figura 7. Exemplo de metodologia aplicada. A imagem da esquerda, sobreposição da localização do conjunto habitacional Aritana, no bairro da Imbiribeira, com os terrenos de marinha. A localização do **conjunto habitacional Aritana** (289960.00 m E; 9103207.00 m S; elevação 4 m). O mapa no site https://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2005/satelite-micro-6_1.jpg, em 30.04.2021, às 13: 48 hs.

O acervo investigado compõe material da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), que é um serviço federal atuante em todo o território brasileiro, responsável por gerir, administrar e destinar os imóveis públicos federais, conforme discriminados no artigo 20, da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88)¹, e demais regulamentações da Legislação do Patrimônio da União. Da SPU, foram consultados os Processos Administrativos que são instruídos para registrar os procedimentos administrativos concernentes à titularidade, à destinação e ao movimento dos imóveis referidos, com seus documentos e plantas pertinentes, para regularização fundiária, atividade integrada ao planejamento municipal voltado à Habitação Social.

Em âmbito do acervo de imóveis na base de dados da SPU/PE, foram pesquisados em um universo de 76.871 imóveis públicos cadastrados² que possuem responsáveis identificados, objetivando verificar se havia cadastro para as áreas destinadas à Habitação Social.

A pesquisa se alimentou dos acervos da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, por via do Núcleo de Gestão Urbana e Políticas Públicas – NUGEPP/UFPE, e pelo Departamento de Cartografia, pelo núcleo Laboratório de Geodésia – LAGEO/UFPE. Na Universidade de Lisboa, a pesquisa contou com apoio do URBInLAB – Laboratório de Urbanismo.

O material de pesquisa foi também adquirido em outros órgãos nas esferas estadual e municipal. Do município do Recife, foram explorados os documentos e plantas das Secretarias de Habitação, de Saneamento, de Mobilidade e Controle Urbano, e da Empresa Pública Municipal denominada Urbanização do Recife – URB. Todas as fontes pesquisadas possuem conteúdo relacionado à execução das políticas habitacionais para Habitação Social, que anteriormente foi aprovada pelas leis orçamentárias, com os custos e os seus programas vinculados.

Em nível estadual, a coleta de material, plantas, dados cartográficos e bibliografia especializada foi feita na Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – CONDEPE/FIDEM, como os mapas temporais, as ortofotocartas da década de 1970, fotografias aéreas, cartas temáticas, com referência ao Sistema Geodésico Brasileiro - SGB. Ainda no acervo estadual, a investigação buscou os dados na Empresa PERPART S/A, que tem natureza de uma sociedade de economia mista, da administração pública indireta do Estado de Pernambuco, criada em 1995 e que herdou todo arquivo da COHAB/PE, a antiga Companhia de Habitação de Pernambuco, extinta na década de 1990, e atualmente promove a regularização fundiária em toda a área estadual.

Uma das respostas almejadas é a elaboração da tábua diacrônica sobre a habitação social nos três subperíodos, entre 1964 e 2018, no Recife, com o cruzamento do tempo e dos fatos classificados em Político/Legal, Econômico e Urbano/Habitacional (Tabela 1), compostos em ordem de sua influência para o processo de caracterização do todo, e articulado em suas partes, o que se configura como o uso

¹ Art. 20 da CF/88. São bens da União:

² Lista dos imóveis cadastrados na SPU/PE no Processo SEI n.º 04962.007055/2017 – 80.

da **taxonomia da pesquisa**, método aplicado para observar, ordenar, analisar, sem interferência do investigador, os dados/aspectos, classificados em um referência previamente definido. O capítulo 5 vai ser desenvolvido a partir desse caminho metodológico.

A periodização é a posição metodológica e teórica como limite inicial da investigação, assim como a delimitação territorial e temática, contudo se ressaltam duas observações. Primeiro, que o marco inicial não exclui a referência a fatos anteriores que possam ter conexão com os limites definidos. Depois, fatos analíticos possam ser identificados como contraditórios, haja vista que se está a transitar pelo urbanismo, pelo direito, e pelas ciências sociais que são áreas do conhecimento relacionada às ciências humanas – o ser em sua função social.

Os aspectos ou subtemas classificatórios foram vinculados a duas variantes (**TEMPO e ASPECTOS SETORIZADOS**), parte da pesquisa desenvolvida no capítulo 5:

- ✓ TEMPO: Três subperíodos;
- ✓ ASPECTOS SETORIZADOS: Político/Legal; Econômico; Urbano/ Habitacional.

Tabela 1

Quadro Síntese a relacionar a classificação temporal e os principais fatores caracterizadores dos subperíodos.

Classificação temporal	Aspectos sectoriais		
Subperíodo	POLÍTICO-LEGAL	ECONÔMICO	URBANO/HABITACIONAL
1964 a 1986			
1987 a 2022			
2003 a 2018			

Nota. Elaborado pela autora.

Os fatores de cada subperíodo se agrupam com características convergentes e contraditórias, ao abrigo dos elementos metodológicos estruturantes da investigação, que são as dimensões sociais que influenciam, que alteram o território, a “*urbs*”:

- (1) aspecto Político/Legal;
- (2) aspecto Econômico;
- (3) aspecto Urbano/Habitacional.

O que nessa escolha metodológica é o caminho para verificar como esses elementos influenciaram, modificaram ou transformaram o território, no ponto que se define como habitação social ou de promoção pública, ao mecanismo da testagem da hipótese. Este mesmo território é topograficamente definido e usado, podendo estabelecer padrões ou não de ocupações, assim como o direito - como elemento ordenador de condutas humanas no tempo e no espaço – pode determinar como ocupar, como usar e como planejar este espaço.

Neste diapasão, a cidade do Recife é marítima, e ainda possui rios que cortam a cidade e no seu estuário sofrem a influência da maré, e juridicamente as áreas secas com a demarcação dos terrenos

de marinha são de domínio público. Qual a relação metodológica das dimensões sociais com o Recife e suas águas?

A relação é que a habitação social como política pública resulta dos fatores elencados acima (quadro diacrônico) e a habitação social ocupa território particular, por meio da desapropriação (ato oneroso), e ocupa área pública, por intermédio dos instrumentos jurídicos de destinação (ato gratuito), de acordo com o planejamento urbano relacionado.

No que concerne aos dados demográficos, foram trazidos à baila as informações estatísticas disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro Geográfico e Estatístico – IBGE.

Ainda vale sublinhar que essa reunião de características vai permitir a mudança dos padrões da Habitação Social no decorrer do tempo, em um processo dialético, com suas contradições, que permeia a organização social e econômica, do recorte espacial e temporal elencado: Recife entre 1964 e 2018.

No que concerne à **classificação temporal entre 1964 e 2018**, o ponto inicial que determina o recorte histórico, é a ascensão de um regime autoritário por meio de um golpe de Estado de cunho militar, mas fato insuficiente para caracterizar o marco inicial. Por isso não se pode atribuir a um único fator, apontam-se vários fatores que caracterizam esta ruptura. Apesar da política habitacional de promoção pública não ter sido inaugurada em 1964 no Brasil, há uma decisão política, legal do novo regime que é o planejamento das políticas habitacionais **em nível nacional**, trata-se da criação do Sistema Nacional de Habitação e do Sistema Financeiro de Habitação, com a instituição do banco financiador e operador da habitação (Banco Nacional de Habitação – BNH), através da Lei n.º 4.380/64. Subsidiariamente, este fato inicial, juntamente com uma reformulação do poder político e mudanças institucionais vão justificar nesta tese a eleição do ponto de arranque para a análise.

Quanto à **data final de 2018**, apesar das questões dinâmicas do ponto de vista social, político, econômico, deve-se ao fim de um ciclo, que se iniciou em 2003 com a eleição uma coalizão de esquerda encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores – PT, inobstante em 2016 a presidente eleita em 2014 ter sofrido um processo de impeachment, entende – se que a eleição do novo presidente de extrema direita tenha encerrado um ciclo virtuoso para as políticas habitacionais, no modelo estabelecido desde 2003.

Assim, metodologia desenvolvida em duas vertentes: TEÓRICA, para entender a definição de “Ideologia Construída”, com base em uma metodologia analítica e interpretativa e a outra INSTRUMENTAL, para analisar a questão urbana, nomeadamente, a localização dos conjuntos habitacionais. A par desta localização coloca-se ainda o tema da dominialidade da área, se pública ou privada, por meio do levantamento em campo dos projetos habitacionais para Habitação Social. A definir no território as repercussões da dominialidade da área destinada.

Por fim, a partir da cartografia, os conjuntos habitacionais foram locados no mapa do Recife, atualmente dividido em 6 regiões político-administrativas (RPA's), com o uso da técnica de sobreposição dos terrenos de marinha, objetivando interpretar o território com as interferências ideológicas (Codato, 2016).

PARTE 1 – OBJETO DA INVESTIGAÇÃO: HABITAÇÃO SOCIAL e CIDADE

Capítulo 1 – Reflexões sobre a Habitação Social

Em matéria de planejamento urbano, a ciência do real é tão – somente uma proteção contra o imaginário; não constitui um fundamento que permita eliminar o arbitrário. (Choay, 2000, p. 51).

A abordagem ou a perspectiva teórica, que é desenvolvida para conduzir o debate e responder à questão da tese, vai tratar da **HABITAÇÃO SOCIAL** e suas reflexões (1.1); A **RELAÇÃO ESTADO** com seu conteúdo sócio – ideológico (Estado do Bem-estar Social e Estado Neoliberal), e a habitação social (1.2); a visão interdisciplinar do **DIREITO E O TERRITÓRIO** (1.3), como fonte de regulação, como mecanismo de proteção, como espaço de definição de propriedade pública e privada, sempre na relação com o seu uso para a habitação social.

Os termos utilizados no estudo são **conceitos sistêmicos**, terminologia que se adotou para designar definições elaboradas anteriormente pelos pesquisadores, e que se prestam a análise paradigmática. O esquema de construção de conceitos foi bem desenvolvido por Raymond Quivy (1998). Aqui, o estudo trouxe definições construídas porque parte do objeto de estudo é empírico e parte é teórico, com o enquadramento do problema e do tema, no quadro teórico.

Construir as diferentes abordagens do problema ou do objeto de estudo, eis a função do objetivo teórico.

Uma questão a enfrentar é a Habitação Social em locais com realidades sociais, econômicas, demográficas e urbanas tão diferentes.

Se a habitação social é um viés do estudo que reflete as modificações econômicas e sociais pós-revolução industrial, com o aparecimento das classes trabalhadoras empregadas e não empregadas, o Urbanismo com esta denominação, segundo Françoise Choay (Choay, 2000), é de 1910. Apesar dos problemas urbanos remontarem da sociedade industrial, o Urbanismo se firmou como ramo do conhecimento das cidades só no séc. XX.

Apesar de não ser diretamente foco da investigação, fica esclarecido que o tema habitação social se relaciona à ideia de “Cidade Contemporânea”, fruto de características pertinentes ao “devir histórico” do séc. XX (que traz as dinâmicas ou não do século anterior), o que também não se pode tratar por um processo de ruptura com o passado, de outra parte apenas como uma sequência interligada de fatos comuns entre passado e presente. **É dialético**. Então, a pedir guarida a Bernardo Secchi (Secchi, 2006, p. 87), para iluminar o presente raciocínio:

Mesmo a ruptura mais violenta e radical nunca rompe todos os laços que ligam o antes e o depois, porém, muitas vezes é difícil, caso se procure precisão, dizer o que diferencia e o que interliga o antes e o depois.(...) Lugar de mescla e diversificação, a cidade contemporânea é por natureza instável; sede de mudanças contínuas que provocam formação de situações críticas e soluções transitórias dos problemas: casas que viram fábricas, fábricas que se transformam em teatros, escolas que viram casas, jardins que se tornam parques, ruas tranquilas que viram eixos de tráfego intenso.

Duas perguntas básicas como pressupostos argumentativos: **O que é cidade? O que é Habitação Social?**

A cidade pode ser entendida como uma construção coletiva (Rolnik, O que é Cidade, 1995), e se espraia no tempo.

A habitação social surge como resposta ao desdobramento de um tempo, de um espaço, que se relaciona ao modo de produção capitalista contemporâneo e o empobrecimento das classes trabalhadoras, na Europa.

A cidade para Filipa Serpa (Santos, 2015), que traz o contributo fundamental para esta tese da habitação social fruto da “ideologia construída”, é composta pelas variáveis tempo, espaço público e espaço privado. A habitação é o elemento agregador do espaço urbano e a cidade é fruto de “intencionalidade” e “de uma decisão política”.

Segundo Choay (2000), com a explosão das máquinas, da revolução industrial, a sociedade capitalista se tornou mais urbana, as cidades cresceram e com elas seus problemas. O Urbanismo então passou a refletir sobre os problemas gerados nesse contexto das cidades. Contudo, a autora pontua que os pensadores dessa temática foram divididos em pré-urbanista e urbanista. Os pensadores pré-urbanistas, embora debatessem os conflitos e problemas urbanos, eram “generalistas”, pois estudaram questões da sociedade numa visão global, decorrente de:

- ✓ aumento demográfico do espaço urbano, devido ao êxodo rural pela atração do trabalho assalariado;
- ✓ modificações no traçado urbano, devido à abertura de grandes avenidas e estações;
- ✓ “start” dos setores urbanos (novo centro em quarteirões comerciais em torno da Bolsa, bairros residenciais da classe mais abastadas em setores específicos da cidade, tendendo à periferia, grandes lojas, hotéis cafés e prédios para arrendar);
- ✓ “suburbanização” das classes médias e operária por causa das indústrias construídas na periferia, quando a cidade perde o limite definido.

Esses “generalistas” deram destaque aos fenômenos da estrutura, das relações sociais e dos fundamentos do modo de produção capitalista, sendo que a preocupação com o urbano era uma consequência desses fenômenos.

A reflexão dos problemas urbanos era apontar a cidade como um corpo doente, por um processo patológico, causadores de “doenças sociais”. Tinha um caráter muito mais de denúncia contra as péssimas condições de vida do proletariado, de sua habitação, as distâncias a ser percorrida ao local de trabalho, ou em moradias insalubres ao redor da fábrica, e os lixões gerados por essas concentrações, sem o devido serviço de coleta. São eles: Karl Marx, Frederick Engels, Fourier, Proudhon, dentre outros.

Já no séc. XX, o período denominado de Urbanismo, os “generalistas” deram lugar aos “especialistas”, que, com formação em arquitetura principalmente, passam a analisar a cidade sob a ótica prática, ou seja, não se nega a correlação com o debate ensejado pelos “generalistas”, mas a cidade tem sua dinâmica própria que deve ser levada em consideração o aspecto da “modernidade”, e

aflore o entendimento da cidade a partir de quatro grandes funções universais: HABITAR, TRABALHAR, LOCOMOVER – SE e CULTIVAR – SE o corpo e o espírito (Carta de Atenas).

O modelo dos “especialistas” de cidade é nesse contexto progressista do pensamento dos urbanistas, vindo a preocupação com a higiene e a saúde:

A obsessão pela higiene polariza – se em torno de noções de sol e de verde. (...) Estes objetivos levarão os urbanistas progressistas a fazer o velho espaço fechado explodir para desdensificá-lo, para isolar no sol e no verde edifícios que deixam de ser ligados uns aos outros para tornar – se ‘unidades autônomas. (Choay, 2000, p. 21).

Ficava claro a preocupação com a estética da cidade, com as funções da cidade, desde que estivessem em áreas compartimentadas, específicas, a separar as zonas de trabalho, as zonas de habitação, as zonas industriais, comerciais, de lazer. Percebe – se que “os especialistas” criaram o ordenamento do território por zonas e a refletir esse papel estético na apresentação dos espaços urbanos, de modo universal. A figura mais representativa dos urbanistas dessa fase é Le Corbusier. É dessa importância que adquire o Urbanismo, que a autora menciona a representação dessas novas reflexões:

Não mais ao local, o plano da cidade progressista não está ligado às limitações da tradição cultural; ele só quer ser a expressão de uma demiúrgica liberdade da razão, colocada a serviço da eficácia e da estética. São esses dois imperativos que conferem ao espaço do modelo progressista suas características particulares. (Choay, 2000, p. 21).

O debate é pertinente em função da robustez que o Urbanismo assumia com o crescimento da cidade, sua importância para as sociedades industriais e para o seu planejamento. O crescimento das cidades levava a questionamentos filosóficos do papel do Urbanismo, da sua crítica, e os significados da linguagem (a busca por um sistema semiológico global) nesse processo complexo. Em uma análise que beira à discussão no divã, Choay aponta que esses dilemas filosóficos eram transportados para o “plano da cidade. Ela sofreu o traumatismo da boa forma.” (O Urbanismo, 2000, p. 52).

As pretensões das linguagens do Urbanismo na busca de modelos para debater as aglomerações e o espaço urbano podem descambar em análises parciais e ilusórias desses objetos de estudo, em razão do que Choay denominou de “mutação inacabada de certos sistemas referenciais.” Por outro lado, o questionar qual será a cidade futura, a renomada autora teve dificuldade em responder, apenas deixa pistas ao indicar que as aglomerações passem a ser tão extensivas ao redor do mundo que o conceito de CIDADE possa perder sentido.

Por todos os emaranhados burocráticos do planejamento urbano com sua linguagem própria, aos habitantes da cidade contemporânea resta assentir por delegação ou pela democracia indireta, a decisão que atinge diretamente sua vida, sua localização urbana, ao grupo de especialista em planejamento urbano, sendo o que Françoise Choay se referiu “à ligação da cidade com a política.”

O marco histórico da transformação das cidades em espaços urbanos com múltipla funcionalidade social, econômica, política e territorial, com grande explosão demográfica foi, como

acima apontado, a instalação do capitalismo industrial. De todo crescimento econômico, a cidade apresentou seus problemas nesta nova realidade, e não tão poucos. **Seguem as motivações históricas.**

No início do Séc. XIX, a capacidade salarial dos operários e a dinâmica do mercado imobiliário excluía o acesso deles à aquisição da habitação. As ações para expor a precariedade da habitação operária convergiam para (1) os protestos e acusações dos movimentos políticos emergentes e contestatórios; (2) para as teorias utópicas de relações sociais e cidades ideais de convívio coletivo; (3) para as experiências de iniciativa particular de construção de vilas operárias. Essas três formas de ver os problemas demonstravam que as políticas públicas eram ausente, pois era uma ausência ideológica.

Iniciou – se a execução de projetos construídos em Habitação “Social” com as vilas e cidades operárias, na Inglaterra (cidades de Brandford, Halifax e Leeds), e em Berlim, na década de 1840 (associações cooperativas), de acordo com os estudos de Luís Octávio da Silva (Silva L. O., 2001), pelo qual esses projetos construídos se apresentaram de caráter corporativo, financiado em âmbito particular, seja de natureza filantrópica ou por meio de associações de classe na categoria de mutuários, o que poderia até ser imprópria a denominação de habitação social, cabível a expressão **habitação operária**.

Vale destacar que essa habitação de cunho operário era uma exceção, pois a historiografia sobre a temática registra que as condições de alojamento eram péssimas, e aqui se recorda o que se mencionou alhures (Choay, 2000) sobre os estudos dos pensadores “pré – urbanistas” (ao relacionar genericamente o desenvolvimento do capitalismo industrial, com a precarização das condições de vida e de trabalho dos operários, dentre essa precarização, destacam – se as condições da habitação), relativos aos problemas crescentes gerados pelo Capitalismo industrial:

Essas experiências (habitação operária) foram todas muito pouco significativas em termos numéricos. A maior parte da população de baixa renda das cidades industriais do capitalismo nascente se abrigava em precárias moradias produzidas ou adaptadas pelo pequeno capital rentista. (Silva L. O., 2001, p. 98).

O autor referido lembra que as **primeiras ações governamentais** entre a segunda metade do séc. XIX e início do séc. XX foi explicitamente antipática aos moradores pobres instalados em cortiços e alojamentos coletivos insalubres, com o fito de extirpar esses segmentos de áreas centrais/históricas, com a desculpa de ressignificar à luz de melhorias sanitárias, urbanas e estéticas. No Brasil, essas ações se repetiram nos primeiros cinquenta anos do séc. XX.

Contudo, o fortalecimento dos movimentos operários reivindicatórios levou a questão habitacional à pauta do planejamento urbano na Europa, um processo de fluxo e refluxo:

No cenário europeu, a existência de um forte movimento operário aliado a uma burocracia estatal de tradição intervencionista fizera com que o movimento pela reforma social e o planejamento urbano incorporassem a questão habitacional no cerne de suas preocupações. As políticas públicas no setor da habitação tomaram corpo principalmente por volta da virada do século XIX para o XX. Também nesse continente evoluía a ideia da necessidade de produção de moradias, embora, num primeiro momento, diretamente ligada às ações de erradicação dos cortiços, num intento de saneamento físico e “social”. Outra esfera de intervenção estatal foi a do controle dos aluguéis. (Silva, 2001, p. 102).



Figura 8. Fotografias de moradias precárias em Paris e Viena, em 1919 e 1922. *Nota.* **Imagem à esquerda:** “Zona das fortificações parisiense, em 1919. Foto de Eugène Atget (fonte: Dethier; Guiheux. La ville, art et architecture en Europe, 1870-1993. Paris: Centre Georges Pompidou, 1994. p. 100).” **Imagem à direita:** “Casa-cabana em um assentamento ilegal vienense, em 1922 (fonte: Blau, 1999, p. 85).” Ambas as fotos foram retiradas do texto de (Silva, 2001, p. 100).

Passam – se a apresentar intervenções públicas, ou políticas habitacionais para segmentos sociais de baixa renda como conteúdo exemplificativo e não comparativo de habitação social, na Europa do início do séc. XX.

Um elo bem interessante que Luís Octávio da Silva analisa é a relação entre **IDEOLOGIA e HABITAÇÃO na França** (fim do séc. XIX, início séc. XX), **e na Áustria** (Viena – segundo decênio do séc. XX), quando por motivos diferentes, os grupos progressistas e conservadores franceses defendem modificações na política habitacional, para atender as demandas por habitação por meio de programas sociais. Os progressistas lutam por uma melhoria mais abrangente das condições dos trabalhadores, incluindo – se a habitação, o que se traduz numa nítida relação de luta de classes. Os conservadores enxergavam essas concessões programáticas como maneira de amortecer os conflitos mais gerais entre as classes sociais, o que Silva (Silva L. O., 2001, p. 102) identificou como “um preço a pagar pela paz e estabilidade social”, ou seja, mudança sem transformação.

Trazemos um estudo de caso que ilustra historicamente, entre as duas guerras mundiais, as políticas habitacionais de promoção pública. Em Viena, por meio da ascensão do partido de esquerda Social – Democrata, foi implantado um projeto que se legitimava pela predominância dos interesses das classes trabalhadoras, que essa escolha se refletiu não só no aspecto específico da habitação, mas nessa setorização da política pública, o governo local de Viena foi inovador quando:

os conjuntos habitacionais eram multifuncionais, abrigando centros educativos, unidades de prestação de serviço de saúde, creches, atividades culturais (cinemas, teatros etc.), centros esportivos e centros comunitários. Esses conjuntos se chamavam *Gemeinbauten* (edifícios municipais) [...]. De aspecto denso e monumental, são conjuntos bastante heterogêneos que ocupam pequenas ou grandes áreas, com 20 a 2.000 unidades habitacionais, e não obedecem a soluções arquitetônicas únicas. (Silva L. O., 2001, p. 111).

O que mais chama atenção no sucesso do programa de habitação social de Viena, entre 1919 e 1934, foram as ações, harmonizadas ou articuladas com a política de planejamento da setorização da

habitação social, juntamente com as ações gerais da política de gestão do território, com os procedimentos administrativos de destinação (aquisição do terreno, financiamento do programa e fonte de recursos), e a escolha política do governo à época que, ao contrário de posições dominantes na Europa (pelo desadensamento populacional), percebeu a compatibilidade do modelo elaborado com a realidade político – social da cidade. O resultado foi extraordinário, de acordo com a pesquisa de Luís Octávio Silva, quando 200.000 pessoas se beneficiaram (10% da população), numa população total estimada em 2 milhões de pessoas.

O modelo a ser debatido em âmbito internacional de habitação social, que reverberou em outros sítios, foi o implantado na cidade de Viena na Áustria, entre as duas Guerras Mundiais. Nesse período, a cidade de Viena foi administrada pelo Partido Político da Social – Democracia de viés socialista.

A habitação social, tal roupagem vai ser consolidada no séc. XX, após a Segunda Guerra Mundial, quando os países europeus ocidentais estabeleceram um plano de recuperação territorial e de novas políticas habitacionais, no que concerne aos estratos sociais de menor renda, condição para a intervenção direta do Estado na elaboração e execução das políticas habitacionais, o que se pode afirmar que se consolida a denominação de **Habitação Social, e se torna prioridade no planeamento urbano.**

No séc. XX, a Habitação é um dos grandes desafios atuais, haja vista que a maior parte da população vive em espaços urbanos. Nas palavras de Isabel Guerra (2008, p. 23):

Parece importante sublinhar que a habitação continua a ser um elemento fundamental da qualidade de vida de uma comunidade e a manifestação dos fundamentos da cidadania que permite a todos e a cada um sentir-se membro de uma comunidade nacional. A acessibilidade ao alojamento, e a sua qualidade, é um elemento-chave da experiência da justiça social, da sustentabilidade e do bem-estar de um povo manifestando o grau de coesão ou de divisão e de fragmentação social.

De acordo com a **ONU**, 55 % da população mundial residem em cidades, sendo que em 2050 projeta – se para 70%³. O que torna demasiadamente importante as discussões sobre o tema.

A questão da habitação tem o viés do planeamento e definição de políticas públicas, como tem o viés da informalidade de sua aquisição, com o estabelecimento de áreas ocupadas por favelas (Davis, 2006). Eis um dos grandes problemas que grassa de forma mais grave os países contextualizados como de Terceiro Mundo ou periféricos, na América Latina, na Ásia e na África.

O esforço dos governos em procurar atender as necessidades de moradia levou à adoção de programas habitacionais, nas décadas de 1950 e 1960, em vários países, com referência à realidade de Terceiro Mundo. Mike Davis (2006) traz os modelos desenvolvidos em alguns desses países, no período indicado, que apresentamos de forma didática a ideia do autor que expressou em texto:

Tabela 2

Diagnóstico resumido da situação da habitação da população mais pobre em algumas cidades representativas de países de Terceiro Mundo, e os modelos adotados, de acordo com dados retirados do livro de Mike Davis (2006, p. 71).

³ <https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>. Acesso em 19.01.2021, às 16:07 hs.

PAÍS	PERÍODO IMPLANTAÇÃO	REALIDADE	MODELO ADOTADO
Cuba	Década de 1960, pós-revolução cubana	Final da década de 1950, 1/3 dos cubanos moravam em favelas ou em assentamentos informais	Casas pré-fabricadas pelos moradores
Egito	Final da década de 1950 e início da década de 1960	Havia muitas favelas na capital e em suas bordas	Subsídio para moradia; Controle ou regulação de aluguel; Política de emprego vinculado ao término da escola secundária.
Argélia	Década de 1960		Leis que determinavam a integração das políticas de educação, saúde e moradia; Subsídio aos aluguéis.
Tanzânia	Década de 1960		Programa de reassentamentos de favelados urbanos em novas moradias de baixo custo
México	Década de 1950 e 1960		Foram projetados prédios para trabalhadores sindicalizados e funcionários públicos, por meio da contratação de arquitetos renomados; Modelos inspirados nos prédios do norte da Europa.
Brasil	Início da década de 1960		Reforma de base que incluía a habitação para os trabalhadores.

Nota. Elaborado pela autora.

Na década de 1970, os bancos internacionais de financiamento da política urbana de habitação, como o Banco Mundial e o FMI (Fundo Monetário Internacional), passaram a influenciar nos modelos internacionais o atendimento da demanda por habitação social, ou melhor, para atender os segmentos com baixa renda que tinham suas moradias informais e em locais classificados como favelas (Davis, 2006), pois os governos renunciaram à política habitacional para debelar ou erradicar as favelas, e passaram a construir uma ação governamental de MELHORAR e a urbanizar as áreas onde se consolidaram as favelas. A influência dos órgãos financiadores foi identificada no volume investido em recursos para programas que contemplavam os lotes urbanizados e para melhorar a infraestrutura urbanística das favelas. Segundo Davis (2006), o valor canalizado para empréstimos em política habitacional de urbanização de favelas, e de aplicação em loteamento provido de infraestrutura, com o sistema de autoconstrução, aumentou exponencialmente de 10 milhões de dólares, para mais de 2 bilhões de dólares, a partir de 1988.

O autor mencionado chama a atenção para o modelo europeu pós-guerra (década de 1950) para a questão da habitação econômica e corrobora que na instalação do Estado do Bem-estar Social, o projeto pretendia debelar a pobreza urbana de cima para baixo, o que contrastava com a nova tendência neoliberal das décadas de 1970 e 1980, que era melhorar as já construídas unidades habitacionais ou urbanizar lotes em sistema de autoconstrução. **O que tornava o custo mais barato do que realmente financiar todo o ciclo da produção habitacional.**

Outro assunto que é relevante para o fio condutor da presente pesquisa é o que Sônia Alves (2015) denomina de “mix social no âmbito das políticas de habitação e de regeneração urbana”, ao se reportar às discussões sobre mistura social de vários segmentos sociais no mesmo espaço, ou sociabilidade urbana (bairro, freguesia etc), como forma de a população menos favorecida ter acesso pleno aos atributos urbanísticos do entorno, e procederem a trocas culturais salutar. Apesar de ser uma discussão mais recente, figurou também como experiência na Alemanha no último quartel do Séc. XIX, quando se juntaram no mesmo projeto construtivo ricos e pobres, referência de Luís Octávio da Silva (Silva L. O., 2001).

Essa mistura se projeta em função da habitação (social ou não) e em contexto da regulação do uso do solo, no planeamento do território. A autora menciona que atualmente a Holanda implementou o modelo de “mix social”, por meio de dois caminhos, o primeiro por intermédio da regulamentação do uso e ocupação do solo, que a cada operação urbanística relacionada à habitação, haja previsão de contemplação de projetos construtivos para segmento de baixa renda, e segundo quando uma área em decadência, a necessitar de reestruturação, que se contemple o “mix social”.

Ainda nos moldes das reflexões de Sônia Alves, a França é um país que procura debelar a segregação sócio territorial com o programa de Renovação Urbana, com arranque em 2003, por meio de estimular a mistura social em âmbito de determinada unidade territorial. Outro país citado pela autora é Alemanha que promove a política do “mix social” por sistema de quotas, pela identificação de grupos de imigrantes em seu território.

De outro modo, Alves (O mix social no âmbito das políticas de habitação e de regeneração urbana: uma anáclise comparada internacional, 2015) aponta estudos que refutam o caráter positivo do “mix social”, a indicar que a proximidade física necessariamente não se traduz em trocas culturais e interações sociais em espaços públicos. Em Portugal, Alves discorre que, em havendo um limite ao “mix social”, este se manifesta pela resistência da população local.

No Brasil, Monteiro e Sombini (Monteiro & Sombini, 2019) ao analisar o debate sobre “mix social”, corrobora as avaliações teóricas de (Alves, 2015), e menciona ainda o exemplo norte – americano, com o programa HOPE VI, pelo qual se efetua demolição de residenciais de habitação social em bairros negros, e seus moradores são contemplados com um crédito para uso em arrendamento de residências no mercado privado de classe média.

Os autores ressaltam que os benefícios da “mistura social” têm trazidos uma certa unanimidade entre os teóricos e urbanistas, já que o processo de gentrificação se sobressai como um embelezamento expulsório da população pobre que se instalou em antigos bairros que atualmente estão em franca decadência.

Os autores questionam se a “mistura social” não seria um mecanismo de “legitimar” um processo de “maquiar” um projeto de cunho imobiliário dominante nas áreas centrais da cidade (grandes projetos urbanos), para na verdade poder retirar as famílias de baixa renda daquele local. O autor usa dois exemplos para desenvolver seu raciocínio:

A ordem discursiva do renascimento dos centros, associada à implantação de grandes equipamentos culturais e à expectativa de ciclos de valorização fundiária e simbólica vem sendo substituída por noções que parecem mais democráticas, como o repovoamento dos centros e a convivência de diferentes classes sociais. A ideia de mistura social fornece elementos relacionados ao léxico progressista da diversidade socioeconômica aos grandes projetos urbanos, ao mesmo tempo em que a implementação das intervenções aponta para a ampliação dos usos corporativos do território das áreas centrais do Rio de Janeiro e de São Paulo.

O que se denota dos debates sobre “mix social” é, em parte, uma posição teórica que vislumbra como instrumento de inclusão social alargada, e de outra linha de argumento defensor da visão da mistura social como um mecanismo de gentrificação, ou forma de escamotear a gentrificação com uso ideológico do “mix social”.

A discussão da mistura social ou “mix social” tangencia o debate sobre a habitação social, já que a habitação social é uma categoria ou setorização de política urbana voltada para segmentos sociais mais vulneráveis economicamente. E a mistura social pretende, quando transformada em programa de política urbana, dividir os espaços com segmentos sociais e econômicos diferentes, ou se utiliza do discurso como forma de apropriação do espaço, sob subsídio dos investimentos estatais com finalidade para implementar grandes projetos urbanos - GPU. No entendimento de que a homogeneidade – por condição econômica ou condição de classe, ou ainda nacionalidade – pode ser um problema, porque consolida situações extremas, como riqueza, pobreza, ou questões de nacionalidade que demandam a interferência do poder público. Esse debate teórico trazido à lume importa pela semelhança com o modelo implantado no Recife, quando foi analisado o caso do conjunto habitacional Nossa Senhora do Pilar, localizado no bairro do Recife, onde é o ponto de partida da ocupação histórica da cidade, com predominância de monumentos históricos e culturais de grande valor artístico, a dividir esse espaço com o conjunto de habitação social, detalhe da execução e seu enquadramento teórico no capítulo 4.

Há uma realidade concreta coletiva inserida nas condições materiais do Capitalismo Contemporâneo que impõe uma sociedade dividida em classes sociais que se apropriam diferentemente da produção capitalista. Numa linguagem mais contemporânea, (Maricato & Leitão, 2010) estendem esse entendimento para o mercado imobiliário que é apropriado por uma minoria da população. Na mesma direção converge o pensamento de Suely Leal (2010), que identifica não só a segregação social dos mais pobres para a periferia das cidades, mas também uma tendência das classes sociais mais ricas se apropriarem de espaços periféricos, para fazerem um empreendimento de alto padrão e segregado pelo fechamento dos acessos, usufruindo dos espaços públicos de forma privilegiada. Mencionamos a praia do Paiva, na região metropolitana do Recife, na cidade Cabo de Santo Agostinho, como exemplo.

A apropriação de espaços periféricos pela classe mais abastada, em algumas cidades, foge ao padrão dominante, pelo qual os pobres são empurrados para a periferia, e neste caso também se reproduz a segregação urbana (Davis, 2006).

Ângela Souza (Souza, Política Habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife, 2007) defende que no Recife, os terrenos com um topografia regular, onde não sofrem

inundações ou alagamentos, formados por área seca e plana, foram direcionados ao mercado imobiliário para os segmentos sociais mais abastados, atuando o poder público na urbanização de modo eficiente que agregou um valor fundiário de alto padrão, mas essa eficiência não se estendeu às áreas aonde a população mais pobre se instalou.

Os estudos sobre habitação social são abundantes em nível do Brasil ou na literatura europeia, notadamente em Portugal. O contributo pretendido é acrescentar ou somar aos muitos que apresentam um debate científico consistente, que trazem resultados sobre o percurso da habitação social, sobre as políticas de habitação social, sobre os programas de habitação social e sobre os novos desafios para o Estado atender este setor quando o mundo passa por uma nova configuração resultado de crise sanitária, de crise econômica e das novas perspectivas das ações nos espaços urbanos.

1.1 Habitação Social: resultado de um processo

A habitação social é uma política setorializada do poder público que atende as necessidades de moradia, de forma direta ou indireta, dos segmentos sociais mais vulneráveis, e decorre de um momento histórico do capitalismo contemporâneo.

É na pobreza de parte significativa da população que não possui as condições materiais para adquirir a habitação pelos seus próprios recursos, a não ser uma moradia que sirva apenas de abrigo sem a estrutura da urbanização planejada pelo Poder Público, que fundamenta a habitação social, forma partilhada do ônus pela sociedade como um todo, para atender essa categoria social, já que “os pobres urbanos têm de resolver uma equação complexa ao tentar otimizar o custo habitacional, a garantia da posse, a qualidade do abrigo, a distância do trabalho e, por vezes, a própria segurança” (Davis, 2006, p. 39). Essa realidade é mencionada para os pobres do **Terceiro Mundo ou países em desenvolvimento**.

Pontuar a realidade atual sobre a demanda por moradia da população mais vulnerável sob auspícios econômicos, é resgatar as causas estruturais e históricas das disparidades que justificam um problema crônico, qual seja, a incapacidade do Estado, do Poder Público em atender esse segmento em situação de risco social, em decorrência da precariedade da moradia e das condições econômicas das formas de apropriação do excedente no Capitalismo.

Uma crise na questão habitacional no mundo foi identificada no “Relatório sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito a não discriminação neste contexto”, emitido pelo Conselho de Direitos Humanos, da ONU em dezembro de 2015, versão em português, ao relatar uma conexão da relativização dos direitos humanos e a situação de rua de indivíduos que se encontram abandonados, desprovidos de dignidade e ausência identitária não só domiciliar, como também cultural em relação a um grupo social. É a situação mais extremada no que concerne à violação de direitos básicos, como o direito à vida com dignidade, com segurança, com saúde, com proteção à unidade família e direito de convívio com os seus familiares, e/ou, grupo social imediato, por falta de habitação.

A causa primeira é a acumulação de renda, favorecimento do lucro em contraste com uma justa distribuição de renda, de terra e de riqueza, o que leva (Farha, 2015, p. 7):

As dicotomias legal/ilegal, formal/informal e merecedor/não merecedor aplicadas no Hemisfério Sul (e) são refletidas na criminalização da população nos países do Norte. Convertem – se pobres urbanos em ‘ilegais’ e ‘usurpadores’ mediante a negação do acesso equitativo à terra e à condição ou títulos legalizados.

Mencionamos a situação de rua para apresentar o agravamento atual nas condições materiais da população mais pobre e para realçar o fracasso do planejamento urbano e das políticas habitacionais voltadas a este segmento.

Na Europa e no Brasil, modelos variados de Habitação Social foram desenvolvidos pós Segunda Guerra mundial.

Na Europa, palco dos embates da grande guerra, a destruição do espaço urbano, sua reconstrução, e a demanda por habitação social se tornaram uma necessidade maior.

No Brasil, o foco se voltava para o déficit habitacional, se não havia território destruído pela guerra, mas havia um processo de favelização crescente. Indicadores demográficos corroboram, assim como os cartões postais das maiores cidades retratam a pobreza refletida na moradia.

Não há como se fazer uma comparação da realidade brasileira e europeia. Há reflexões que possam alimentar uma discussão de modelos e conhecer as realidades, até porque o Brasil é mais um país que se insere em uma lista de países em desenvolvimento, com indicadores sociais a retratar uma realidade de muita pobreza e de condições ruins de moradia, como os demais da América Latina, todos de origem ibérica.

Os problemas europeus são bem diferentes (Guerra, 2008, 2011), questões relacionadas às migrações, à demografia (envelhecimento populacional), por exemplo, mostram – se como mais prementes às políticas habitacionais.

Condições recentes da habitação na Europa foram analisadas por (Whitehead, 2015), a indicar que o debate importante é saber se a habitação é um atendimento direcionado ao beneficiário final, ou se a política habitacional objetiva tornar o mercado imobiliário eficiente e fortalecido, e se causa coesão e bem estar social, já que “em muitos países da Europa, o modelo dominante se tornou aquele no qual os mercados e os objetivos sociais estão fortemente interligados”, haja vista que a carência habitacional está superada, havendo uma preocupação em estimular o consumo de moradias, sob a perspectiva sustentável e de coesão social, entendendo – se coesão social como moradia digna e com preço acessível.

Ao comparar as condições da habitação social na Europa e no Brasil, (Whitehead, 2015) aponta o Brasil atualmente passa o que a Europa viveu pós segunda guerra, quando as necessidades da habitação eram quantitativas, ou seja, eram relacionadas a suprir em número a habitação adequada. Atrela – se a isso a demanda por grandes investimentos em infraestrutura urbana e por aquisição de terrenos em grande escala.

Uma observação da autora citada é que essa análise da Europa não retira a diversidade e as diferenças de desenvolvimento econômico de seus membros.

Segundo (Fernandez & Whitehead, 2015), no norte Europeu há a predominância de um tipo de política habitacional de promoção pública que é chamado de “aluguel social”, de responsabilidade dos municípios ou de organizações sem fins lucrativos, para atender a parcela economicamente mais vulnerável.

Pós segunda guerra mundial, com parte da Europa arrasada pelo conflito em seu território, a recuperação se ergueu por meio do chamado Estado do Bem – Estar Social.

Podemos escrutinar **os modelos de habitação social na Europa** na segunda metade do séc. XX, de acordo com (Fernandez & Whitehead, 2015, p.36):

- ✓ Produção em grande escala de unidades habitacionais, por intermédio de subsídios, para a parcela de menor renda, através da promoção pública de habitação social, até a década de 1970;
- ✓ Afetação, gestão e conservação do estoque dos conjuntos habitacionais, haja vista que na década de 1980 vem uma onda neoliberal que se caracteriza pela diminuição das ações estatais em benefício sociais. O Reino Unido é o parâmetro para esta fase;
- ✓ Na década de 1990, as políticas habitacionais vão se direcionar para as privatizações e clara diminuição da interferência do Poder Público. A justificativa era que havia estabilizado a demanda, o que levou o Poder Público a se voltar para outras áreas, como saúde e educação;
- ✓ A partir do ano 2000, há duas tendências no que se referem às políticas habitacionais de promoção pública: (1) a retomada das atividades estatais na recuperação dos parques habitacionais e na infraestrutura urbana; (2) participação crescente de parcerias público-privadas no financiamento, e paulatinamente o Estado diminui sua participação, mas não diminui sua gestão, além de financiar a recuperação do patrimônio habitacional de promoção pública.

No que concerne aos recursos investidos na Habitação Social pós-guerra, (Fernandez & Whitehead, 2015, p. 41) responde que esse montante em grande escala foi distribuído em 3 frentes de investimentos:

1. Subsidiar o aluguel social para parcela de menor renda, e fornecer uma política de benefícios fiscais e regulados pelo mercado imobiliário para os segmentos fora do aluguel social;
2. Investimento na produção direta da Habitação Social;
3. No leste europeu, os recursos financiaram os aluguéis sociais de conjuntos habitacionais de domínio público, sem qualquer participação do mercado imobiliário.

Após tais considerações, faz – se mister destacar que ocorreram mudanças nas políticas habitacionais de promoção pública na Europa, a partir de 1945, devido aos ciclos econômicos, políticos

e sociais, e devido à realidade de cada país da comunidade europeia. Um fator em tempo de se referir que o bem-estar social promovido pelos países da Europa Ocidental gerou, com seu enriquecimento, explicitamente uma melhor qualidade de vida.

Em realidade recente, a autora (Fernandez & Whitehead, 2015) indica uma tendência:

Especialmente desde a crise de 2007 e 2008, quase todos os países da Europa testemunharam cortes maciços no investimento habitacional ao longo de todos os tipos de posse. Inicialmente, em alguns países isso levou à expansão dos programas de habitação social para ajudar a impulsionar suas economias. Entretanto, a recessão subsequente e os programas de austeridade implantados por governos nacionais e pela EU testemunharam uma reversão no apoio governamental e um crescente interesse no uso de inovações financeiras para alavancar proporções muito mais elevadas de financiamento privado para infraestrutura e provimento de moradias. (p. 41).

Um fator que se soma às questões locais das políticas habitacionais é a imigração que ocorre na Europa, notadamente após o estabelecimento da União Europeia, com a criação de fundos europeus. Podemos citar o exemplo de Portugal, que entrou na União Europeia em 1986, ao receber as verbas, investiu em infraestrutura, o que atraiu uma mão – de obra genérica para trabalhar neste processo de modernização. A relevância se dá porque os países da comunidade de língua portuguesa, originário desta colonização, vão exportar mão de obra (imigrantes) neste processo de obras estruturais, além de imigrantes do leste europeu, haja vista que a divisão da chamada “cortina de ferro” estava por ruir. Importante observação de (Malheiros & Fonseca, 2011):

Os grupos migratórios mais consolidados em Portugal, em particular os cidadãos dos PALOP, encontram – se mais concentrados na área Metropolitana de Lisboa, sobretudo em bairros periféricos compostos muna parte significativa por habitação social, resultantes, em larga medida, do processo de realojamento das famílias que viviam em bairros de barracas, progressivamente demolidos entre meados da década de noventa e meados de 2000. Atualmente, os núcleos de barracas são em número relativamente residual, dada a implementação do programa PER, embora ainda se mantenha um pequeno número de pessoas com necessidades de realojamento. (p. 54).

Salientamos que o foco aqui não é a relação imigração e Habitação social, mas para destacar que é um problema a se levar em consideração na elaboração e execução das políticas habitacionais, nos últimos decênios, na Europa e especificamente em Portugal.

Algumas questões complementares sobre Habitação Social, que se vinculam às políticas habitacionais são referentes ao orçamento para execução dos programas habitacionais de promoção pública:

- ✓ A origem do financiamento dos programas habitacionais de baixa renda é de ordem pública ou privada?
- ✓ Como aferir o impacto dos investimentos para as famílias beneficiadas?
- ✓ Como verificar se o benefício concedido pelo programa habitacional é mais vantajoso que a mesma aquisição se fosse por meio do mercado imobiliário?
- ✓ Qual a política monetária/fiscal de investimento (liquidez/ acesso ao crédito, preços/aluguéis da moradia) para permitir capacidade financeira às famílias, para poder globalmente custear suas dívidas?

Para responder tais questões, busca – se entender o custo ou o financiamento dos programas habitacionais. Podemos apontar o financiamento por meio do subsídio habitacional direto, que é provisão habitacional para moradias de aluguel, ou seja, é o modelo do subsídio à oferta. Quando se trata do ponto de vista da demanda, pelo qual o consumidor vai adquirir o financiamento de sua casa própria, a política de financiamento se vincula à renda, por intermédio da assistência financeira (subsídio ou benefícios fiscais).

No Brasil, o modelo predominante de financiamento é vinculado à oferta, com a provisão habitacional aos beneficiários de baixa renda, contudo transfere – se o patrimônio imobiliário (transferência controlada), sua gestão e manutenção, também. Em referência ao exemplo da transferência de propriedade da unidade habitacional no Recife, nos programas de promoção pública, mencionamos os conjuntos habitacionais engenheiro Henoch Coutinho (Bairro Porto da Madeira) e o Liberato Costa Júnior (bairro de Campo Grande), destinados aos beneficiários finais em 2018, e no contrato há a obrigação do Município outorgar ao beneficiário a concessão de direito real de uso – CDRU (modalidade de direito real resolúvel sobre coisa alheia, que pode ser um bem público ou particular, para uso privativo, nas condições contratuais).

Abrimos aqui um parêntese para esclarecer que a modalidade dominante para destinação aos beneficiários da habitação social no Brasil é por meio da CDRU, pois não há transferência de propriedade no sentido absoluto do termo (usar, gozar e dispor), haja vista que o cessionário usufrui da condição de proprietário nos limites das condições resolutivas constituídas no próprio título aquisitivo (ex.: morar, não alterar a destinação, não modificar sem autorização do cedente, não transferir sem autorização do cedente), podendo transmitir por herança e usar como garantia, bem como transmitir Inter vivos, com anuência do cedente.

As questões acima que se vinculam à habitação social nos remetem aos estudos do pesquisador Orlando Cariello Filho (2011), que ao analisar as políticas habitacionais no Brasil, entre 1964 a 2002, alarga o entendimento para uma proposição mais geral, e realça que **estas políticas habitacionais se articulam com as políticas econômicas, fiscais e monetárias** que regem a dinâmica do mercado, e esta articulação se reflete no poder de compra, na qualidade de vida e de consumo das classes trabalhadoras, sujeitas aos mecanismos da lógica do capital, com agravamento gerado pelas políticas salariais do poder público. Neste caminho analítico, o mesmo autor reconhece que a política habitacional é uma política setorizada e (1) por si só não resolve a carência de moradia para os segmentos vulneráveis economicamente, (2) que esta política está articulada com o planejamento e as políticas globais do Poder Público, do ponto de vista econômico, monetário, fiscal e salarial.

O financiamento da habitação social na Europa, segundo (Fernandez & Whitehead, 2015), pode ser por meio (1) do subsídio financeiro, e por intermédio (2) do subsídio econômico. A diferença é que no subsídio financeiro a atuação do Poder Público é direta através de capital afetado para esta finalidade, tanto para o senhorio, como para o inquilino, na qualidade de receita paga pelo governo central ou

local, podendo financiar os custos do parque habitacional, tanto para construção, quanto para manutenção.

O subsídio econômico se caracteriza pelas intervenções do poder público nas políticas de interferência no mercado de aluguéis, com controle ou determinação dos valores das unidades habitacionais de promoção pública, comparando – se com as flutuações econômicas do mercado privado de locação imobiliária, o que não se apresenta como uma fórmula simples de interferência, posto que há muitas variáveis incidentes, como inflação, localização, estado de conservação, depreciação, desvalorização, comparação dos valores históricos etc.

No intuito de clarificar, reproduzimos as palavras de (Fernandez & Whitehead, 2015, p. 45):

Em alguns países (notadamente o Reino Unido) a definição de habitação de interesse social exige que os aluguéis reais sejam mantidos abaixo dos níveis de mercado, o que implica na existência de subsídio econômico. A definição geral em toda a Europa está relacionada a quanto o governo pagou e, portanto, à existência de subsídios financeiros à oferta.

Tanto sob a definição financeira como a econômica existem, adicionalmente aos subsídios ao aluguel, subsídios vinculados à renda e a circunstâncias familiares, pagos ao morador na forma de auxílios-moradia. Esses benefícios vinculados à renda podem ser baseados diretamente no aluguel do imóvel ocupado ou podem ter relação com aluguéis baseados em áreas geográficas ou alguma forma de regra padrão.

Enquanto a imensa maioria da habitação social na Europa é oferecida no setor de aluguel, parte dela tem sido oferecida por meio da casa própria, muitas vezes com restrições quanto ao preço pelo qual a moradia pode ser negociada e quanto às pessoas que podem adquirir aquele imóvel. Produtos intermediários que têm sido desenvolvidos, tais como o patrimônio compartilhado, que inclui um elemento de subsídio e também formas variáveis de propriedade parcial, têm se tornado meios cada vez mais importantes de oferecer subsídios baixos para permitir que famílias com renda mais baixa possam conquistar a moradia adequada.

A autora acima mencionada fez um estudo da relação entre o aluguel social e o aluguel de mercado na Europa, de forma simplificada chegou à seguinte conclusão:

- ✓ Os países Áustria, Dinamarca, Alemanha e Suécia possuem os aluguéis sociais próximos aos aluguéis praticados livremente no mercado imobiliário;
- ✓ Os países como França, Holanda, Escócia, Inglaterra apresentam os aluguéis sociais entre 50% e 66% comparando – se com os aluguéis do mercado imobiliário;
- ✓ Os países República Tcheca, Hungria, Irlanda e Espanha os aluguéis sociais estão inferiores a 50% dos aluguéis do mercado imobiliário.

O financiamento público atual na Europa para a habitação social objetiva o incremento econômico sob o aspecto produtivo, como modo de estímulo ao crescimento, e atender as classes sociais mais baixas com imóveis de melhor qualidade, o que tem liberado as famílias com o custo da moradia e da segurança. Outro elemento importante é que os imóveis da habitação social na Europa podem também pertencer a associações habitacionais, como entidades privadas sem fins lucrativos.

Em Portugal:

De acordo com Filipa Serpa dos Santos (2015, p. 61), a habitação social é um elemento que influencia a configuração espacial da cidade, a sua morfologia e retrata escolhas políticas condizentes com a ideologia dominante (“Ideologia Construída”), e chama de **habitação social “os projectos urbanos**

habitacionais de promoção pública construídos na cidade de Lisboa,” entre 1910 e 2010. Essa dicotomia vai permear a tese de Filipa Serpa: morfologia da cidade e o papel da habitação social ideologicamente estabelecida para a influência no espaço lisboeta. Esta caracterização ideológica dos projetos construídos de habitação social será explorada no capítulo 2.

Já Gonçalo Antunes (2019) tem uma conceituação bem alargada de habitação social, ao relacionar ao interesse social, quando se traduz em todo imóvel com propensão à habitação e que tenha apoios diretos ou indiretos do Poder Público, independentemente de quem será beneficiado, do financiamento, dos projetos construídos e seus modelos.

De acordo com **Isabel Guerra** (2008), a partir do processo de Globalização da economia (o marco histórico é a queda do Muro de Berlim), ocorreram transformações na Europa que repercutiram nas ações estatais no que diz respeito à política habitacional de provisão direta ou de promoção pública, haja vista que **o Estado** – diferentemente do pós – guerra quando assumiu a construção de bairros sociais (no amálgama do Estado Providência) – **passou a ter uma função indireta**, a estimular as parcerias com o mercado privado, em um sistema de “co – produção” bem mais complexa, analisando o perfil de solvência dos grupos sociais.

Continua **Guerra** a indicar que o Estado, de forma direta ou indireta na Europa, atuou para promover a moradia com mais qualidade e mais acessibilidade. Porém, no período que sucedeu a globalização, ou seja, o mais recente, a autora identificou mudanças de rumo nas políticas públicas de habitação, em decorrência de três fatores: (1) mudanças sociodemográficas, econômicas e culturais; (2) o déficit quantitativo foi praticamente resolvido; (3) aderência ao pensamento de que o Estado passasse a ter uma função muito mais reguladora, articuladora e estratégica, do que uma atuação direta para provimento de unidades habitacionais.

Este raciocínio é reforçado por Carreiras (2011), ao afirmar que a habitação social está mais concentrada, em termos absolutos e relativos, nas áreas metropolitanas, embora também seja relevante em muitas cidades médias do país. São nas primeiras, com algum destaque para as cidades de Lisboa e do Porto, que a “questão dos bairros sociais” atinge maior significado, uma vez que não só estas unidades residenciais são aqui mais numerosas, como atingem maior dimensão média.

Tais questões indicam que a Globalização do Capitalismo propiciou ao Estado a constatação de que o período temporal para os ciclos econômicos se tornou menor, gerando insegurança para o Estado, que ao assumir diretamente a produção habitacional, pode comprometer o orçamento público e não ter lastro para cumprir com os programas habitacionais, em razão da receita pública advir prioritariamente da arrecadação de tributos, que se potencializam quando os índices econômicos estão equilibrados e com a economia plenamente desenvolvida, inflação controlada e pleno emprego, ou seja, maior produção, maior arrecadação e maior empregabilidade, gerando mercado potencialmente solvente para aquisição de BENS duráveis e não duráveis (Estanque, 2012).

A insegurança se reflete pela indicação de que a instabilidade do mercado de trabalho pode gerar índices inaceitáveis de desemprego, refletindo – se em (in) solvência do financiamento do mercado

habitacional. Guerra (2011, p. 45) fez um interessante estudo sobre a capacidade financeira para aquisição de moradia social em Portugal:

Destaca-se, na regionalização da acessibilidade ao mercado, uma razoável acessibilidade à habitação na maioria do território nacional com excepção das zonas metropolitanas de Lisboa e Porto. A conversão do limiar de acessibilidade em salários-mínimos nacionais anuais (considerando que, em cada ano, um trabalhador recebia 14 salários) permite verificar que um agregado familiar que disponha de um rendimento mensal equivalente a dois salários-mínimos nacionais conseguiria adquirir uma habitação na maioria das NUTS III do país. Por outro lado, o acesso à maioria dos concelhos da Área Metropolitana de Lisboa estaria vedado aos agregados que não dispusessem de um rendimento familiar superior a 2 salários-mínimos nacionais. Os concelhos da área metropolitana do Porto exigiram entre 1,5 a 2,5 salários-mínimos.

No momento atual, em tempo de contingenciamento do orçamento público, em que o crédito público é escasso, diferentemente do período do pós-guerra na Europa, com apoio no Mercado e no Estado, o mercado de habitação passou a ser estimulado a desenvolver – se pela iniciativa privada, que executa com maior (ou não) eficiência, restando ao Estado o regular e subsidiar para os segmentos sociais mais vulneráveis, com incapacidade de assumir sem esse subsídio o financiamento para aquisição da moradia.

Os **estudos recentes**⁴ destacam que a política habitacional alargou sua perspectiva ao levar em consideração uma nova proposta urbana, pela importância de se integrar habitação à cidade, ultrapassando a perspectiva de atender apenas quantitativamente o déficit habitacional, é o chamado Urbanismo sustentável, que realça a integração de todos os elementos urbanísticos no mesmo espaço urbano (habitação, espaço público, lazer, sustentabilidade, qualidade de vida, aspectos demográficos, como idade, acessibilidade, mobilidade, ecologia etc), como a pesquisa desenvolvida na Universidade de São Paulo – USP, por Vanderley M. John, com colaboração de Cibele Barros, publicada com o tema “Sustentabilidade na Produção da Habitação de Interesse Social” (Nunes, 2015).

Nesse novo paradigma, a sociedade passa a ser mais atuante, o mercado mais participativo, e o Estado diminui sua interferência, diferentemente do Estado providência das décadas de 1950 a 1980, na Europa, inclusive com práticas de gestão para coibir ações corruptas e dispendiosas com o dinheiro público.

Hoje, no contexto do Capitalismo globalizado, faz – se, por fim, destacar que a Habitação possui duas linhas de análise, (1) para os países desenvolvidos, defendendo – se a menor participação direta do Estado; (2) para os países em desenvolvimento, como o Brasil, onde o Estado é protagonista e intervencionista nas políticas habitacionais.

O estudo também permite apresentar informações comparativas, no que se refere à habitação, dos países desenvolvidos como a Dinamarca e Portugal:

⁴ Maria Manuela Mendes, Teresa Sá, José Luís Crespo, Carlos Henriques Ferreira. *A Cidade entre Bairros*. Caleidoscópio, 2012. Nestor Goulart Reis e Júlio Cláudio da Gama, *Urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano: estudos, diálogos e desafios, sessão temática: urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano: estudos, diálogos e desafios*. ngreis@usp.br e julio_bentes@vm.uff.br

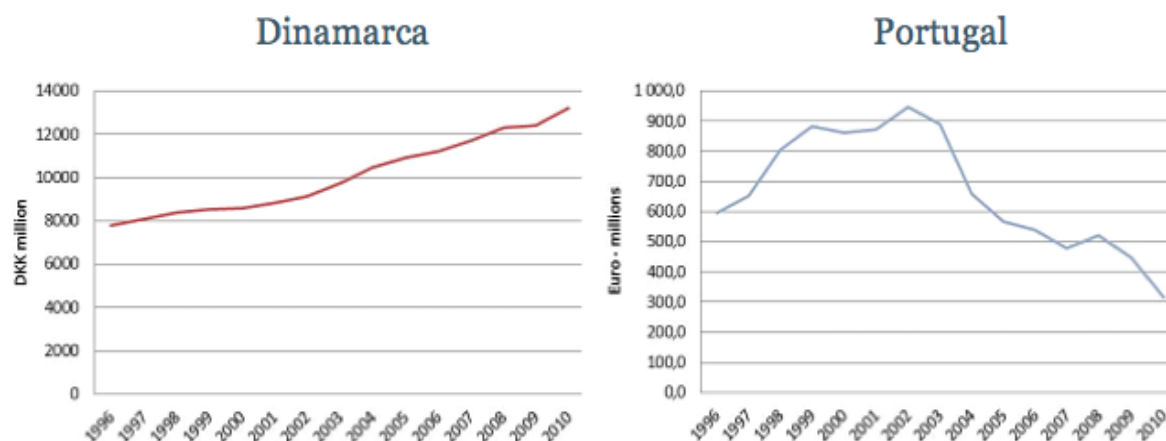


Figura 9. A evolução dos gastos do Estado com a habitação em Portugal e na Dinamarca no período de 1996 a 2010. *Nota.* Fonte: Alves (2016). Instituto Nacional de Estatística (Portugal); Statistics Denmark (Dinamarca). Autora: Autor: [Sónia Alves](https://ambienteterritoriosociedade-ics.org/2016/10/20/os-estados-da-habitacao-em-portugal-e-na-dinamarca/). <https://ambienteterritoriosociedade-ics.org/2016/10/20/os-estados-da-habitacao-em-portugal-e-na-dinamarca/>

Por outro lado, faz – se mister mencionar que há estudos recentes que avaliaram negativamente a atuação dos Estados europeus no pós-guerra quanto à construção de grandes conjuntos habitacionais (STÉBÉ, J.M., 1999 as cited in Ferreira e Ferrara, 2015, p. 34):

Primeiramente, a localização periférica dos conjuntos em áreas residuais mal conectadas ao tecido urbano dinâmico... teve por consequência sua marginalização e exclusão, tanto no plano físico quanto simbólico. Além disso, os grandes conjuntos, que foram resultado de uma política de construção de moradias sociais em que os objetivos de quantidade, rapidez de execução, produtividade e industrialização da cadeia produtiva se sobrepuseram à pesquisa por qualidade arquitetônica, urbanas e técnicas, não permitiram oferecer moradias adaptadas às diversas exigências de seus usuários, que rapidamente se queixaram da mediocridade geral: utilização complexa de alguns espaços, concepção das unidades rapidamente obsoleta, ausência quase total de isolamento acústico e térmico, implantação precária dos espaços coletivos externos, rápida degradação dos materiais, etc.

Qual o tamanho da precariedade habitacional em Portugal, atualmente?

Com o documento denominado **“Relatório de Diagnóstico e Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional”** (obtido por aplicação de inquéritos), produzido pelo Instituto de Habitação e de Reabilitação Urbana – IHRU (IHRU, 2018), na terra de Camões, dos **307 concelhos** (um não participou das respostas solicitadas – Estremoz), **187** apresentaram carência habitacional, (1) com 25.762 famílias em situação habitacional insatisfatória, (2) perto de 15.000 edifícios e um pouco mais de 31.000 fogos sem condições básicas de habitabilidade. Significa que em torno de **60%** do total de concelhos têm problemas relacionados à habitação social. E mais, o documento referido, aponta que as carências habitacionais convergem para as **áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto**, inobstante na década de 1990, com o Programa Especial de Realojamento – PER, ter a meta de debelar as áreas de barracas, nestas áreas Metropolitanas. O diagnóstico indica situação de muita preocupação para ambas as áreas metropolitanas, que conjuntamente concentram 74% do total para a necessidade de realojar as famílias que estão em desacordo ao direito à habitação.

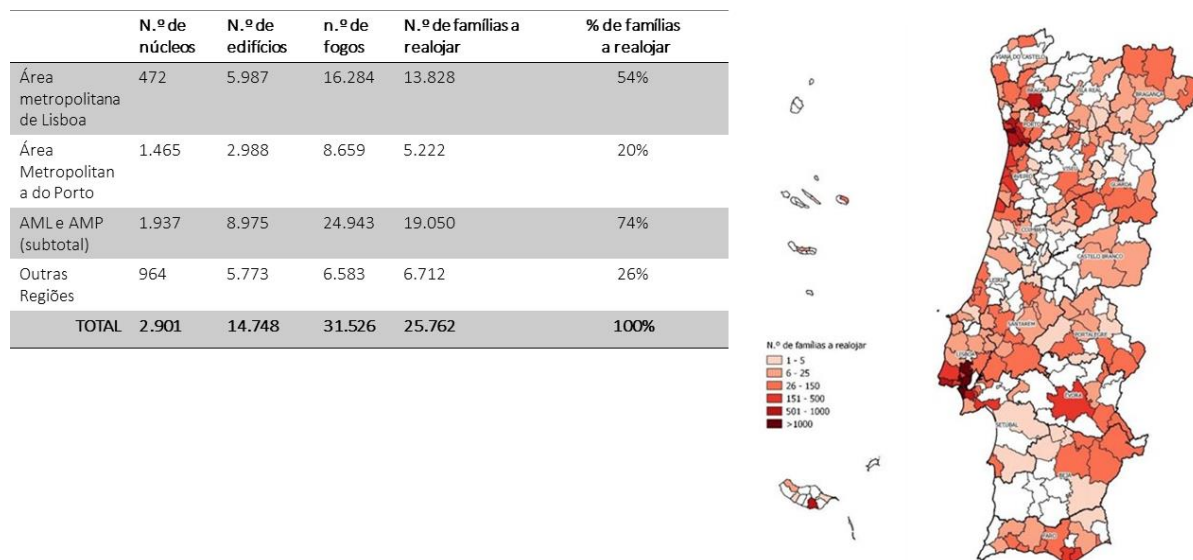


Figura 10. Distribuição de núcleos, edifícios, fogos e famílias a realojar por área metropolitana e outras regiões. Mapa de Portugal e a relação dos municípios por número de famílias a realojar. Nota. Fonte: O quadro e o Mapa foram retirados do Relatório do IHRU (p. 22 e 25).

Quando se apresentam esses dados, fica evidente a mesma direção do raciocínio de Isabel Guerra de que o déficit quantitativo foi praticamente resolvido, como acima se fez referência, é corroborado pelo Relatório do IHRU (2018):

A nível nacional poder-se-á dizer que 25.762 famílias com carências habitacionais representam 0,64% do total de famílias residentes (4.048.559 famílias residentes no território nacional identificadas nos últimos Censos 2011). Se tivermos em consideração apenas a população dos 187 municípios que identificaram famílias com necessidades de realojamento, estas representam 0,78% das famílias residentes naqueles municípios. (p. 27).

As motivações dessa realidade não podem ser debitadas só a falta de atendimento das carências identificadas, mas pelo surgimento de situações novas com o aumento de famílias sem o devido atendimento dessa demanda.

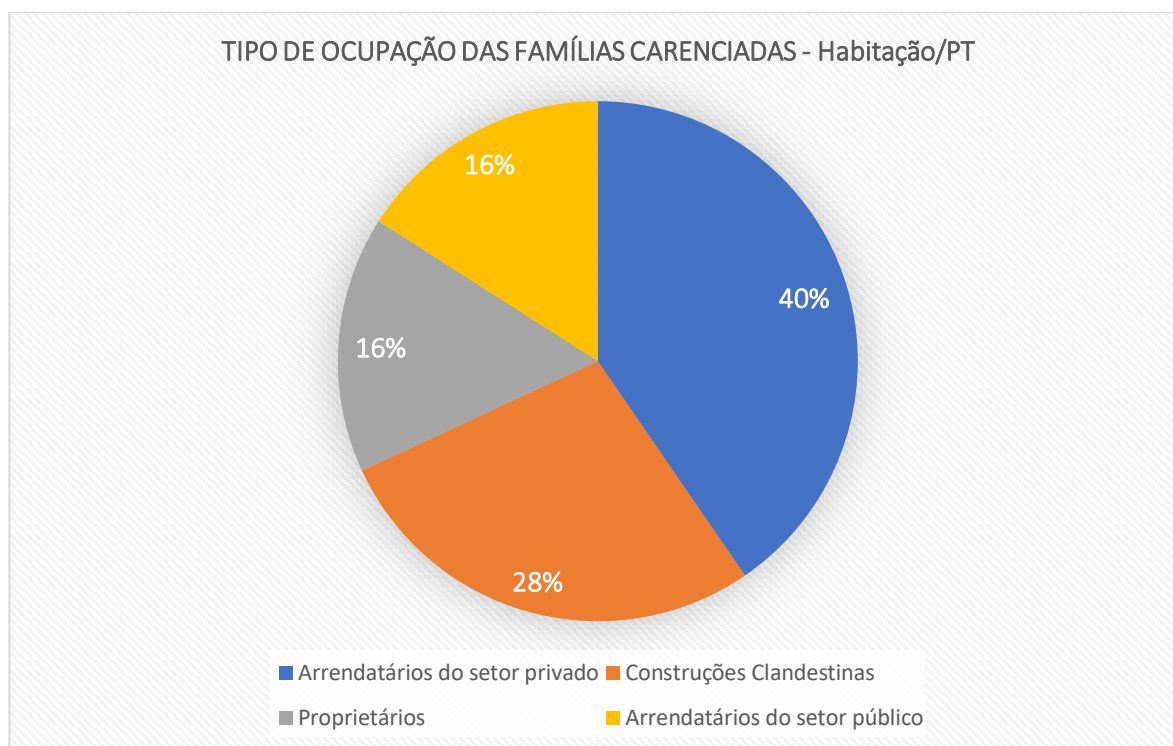


Figura 11. Gráfico demonstrativo do tipo de ocupação das famílias carentes de habitação em PT, de acordo com dados do IHRU, de fevereiro de 2018. Nota. Tipo de ocupação traduz o vínculo da família com o espaço que ocupa para moradia. Adaptado pela autora.

O estudo referido no Relatório conduz a um **diagnóstico do problema**, em tamanho e qualidade, bem como dispõe de informações para subsidiar a revisão dos programas em curso: o Programa Especial de Realojamento – PER e o Programa Habita – Prohabita. De acordo com o Relatório, esses dois programas trazem procedimentos complexos que comprometem o resultado almejado.

São vários os critérios de carência sinalizados: **(1)** construções impróprias com indicativo de demolição; **(2)** construções impróprias para uso da habitação, mas preservadas; **(3)** precariedade; **(4)** número elevado de agregados residentes.

No que concerne às **soluções**, o Relatório de Diagnóstico elencou: (1) Aquisição de terrenos para provisão habitacional, quando a oferta for insuficiente de fogos, ou no caso de habitação em áreas urbanas de gênese ilegal – AUGI, e na construção irregular; (2) Aquisição de imóvel para reabilitação na destinação habitacional; (3) Arrendamento integral ou parcial de prédios para habitação social; (4) Reabilitação de imóveis para os ocupantes proprietários. Todas as soluções preconizadas devem ser previstas em apoios financeiros, por financiamento e suas diversidades modalidades.

Por suposto que o foco não é esmiuçar a metodologia do Relatório acima indicado, até porque o interesse se concentra no diagnóstico e sua aplicação em referência com o Brasil, por isso se faz alusão à **tipologia urbana** da habitação precária do Relatório, e a relação quantitativa da necessidade de realojamento (IHRU, 2018, p. 11) :

Tabela 3

Quantidade de famílias a realojar e proporção de cada item em relação ao total

TIPOLOGIA URBANA	FAMÍLIAS A REALOJAR	%
Acampamento clandestino	327	1, 27%
Área de risco	2.098	8, 14%
Bairro clandestino (AUGI)	941	3, 65%
Bairro Social	3.837	14, 89%
Barracas ou construções precárias	11.999	46, 58%
Conjunto urbano consolidado degradado	6.556	25, 45%
Parque de Campismo	4	0, 02%
TOTAL	25.762	100, 00%

Nota. Fonte: Elaborado pelo Relatório do IHRU (p. 28).

Duas tipologias urbanas se sobressaem na questão da carência habitacional em Portugal, quais sejam, **as Barracas ou construções precárias** (46,58 %); e **o Conjunto urbano consolidado degradado** (25, 45%).

Na questão referente às **soluções**, agora de modo mais detalhado, o Relatório destaca que os municípios por alguma dificuldade em identificar uma solução mais cabível para seu caso, designou um item genérico e indefinido classificado como **“Outra” (51,77 %)**, e a segunda escolha indicada foi a **“Construção de novas habitações” (26, 74%)**. Ainda foram mencionadas as seguintes soluções, por ordem decrescente: Aquisição de novas habitações (6,12 %); Aquisição e reabilitação de habitações existentes (4, 49 %); Arrendamento de habitações (4,17%); Apoio à família a realojar para adquirir habitação (3, 33%); Reabilitação de habitações sociais existentes (1, 57 %); Reabilitação de habitações existentes (1, 42 %); Indemnização sem realojamento (0,38 %). A solução enquadrada em “Outra”, tendo Lisboa como exemplo dessa escolha, como Porto também, é definido como um processo de reavaliar os antigos programas executados e procurar alternativas de solução diferentes, a buscar maior eficiência, e visar a uma integração sócio territorial.

O levantamento de dados para o diagnóstico permitiu identificar que a estratégia de solucionar a precariedade da habitação em Portugal caminhou para programas que privilegiem a alocação de famílias para o parque do imobiliário vago, com ênfase ao arrendamento ou a reabilitação urbana, e em segundo plano a construção de novos projetos para essas famílias. O diagnóstico aferiu uma quantidade muito superior de unidades habitacionais vagas, ou subutilizadas: pouco mais de 700.000 fogos vagos, para mais ou menos 25.000 famílias carentes. Explicitamente anota o Relatório:

Assim, pressupõe-se que a solução possa ser outra alternativa à indicada pelo município, nomeadamente o arrendamento, aquisição ou reabilitação de habitações existentes para realojar as famílias, ao invés de promover construção nova, a qual deverá ser uma solução excecional e devidamente comprovada com a insuficiência de oferta habitacional disponível nos territórios. (IHRU, 2018, p. 42)

A questão é que esse número de fogos vagos nem sempre corresponde à demanda localizada nos respectivos municípios, ou até não se relaciona à destinação para habitação social, quem diz isso é o conjunto de dados do Inquérito à Caracterização da Habitação Social – ICHS em Portugal.

Quanto à análise dos resultados do PER, depois de 25 anos de sua execução, o relatório ofereceu a seguinte informação: a taxa de execução na área metropolitana de Lisboa foi de 68, 6% e na área metropolitana do Porto foi de 78. 8%.

A pesquisadora Sônia Alves (Alves S. , Grupo de Investigação Ambiente, Território e Sociedade do ICS - ULisboa, 2016) afirma que, inobstante a coloração ideológica dos governos portugueses entre 1987 e 2011, a política habitacional privilegiou a despesa pública voltada ao “apoio a empréstimos bancários para a construção e/ou aquisição de habitação” (p. 2), o que causou comprometimento do orçamento familiar, estimulado por esse subsídio de caráter público.

Outra observação interessante da pesquisadora é que a política setorial para habitação social em Portugal ao direcionar a aquisição de fogos, classificados nesta categoria, para famílias de baixa renda, causou “concentração espacial de famílias pobres”, em um processo denominado segregação socioespacial. Por outro lado, o mercado de arrendamento particular, há duas realidades jurídicas que repercutem na qualidade habitacional. A primeira realidade é regida por normas jurídicas de intervenção direta na relação do mercado de controle e congelamento das rendas, que configura os contratos antigos de baixo valor no preço da renda e nítida deterioração dos imóveis; a segunda realidade, já com uma legislação recente, deixa as forças do mercado imobiliário de arrendamento se auto regularem entre a relação oferta e procura, e, por suposto, levou o mercado imobiliário dessa categoria a preços estratosféricos, por conseguinte, a barrar acesso aos segmentos sociais mais vulneráveis e de classe média baixa também, principalmente nas centralidades de Lisboa e Porto.

A autora em questão no texto “Um novo PER? Realojamento e Políticas de Habitação Social” (Allegra, et al., 2017) levanta a discussão da necessidade de rever as políticas habitacionais com maior frequência para o acesso das habitações econômicas, haja vista que o programa especial de realojamento – PER tem se mostrado solucionador de problemas muito mais pontual, do que mais abrangente e para um período mais alargado. Ressalta que um programa que teve seu ponta pé inicial nos idos de 1993 tinha o desafio de atender cerca de 150 mil moradores em situação de risco social para a habitação, notadamente nas áreas metropolitanas de Porto e Lisboa.

Diante da carência detectada, a saída proposta pela pesquisadora pode ser pela (1) “maior mistura de regimes de ocupação e de valores de renda”; e pela (2) intervenção do Estado como agente fiscalizador e de licenciamento de habitações de baixo custo para aluguel, sejam em áreas de expansão, sejam em áreas de requalificação urbana.

No Brasil:

Pedro Abramo (2010) apontou que, nas sociedades contemporâneas, a produção habitacional pode apresentar – se sob três paradigmas:

- (1) O Estado se apresenta como provedor da produção habitacional, por meio de política, planejamento, subsídios e fornecimento de terras para determinados segmentos da sociedade – **habitação social**;
- (2) O mercado é regido pelas forças capitalistas, com a classe dominante a desenvolver e a explorar a atividade da produção habitacional, em uma relação de mercado de consumo, como qualquer outra atividade que gere acumulação de capital – valor fundiário da terra: **habitação privada**;
- (3) Uma parcela significativa da sociedade, caracterizada por hipossuficiência econômica, desenvolve em modelo auto construtivo a produção habitacional, de modo informal, de forma “doméstica”, com a constituição de moradias irregulares, improvisadas, à margem do mercado formal privatista e do mercado intervencionista do Poder Público, fruto da concentração do capital, com renda adquirida nas atividades econômicas informais, ou em subemprego. São as áreas de favelas, mocambos e invasões – **habitação informal ou assentamentos precários**.



Figura 12. Modelos de habitação, segundo Pedro Abramo (2010): Nota. **1-** Habitação Social; **2-** Habitação mercado privado; **3 -** Habitação informal. Neste mapa, estão traçadas as linhas demarcatórias dos terrenos de marinha e seus acrescidos. Fonte: Google Earth Pro, imagem 2021, exemplo destacado pela autora. Consultado em 30.04.2021, às 20:49 hs.

A terminologia adotada oficialmente no Brasil, pela Política Nacional de Habitação do Ministério das Cidades em 2010, para estas categorias do item três de Abramo é a expressão “assentamentos precários”. Já o IBGE utiliza em suas pesquisas de dados e estatísticas a categoria “Aglomeração Subnormal” (IBGE I. B., 2004) que é:

...forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação.

O Sistema de Habitação de 1964 foi erguido em duas frentes, as políticas habitacionais para habitação social e para o mercado imobiliário. Em 2005, o arcabouço das políticas habitacionais, com a edição da Lei n.º 11.124/2005, abrange o modelo implantado em 1964, com o aperfeiçoamento do novo paradigma da habitação social, além de ilustrar o quadro teórico de Pedro Abramo:

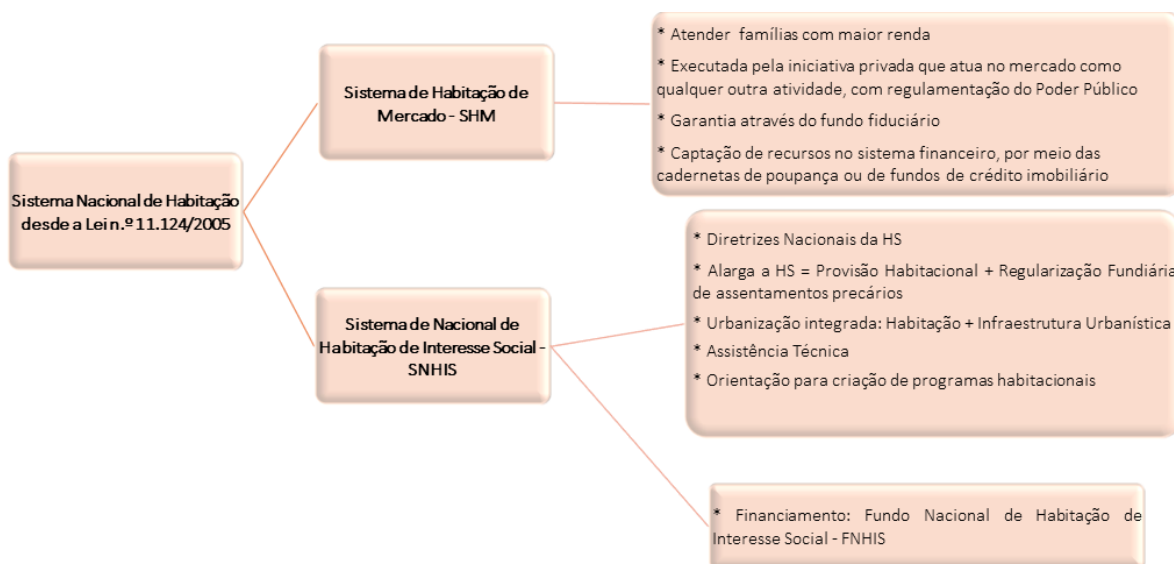


Figura 13. Quadro resumo do sistema nacional de habitação, de acordo com a Lei n.º 11.124/2005. Nota. Fonte: Elaborado pela autora.

No espaço urbano do Recife, os contrastes dos modelos de habitação são distribuídos em todo território. O que mais causa demanda urgente é o conjunto de comunidades que vive em palafitas, favelas, mocambos, e todos os tipos de uso de material impróprio à construção da moradia.



Figura 14. Imagem a demonstrar os 3 tipos de habitação, segundo Pedro Abramo (2010). Nota. Da habitação social formal ou de promoção pública (1), da habitação informal ou aglomeração subnormal (2), e a habitação do mercado imobiliário privado (3). Fonte: ESIG – Informações Geográficas do Recife: <https://esigportal.recife.pe.gov.br/arcgis/apps/webappviewer/index.html?id=679e74b46c7b44caaad64abd5f751b4b>, consultado em 30.04.2021, às 20:49 hs.

Em sequência ao tema e relevando o aspecto econômico, Cláudio Hamilton Santos (1999) defende que a especificidade do mercado imobiliário advém: **(1)** da habitação como um bem muito caro e demanda um financiamento de longo prazo; **(2)** da habitação ser um bem necessário ou básico dos indivíduos; e, **(3)** da habitação influenciar significativamente o mercado da construção civil e, por conseguinte, estimular o mercado de trabalho de modo direto e indireto, com a aquisição de vários insumos, como por exemplo o setor de movelaria, de eletrodoméstico; de material de construção (reforma e manutenção) etc. No que concerne às especificidades (1) e (2), o autor justifica a participação do Poder Público no setor, principalmente para segmentos sociais de maior vulnerabilidade econômica, por meio da provisão habitacional, quando o Poder Público vem a substituir o mercado para atender essa categoria que não pode participar: é a política pública para habitação social.

Não é demais citar que a Constituição Federal de 1988 traz um fundamento do Estado brasileiro, que é a dignidade da pessoa humana, o que pacifica o reconhecimento do direito à moradia digna, bem como o direito à cidade.

População e Reflexo no Território:

O passivo da habitação social no Brasil tem valores bem significativos, mesmo considerando a população total brasileira, que desde a década de 1970 ultrapassou os 90 milhões de pessoas.

Na década de 90, de acordo com dados da Fundação João Pinheiro, a depender dos métodos utilizados a estimativa do déficit habitacional variava entre 6,5 milhões e 15,4 milhões de unidades. Essa disparidade de dados se deve a distinção entre déficit quantitativo e déficit qualitativo. Outros órgãos oficiais como a SUDENE, a Caixa Econômica Federal, apresentavam dados bastantes divergentes, 6,5 milhões e 9 milhões, respectivamente. Apesar dessas discrepâncias, vislumbra – se um número bastante elevado para o déficit habitacional na década indicada. Para os parâmetros de conceituação do déficit habitacional, a Fundação João Pinheiro – FJP considera “as deficiências propriamente habitacionais do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de habitabilidade devido à precariedade das construções ou em virtude de terem sofrido desgaste da estrutura física, devendo ser repostos ou a pressão para o incremento do estoque devido à coabitação familiar.” (Pinheiro, 2021, p. 4).

Em 2021, o déficit habitacional é de um pouco mais de 6 milhões de unidades. Vejamos soluções Implementadas, com a nova legislação.

O modelo de habitação social, através da produção e oferta aos segmentos sociais vulneráveis com a transferência de direitos reais aos beneficiários, desde 1964, com algumas nuances na forma de alienação, veio a ser inovado, no Brasil, em 2021, através da aprovação da Lei n.º 14.118/2021, que instituiu o Programa Casa Verde e Amarela.

A referência é oportuna, haja vista que esta novel legislação alterou profundamente o modelo até então vigente para o segmento da habitação social, o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, que passou a ter nova denominação: Programa Casa Verde e Amarela – PCVA. Além de outras modificações, não menos importante, que estruturou antes o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, a lembrar que o termo **Habitação de Interesse Social** é aplicado no Brasil e decorre da

legislação que criou este modelo, ainda afetou as leis que regulam a captação de recursos para a habitação social através de depósitos compulsórios do empregador, calculados sobre os rendimentos do trabalhador, para compor um fundo para financiar as demissões sem justas causas, e financiar os projetos de infraestruturas, bem como a habitação.

A maior inovação, além da produção de habitação subsidiada, foi a criação do novo instituto jurídico de Habitação Social: a LOCAÇÃO SOCIAL. Apesar de não estar no presente recorte temporal, merece menção, por causar impacto na legislação sobre as políticas habitacionais, e do mesmo modo por ser utilizado na Europa há bem mais tempo.

Programas habitacionais de subsídio à habitação no Brasil:

Já mencionamos e vez por outra faremos referência sobre as repercussões da reforma política implementada pelos militares pós Golpe de 1964, no que concerne aos programas de subsídio habitacional, posto que executaram esse novo modelo de amplitude nacional, com gastos avultantes e contínuos. Segundo (Magnabosco & Freitas, 2015), entre 1965 e 1982, 2,4 milhões de unidades habitacionais foram subsidiadas pelo BNH. Citamos dois autores de referência que estuda esse período e Ermínia Maricato (Política Habitacional no Regime Militar, 1987) e Cariello (As Políticas Federais de Habitação no Brasil (1964 a 2002) e a Reprodução da Carência e da escassez da Moradia dos trabalhadores, 2011).

Pós 1964, o Brasil adotou modelos de habitação social, refletindo as questões econômicas, sociais e políticas. Vejamos por exemplo, nos primeiros anos de 2000, saindo de um momento de equilíbrio e estabilização fiscal (entre 1994 a 2004), o modelo (SNHIS) (1) vai investir em infraestrutura das favelas, com planejamento integrado, citamos o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC favelas; (2) em produção pesada dos conjuntos habitacionais, com subsídios facilitados às menores faixas de renda (PMCMV); (3) elaboração de instrumentos jurídicos de regularização fundiária (destacamos o Estatuto da cidade, aprovado em 2001). Essas características vão se manifestar na ascensão de um governo de centro-esquerda, do Partido dos Trabalhadores – PT.

Ao inverso do período militar, que por mais que a política habitacional ganhou um alargamento territorial nacional, seu processo de elaboração e execução se impunha unilateralmente, o que nesta escala levou à ocupação periférica da cidade, com infraestrutura precária ou ausente.

Os números da produção habitacional de baixa renda são bem eloquentes no Brasil, a partir de 2003. Ocorreu investimento na engenharia civil de produção habitacional com um orçamento estratosférico, o que foi bastante importante na crise mundial do capitalismo em 2008 e 2009.

Debate sobre os modelos de Habitação Social no Brasil:

Em sequência ao debate dos modelos de habitação social no Brasil, destacamos que a federação como forma de Estado vai se alterar ao sabor das forças políticas, a partir de 1964, pois com o militarismo instalado à força, os municípios perderam autonomia, notadamente as capitais (passam a ter prefeitos interventores nomeados pelo governo central), o que tem consequência na forma de administrar o espaço urbano. Visível diferença é quando há o restabelecimento da democracia e a

promulgação de uma nova Constituição em 1988, quando o município passa a ter um protagonismo político e jurídico importante, e essa situação vai ser relevante na elaboração e execução de políticas públicas, de planejamento urbano e de habitação social.

No modelo de habitação social a partir de 2003, a autonomia municipal junto com seu papel constitucional do planejamento urbano vai dar resultado positivo para funcionar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, com a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Local - PLHIS, bem como a adesão ao fundo financiador, haja vista que o “cofre” estava nas mãos do governo central.

Esse arcabouço complexo institucional da Habitação Social é fruto também da criação do Ministério das Cidades, com secretarias interligadas do planejamento urbano, como habitação, saneamento, transporte.

A recuar no marco inicial desta pesquisa, os programas habitacionais de caráter nacional e em grande escala de financiamento e de execução deram arranque a partir de 1964, quando após a ruptura institucional com a instalação de um governo autoritário militar, foi aprovada a Lei n.º 4.380/1964 que instituiu o Plano Nacional de Habitação e criou o banco financiador dos empreendimentos imobiliários: Banco Nacional de Habitação – BNH.

Esse modelo estabeleceu financiamento por meio do subsídio habitacional, e segundo (Magnabosco & Freitas, 2015), o período entre 1994 a 2004 se destacou pela prioridade em tomar medidas estabilizadoras da economia brasileira, caracterizada por uma fase de desequilíbrio fiscal, monetário e econômico desde o final da década de 1970 (Prado L. C., 2010). Quando os militares deixaram o governo, em 1985, com a eleição indireta de Tancredo Neves, a inflação mensal estava corroendo o poder de compra e gerou uma crise nas finanças públicas, sem investimentos estruturantes no país (Bresser-Pereira, 2011).

A ascensão do governo de centro direita, uma direita democrática, de Fernando Henrique Cardoso (01.01.1994 a 31.12.2002), foi marcado pelo equilíbrio fiscal, aprovou – se a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; controle inflacionário; e estabilidade da moeda. A política habitacional foi bem prejudicada, com a falta de orçamento público para a habitação subsidiada, notadamente aos segmentos de baixa renda.

Resumo dos modelos de financiamento da política habitacional no Brasil:

- ✓ Até 1930: Executado pela iniciativa privada;
- ✓ Pós 1930: Controle por decreto dos aluguéis e limitação de aumento; intervenções corporativistas em habitação (categorias profissionais); Investimento do Estado em infraestrutura de serviços urbanos nas principais cidades;
- ✓ 1942: Aprovação da Lei do Inquilinato, para controlar o mercado de moradia e arrefecer os aumentos e despejos. Os contratos passavam a ter prazo indeterminado, que congelavam a renda, sendo bom para o inquilino e ruim para o senhorio. Por suposto que o diploma legal citado desanimava os investimentos em imóveis para alugar.

✓ 1946: Criação da Fundação Casa Popular (FCP). Um programa grandioso na pretensão e pouco eficaz, apesar de construir um modelo em escala nacional, pouco saiu do projeto (Bonduki, 2014); (Magnabosco & Freitas, 2015) menciona que em 15 anos de programa da FCP, foram erguidas 17 mil unidades habitacionais no território nacional, quando o déficit atingia a cifra de mais de 3 milhões;

✓ 1964: Extinção da FCP pela Lei n.º 4.380/1964, que estabeleceu e executou um modelo nacional de habitação (Plano Nacional de Habitação, Sistema Financeiro de Habitação – SFH, e o Banco Nacional de Habitação – BNH);

✓ 1964: Foi criado neste novo desenho institucional para a política habitacional um órgão específico com esta finalidade (planeamento urbano) – o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, concentrava as funções técnicas urbanísticas; nas palavras de (Magnabosco & Freitas, 2015), “esse conjunto de medidas institucionais constituiu, na prática, a primeira experiência brasileira de política estruturada de produção e financiamento de habitações de interesse social em larga escala” (2015, p. 85). Importante destacar que o fracasso da FCP, e a execução em larga escala do modelo inaugurado em 1964 é que a FCP era financiada pelas rubricas do orçamento público, e dava margem à discricionariedade para o cumprimento das políticas habitacionais, enquanto a produção habitacional sob a lei n.º 4.380/64 era financiado pelo BNH, agência de fomento, inserido no sistema financeiro nacional, que indexava os contratos de aquisição da casa própria, com padronização de atuação no mercado imobiliário. Mais na frente, a política de subsídio da habitação nos moldes do BNH vai gerar um endividamento que causará inadimplência de um lado, e de outro, um maior investimento em habitação para os segmentos médios de renda ou maior. O conjunto de fatores retratados acima, somados às crises econômicas da década de 1980, vai gerar a falência do BNH, extinto em 1986 (Maricato, 1987);

✓ 1964: o novo modelo das políticas habitacionais contemplava o financiamento da produção habitacional por meio de poupança e empréstimos (“Savings and Loans”), análise bem aprofundada por (Santos C. H., 1999), que elaborou quadro explicativo inserido na Tabela n.º 04. O arranjo de financiamento, inspirado no modelo dos E.U.A., já era aplicado em outros países da América Latina, como Chile e Uruguai.

✓ 1967: criação do FGTS. O SFH funcionava para famílias de baixa renda de duas maneiras. O primeiro modo o FGTS financiava a obra, e o adquirente pagava com taxas de juros diretamente proporcional à renda familiar mensal. Por exemplo, se uma família possuía uma renda **X**, a taxa de juros era fixada em 3% ao ano; se a renda familiar fosse de **4X**, a taxa de juros era de 7% ao ano. Por outro lado, o fundo que financiava o crédito da casa própria era indexado à taxa de 4,5% ao ano, logo quem ganhava mais cobria a diferença de juros a favor das classes com menor renda. A segunda forma que o SFH subsidiava as famílias de baixa renda era a execução de obras de infraestrutura e a doação ou cessão de áreas públicas para o programa habitacional de habitação social, pelas prefeituras, Estados e a União, ou desapropriações assumidas por estes entes de terrenos de baixo custo, e neste caso, as

Companhias Habitacionais (COHAB's) tinham participação na produção diretamente (organizava a licitação) dos conjuntos habitacionais, com financiamento pelo BNH, com capital bem menor se não ocorresse essa interveniência dos entes públicos.

✓ 1998: ocorreu alteração na destinação do FGTS, como fundo financiador da habitação social, quando desde 1998, serviu também para subsidiar por meio de desconto nas taxas de juros para o financiamento do imóvel, a partir da renda familiar, inversamente proporcional, ou seja, quanto menor a renda, maior o desconto. Observa – se que atualmente este modelo ainda é dominante nas políticas habitacionais de baixa renda.

Tabela 4

Financiamento da Habitação Social no Brasil

MODELO DE FINANCIAMENTO E GESTÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS 1964 A 1986	
CAPTAÇÃO DE RECURSOS	Poupança e Empréstimos
GESTÃO DE FINANCIAMENTO	(I) Para segmentos de até 3 SM por família: COHAB's (II) Segmentos de renda média: AGENTES PRIVADOS
PRODUÇÃO	REGRA: AGENTES PRIVADOS. Exceção: COHAB's
AJUSTES condições econômicas	Criação fundo compensatório variações salariais (1967): contribuição compulsória do mutuário

Nota. Fonte: Elaborado pela autora

✓ 1982 a 2003: período de transição democrática; crise econômica que levou ao encerramento do BNH (inflação), o que destruturou o ciclo de investimentos na habitação social. Fator importante é que a hiperinflação na década de 1980 deu causa aos saques das cadernetas de poupança (financiamento dos investimentos em infraestrutura e habitação), causando pouca disponibilidade. Outro acontecimento importante que decorre da conjuntura econômica é que ao minguar os investimentos, aumento de inadimplência, as políticas habitacionais do SFH se voltaram para oferecer crédito às classes mais abastadas, por suportar as variações da realidade econômica. O problema da moradia só aumentava para os segmentos menos favorecidos. No início da década de 1990, o déficit habitacional atingiu 10 milhões de unidades.

✓ 2004 a 2016: o arranjo legal, institucional e programático dos governos de centro-esquerda ensejou o aumento exponencial da produção habitacional para a habitação social. Além de que, houve uma preocupação em amparar financeiramente os investimentos direcionados à habitação social, com o sistema de sustentação: (I) Políticas de subsídio, que abrange o Programa de subsídio à habitação de interesse social (PSH); O Sistema Nacional de habitação de interesse social (SNHIS); e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); (II) Fortalecimento do sistema financeiro, adotando garantias para os credores; (III) o programa mais importante de inserção das famílias que recebem até 3 salários mínimos (SM): o programa minha casa minha vida – PMCMV. O mercado de engenharia civil, com a produção em grande escala dos programas de subsídio à habitação, passou a ser um elemento de dinamismo econômico e social. A partir de 2004, a política habitacional para

habitação social acresceu mais um mecanismo de acesso ao crédito de financiamento ao incluir um subsídio fixo de desconto ao valor do imóvel. Em 2009, com o PMCMV, o valor de desconto aumentou 52% do definido em 2004. Pelo MODELO do PMCMV, o desconto complemento variava de acordo com a renda familiar, inversamente proporcional, por estrato de renda, e de outras condições contratuais, como localização do imóvel, se o negócio jurídico era para adquirir imóvel novo, ou usado, ou ainda para construir, com a compra do terreno, ou não. O objetivo era contemplar o maior número de famílias e nas várias espécies de acesso à moradia.

✓ 2009: Criação do PMCMV, pela Lei n.º 11.977/2009, que recebeu o maior volume de aporte de recursos e foi o programa de habitação social com mais unidades construídas. O programa dividiu os segmentos sociais em 3 faixas de renda.

✓ 2013: ano pelo qual foi produzido o maior número de unidades habitacionais com o PMCMV – 1,1 milhão, a demonstrar que o modelo com arranque em 2003 dava seus frutos.

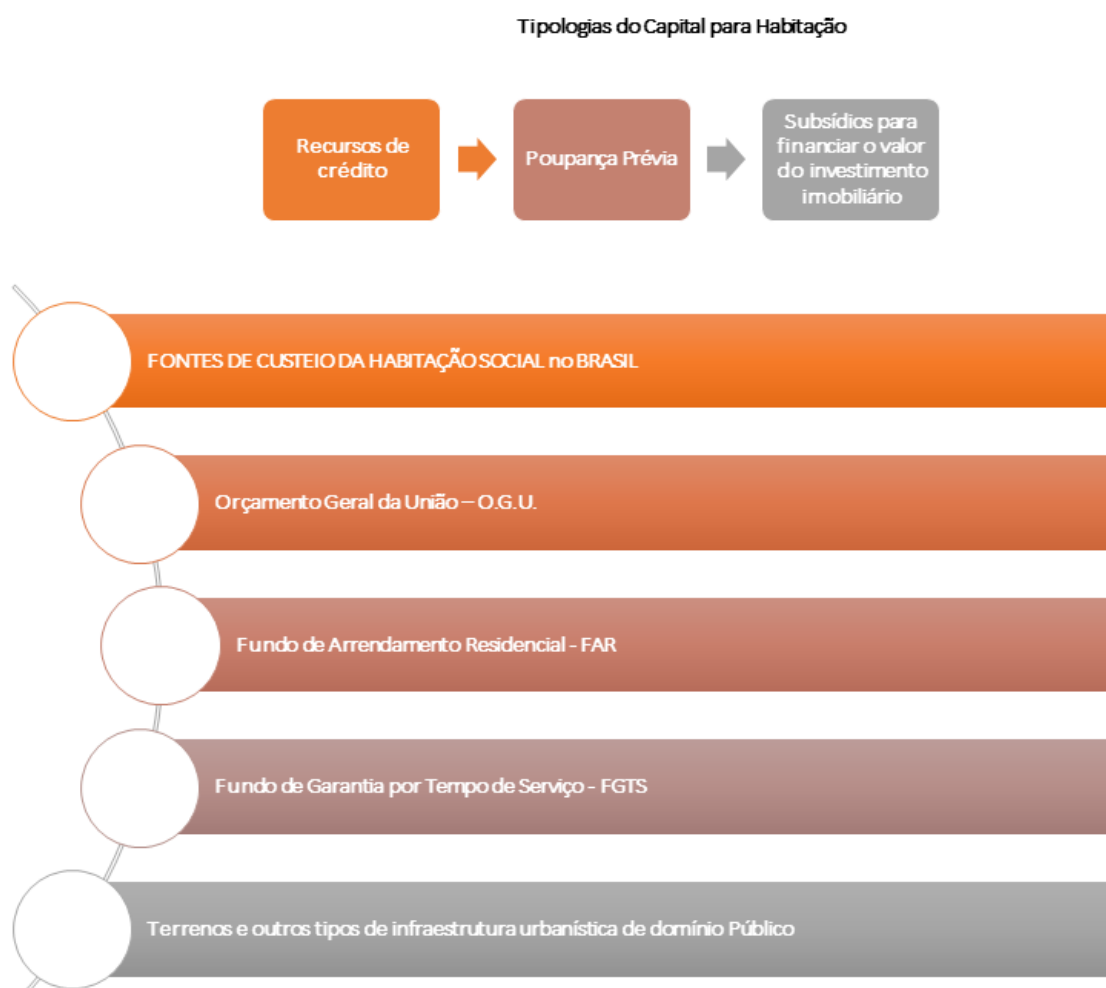


Figura 15. Estrutura gráfica das fontes de recursos da Habitação no Brasil, a partir da Lei n.º 11.124/2005.

Nota. Fonte: Elaborado pela autora.

O sistema de custeio da habitação social possui um desenho complexo, que se relaciona aos rendimentos mensais das famílias destinatárias dessa política de promoção pública.

O foco de nossos estudos se direciona à utilização dos imóveis públicos na execução dessas políticas, notadamente os terrenos de marinha. Pelo viés do financiamento ou custeio das políticas

habitacionais, indicamos a origem financeira, com seus fundos e orçamento público, e percebe – se que a utilização dos imóveis públicos passa a compor o aspecto financeiro do custeio da habitação de promoção pública, o que se constitui outra forma de subsidiar a habitação social (por meio dos terrenos públicos). Esta forma repercute no valor de aquisição do terreno, haja vista que os entes públicos promotores das políticas habitacionais precisam para desenvolver o projeto urbanístico unifamiliar.

Conforme estudo de (Freitas & Magnabosco, 2015, p. 104):

As doações têm um efeito expressivo no valor final do investimento, podendo chegar a 15 % do valor do imóvel. Isso reduz o valor do crédito, constituindo uma transferência de riqueza do Estado para as famílias. Essa transferência depende, sobretudo, do valor da terra, que varia significativamente entre regiões e dentro das regiões do país. Por esse motivo, o valor do subsídio obtido com a doação do terreno não segue uma lógica paramétrica clara. Contudo, esse mecanismo constitui uma forma de participação federativa das esferas estaduais e municipais de governo que, por vezes, não dispõem de fluxos financeiros para arcar com subsídios habitacionais.

A legislação brasileira aplicada aos imóveis públicos contempla a sua destinação para finalidades que caracterizam o interesse público, e que veio a ser reforçada com o sistema nacional de habitação, aperfeiçoado nos primeiros anos de 2000.

Como segmento do planejamento urbano, a Habitação social requer um aporte financeiro de grande monta, o que torna a intervenção do Estado um mecanismo que garante a execução dessas políticas, embora possa o particular, através de parcerias, investir nas construções dos projetos, o que causará uma financeirização exacerbada e a supervalorização do capital imobiliário, afastando os segmentos de baixa renda à aquisição. A lei n.º 14.118/2021 encerrou o programa minha casa minha vida no Brasil e instituiu o programa casa verde e amarela, que cria um paradigma de habitação social: Locação Social, por meio de financiamento das parceiras público privado.

1.2 Estado do Bem-estar Social e o Estado Neoliberal: as funções do Poder Público

A importância de trazer à discussão o papel do Estado e sua função na organização da sociedade, e, particularmente, no atendimento das necessidades de parcela significativa de camadas sociais hipossuficientes, tanto influencia no atendimento das vulnerabilidades econômicas, o que decorre da própria crise da economia capitalista, como altera as políticas públicas ao ampliar a execução de programas que tenham consequências diretas no espaço urbano.

São as transformações das sociedades capitalistas dos países europeus e dos EUA na primeira metade do séc. XX – entremeadas por duas guerras mundiais, a quebra da Bolsa de Nova York (1929), a revolução socialista de 1917 na Rússia, a ascensão e derrocada do nazifascismo, regimes autoritários em Portugal (salazarismo) e na Espanha (franquismo) – que se poderá contextualizar o denominado Estado do bem-estar social, como resposta a esses modelos, via de regra, autoritário e ditatorial, nas palavras de Leonel Fadigas (2015, p. 26):

Na Europa, a reconstrução das cidades e das economias destruídas pela guerra, e a necessidade de reforçar a coesão social após o final da II Guerra Mundial, deram corpo a políticas de forte pendor social que permitiram o desenvolvimento do modelo de Estado social europeu. A necessidade de reconstruir as infraestruturas produtivas, de dar sentido e coesão social às sociedades afetadas pela guerra e de

edificar uma realidade que pudesse resistir às tentativas de retorno a um passado próximo, que se revelara trágico para os países e os povos, teve como consequência um aprofundamento do papel e das funções do Estado. A reconstrução física dos territórios e a reconstrução da sociedade, num quadro solidário, andaram aqui de mãos dadas.

As discussões teóricas sobre o Estado e qual o seu papel na sociedade, além da coesão territorial em um determinado espaço territorial, dominaram as reflexões da Ciência Política e da Teoria Geral do Estado, haja vista que a correlação entre o modo de produção econômico reflete na superestrutura jurídica, política e ideológica. Inaugurou – se a teoria materialista da história no século XIX, e se estendeu pelo séc. XX, o que também se estendeu a racionalização do Estado que se afastava do patrimonialismo, e exsurgia como pessoa jurídica de Direito Público, seja pela forma de governo monarquista seja republicana, com as limitações do poder recortadas e definidas com a elaboração, aprovação e promulgação da Constituição.

Se o Estado se constitucionalizava, o seu papel navegava ora no Neoliberalismo econômico, ora no intervencionismo econômico em busca do bem-estar social. Maior ou menor intervenção era a coloração relacionada à ideologia dominante.

O que defende o liberalismo econômico? Defende as liberdades prescindindo do Estado. As forças atuantes na economia se autorregulam. Mas a crise econômica na primeira metade do séc. XX, notadamente a de 1929 e as duas grandes guerras mundiais levaram o Estado a intervir no mercado, na sociedade e na economia. Rompe – se o individualismo e vem o Estado a prover muitas demandas sociais, que simplesmente o mercado não respondia (Anderson, 1995). **Nas três décadas seguintes à Segunda Guerra, o Estado do Bem-Estar Social ou Estado Providência desenvolveu suas políticas protetivas aos hipossuficientes socialmente.** Contudo, o sistema econômico era o capitalismo.

O Estado do Bem – Estar social executa políticas públicas de intervenção direta na sociedade. No que se refere à habitação social, o Estado passa a subsidiar os custos da produção habitacional, ou em outro modelo, fornecia gratuitamente à moradia, para os considerados hipossuficientes, ou subsidiada na oferta ou procura (aluguel social). Esta nova função estatal veio a somar a outros desempenhados pelo Poder Público, que além de regulador e normatizador do uso e ocupação do solo, participa diretamente da produção habitacional.

Configurando – se o Estado pós segunda guerra como Estado Providência, as contradições entre a classe dominante e a classe dos trabalhadores recrudesceram, em razão das classes dominantes desejarem maior acumulação e menor intervenção do Estado (Bresser-Pereira, 2011).

Como acima mencionado, o pós-guerra vai revestir os Estados da Europa Ocidental de um sistema de proteção social, o que quer dizer um Poder Público intervencionista e provedor de bem-estar, para elevar a qualidade de vida, o emprego e o crescimento socioeconômico dessa região.

Se o *welfare state* se realizou em um determinado estágio da história, as discussões acerca da relação capitalismo e bem-estar social remonta ao séc. XIX, segundo (Esping-Andersen, 2011, p. 85), quando “foram formuladas pelos economistas políticos do liberalismo clássico – de convicções liberais, conservadoras ou marxistas.” O debate vinha da questão de que a economia capitalista, moldada nas

forças do mercado produtor e consumidor, só atua nela quem se encontra participante do mercado, logo o objetivo de levar o bem-estar social caberia ao Estado, pois o mercado não substitui as mazelas sociais oriundas da própria contradição do sistema capitalista, que é pautado na apropriação individual ou corporativa de seu excedente. Para “equilibrar” esse excedente a favor da maioria, necessitava de (I) um regime democrático, com a universalização da participação coletiva, (II) em um Estado moderno, burocrático e eficiente, finalmente (III) do Estado providência. Esses fundamentos foram analisados por (Esping-Andersen, 2011).

O mesmo autor citado afirma que o “novo estruturalismo marxista”, partindo da dialética e do materialismo histórico, advoga que o Estado providência “é um produto inevitável do modo de produção capitalista, [pois] a acumulação de capital cria contradições que forçam a reforma social.” Justifica – se esse viés marxista no pressuposto que o poder é estrutural, e como tal não necessita de um elemento impulsionador para seu exercício, como a promoção de agentes políticos, sindicatos etc; segundo o Estado é, de certa forma, autônomo das classes dirigentes (Esping-Andersen, 2011, p. 92).

A par das discussões teóricas explicativas do *Welfare State*, com o fim da Segunda Grande Guerra, a composição das forças sociais engendrou a construção do Estado a partir da incorporação de políticas públicas favoráveis às classes trabalhadoras na área da Saúde, Educação, Habitação, proteção legal do trabalho e do trabalhador, da previdência social, gerando ônus sociais aos proprietários dos meios de produção e determinante intervencionismo do Estado na economia, na sociedade e em políticas sociais protetivas, equilibrando as forças sociais antagônicas. Ainda se ressalta a necessidade de recuperação física das cidades que ficaram destruídas com o embate direto na Segunda Guerra, como asseverou Bresser – Pereira (2011, p. 181):

Todo o período, desde o início do século até a crise dos anos 1970, foi o tempo do capitalismo fordista. O conceito de “regime de acumulação fordista”, introduzido pela Escola da Regulação francesa, foi uma expressão feliz para indicar a forma que o capitalismo assumiu entre o início do século XX e os anos 1970, porque este foi um período caracterizado pela linha de montagem, a produção em massa e o barateamento dos bens de consumo durável, e por uma grande coalizão política incluindo o capitalismo vitorioso, a classe profissional emergente, e os trabalhadores cujos salários aumentavam com a produtividade.

No Brasil, a Constituição federal de 1988 alargou os direitos sociais, incluiu a habitação como primeiro direito, fruto de luta dos movimentos sociais desde a década de 1970. O modelo europeu entre bem-estar-estar social e Liberalismo teve no Brasil suas particularidades de ordem econômica, política e social.

Para Carreiras (2011), o Estado Providência vem a se constituir no pós – guerra da década de 1940, e quanto à política voltada para Habitação Social, faz – se mister destacar três aspectos: (1) Econômico, pelo soerguimento da economia europeia e a incapacidade do mercado privado atender a demanda; (2) sócio – demográfico, em razão do crescimento populacional; (3) ideológico, para a construção do mundo europeu com a ideia de “justiça universal” e de modernidade.

O Estado intervencionista deu lugar a sua paulatina desregulamentação, quando a partir década de 1970, com a crise econômica internacional, sob a ideologia neoliberal, passou a se ausentar de

políticas públicas e atribuiu ao mercado a manifestação de suas forças e equilíbrio a partir da “mão invisível”. A Inglaterra e os E.U.A. foram os representantes desta fase. De acordo com Anderson (1995, p. 11):

A hegemonia deste programa [neoliberal] não se realizou do dia para a noite. Levou mais ou menos uma década, os anos 70, quando a maioria dos governos da OCDE – Organização Europeia para o comércio e Desenvolvimento – tratava de aplicar remédios keynesianos às crises econômicas. Mas, ao final da década, em 1979, surgiu a oportunidade. Na Inglaterra, foi eleito o governo Thatcher, o primeiro regime de um país de capitalismo avançado publicamente empenhado em pôr em prática o programa neoliberal. Um ano depois, em 1980, Reagan chegou à presidência dos Estados Unidos.

A pesquisa se baseou nas posições teóricas de Keynes e seus defensores, quanto ao intervencionismo do Estado na economia, no processo de acumulação de capital, no modo de produção capitalista. No que diz respeito ao Neoliberalismo, destaca – se as ideias de Hayek e seus intérpretes, aplicadas a partir dos efeitos da crise do Capitalismo monopolista da década de 1970 na Europa e nos E.U.A.

Therborn (1995, p. 43) retrata o contexto da consolidação do Estado do Bem – Estar social:

O Pós-Guerra foi também o período de crescimento do Estado na Europa ocidental e no restante do mundo. Na Europa ocidental e na América do Norte, isto se tornou manifesto com a difusão dos Estados de Bem-Estar, os quais, nos anos 60, enfrentaram proporções verdadeiramente dramáticas em sua expansão. Em grande número de países, os recursos do Estado, por exemplo para gastos sociais, aumentaram, em duas décadas, mais do que em toda a história anterior a 1960. Também em outras partes do mundo, durante este período, houve um grande crescimento do Estado sob a fórmula do “socialismo real”, no Japão, na Ásia oriental e, também, na América Latina, onde se desenvolveu a industrialização com uma importante intervenção estatal. Podemos dizer que, pelo menos até meados dos anos 70, o capitalismo se defrontou tanto com a expansão dos Estados como dos mercados.

A questão da habitação é analisada neste contexto do papel do Estado e suas intervenções ou não nas políticas públicas. O estudo mais amplo permite analisar o rumo da habitação e particularmente a Habitação Social, voltada para um segmento social específico de menor renda.

Para o Brasil, Furtado (2003) afirma que o grande problema social não é decorrente das diferenças entre o rural e a área urbana, mas a concentração de renda nas mãos dos mais abastados. Quanto à Habitação, o renomado economista, indica que é o maior problema social do Brasil, na medida em que milhões de pessoas pobres não possuem renda para financiar sua moradia (Furtado, 2003, p. 184):

Com efeito, o déficit habitacional é o grande empecilho para superar-se o quadro de pobreza. Os 53 milhões de pobres e miseráveis brasileiros não têm como pagar um aluguel, muito menos como possuir uma moradia. Suprir esse déficit exige um investimento a longo prazo, uma massa de recursos que podemos estimar em 4% do produto nacional. O constante endividamento do país agrava o quadro da pobreza e complica a implantação de projetos que visem a solucioná-la. Hoje, por exemplo, se o governo conseguisse o equivalente a 4% do produto nacional, essa parcela seria logo absorvida pelo pagamento de juros.

O Estado do Bem-estar Social originou – se na Europa em um contexto específico pós Segunda Guerra Mundial. Já no Brasil, o tempo histórico diverge dessa classificação. A atuação forte do Poder Público nas políticas habitacionais de promoção pública e de modo democrático se deu com a ascensão do governo do Partido dos Trabalhadores em 2003.

1.3. Espaço e Regulamentação: uma perspectiva da construção do espaço urbano

O ordenamento do território pressupõe planeamento e normatização do uso e ocupação do solo. Não se prescinde da análise de que esse ordenamento possui intencionalidades e ideologias relacionadas a uma sociedade estratificada e capitalista.

O estudo da legislação que incide sobre o território e sobre as ações governamentais para cumprir o planeamento urbano revela se há uma legislação específica que regule o território, acompanhando as transformações, e quão é cumprida seus programas e planos para o ordenamento do território.

Em Portugal, podemos trazer à baila as investigações de Jorge Carvalho (Execução dos Planos Territoriais, 2016), ao estudar a “Execução dos Planos Territoriais”, foca na novel legislação sobre o ordenamento do território, com a aprovação da Lei de bases gerais da política pública de solos e do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial.

O ordenamento do território com as regras delimitadoras é fonte de conhecimento para o Urbanismo, pois a legislação é urbanística, ou se aplica ao uso e ocupação do solo urbano (Carvalho, Execução dos Planos Territoriais, 2016).

O conhecimento do espaço urbano e seus elementos que compõem a cidade pela ótica do Urbanismo alarga a visão da realidade e sua dinâmica (processo de interação com o território), em fluxo de mudanças. A legislação espelha as forças atuantes na sociedade, com predominância da vontade da classe social dominante. O viés é entender a ligação do espaço transformado com a legislação que o regula.

O estudo da legislação, que incide sobre o território e seu uso, demonstra o tratamento jurídico para a formatação da política habitacional, e clarifica a compreensão das normas sobre o território, haja vista que o processo de ação do Poder Público sobre a cidade é por meio de instrumentos jurídicos regulamentados (Plano diretor, Lei de Uso e Ocupação, Estatuto da Cidade, Leis Orçamentárias).

De outro modo, também mencionamos os meios jurídicos de legalização para destinação individual aos beneficiários, etapa posterior à execução das políticas públicas habitacionais, como a doação, a concessão de direito real de uso – CDRU, a concessão de uso especial para fins de moradia – CUEM, o aforamento. As normas jurídicas evoluem e acompanham as mudanças ocorridas na sociedade.

Observa – se que a legislação também é reflexo da ideologia que permeia as políticas habitacionais e podemos exemplificar pela aprovação da Lei n.º 6.766/1979 que regula o parcelamento do solo urbano, que passou a disciplinar o loteamento, o desmembramento do solo urbano, criminalizando as atividades dos loteadores ilegais (arts. 50 a 52, alínea “d”, Lei n.º 6.766/1979), com a determinação de parâmetros urbanísticos para aprovação do parcelamento urbano, o que empurrou muitos loteamentos que não atendiam as exigências legais para a clandestinidade, crescendo sobremaneira o passivo da cidade “ilegal”.

Na outra ponta, o que podemos chamar de “legaliza tudo”, veio a lei nº 13.465/2017, oriunda da Medida Provisória nº 759/2016, como se depreende do art. 9.º:

Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

A crítica que se faz, e aqui se adere, é se não haverá estímulo às ocupações informais, já que se criou a REURB; segundo, a lei afirma que “para fins da REURB, os Municípios poderão **dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios**” (§ 1.º, do art. 11, da lei nº 13.465/2017). A lei ampliou a legalização dos loteamentos informais para abranger os constituídos por segmentos mais abastados, haja vista que classificou a REURB – E (REURB de Interesse Específico) que é a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de população de baixa renda, pois para a regularização de baixa renda se criou o REURB – S ou REURB de Interesse Social.

Em decorrência do recorte temporal a partir de 1964, enfatizamos as regulações territoriais a partir deste período, no espaço urbano do Recife.

O ordenamento do território em Recife, a partir de 1961, foi regulado pela Lei nº 7.427/1961 – Código de Urbanismo e Obras (com destaque aos arts. 10 ao 15), que dividiu a cidade em 3 setores:

1. SETOR URBANO;
2. SETOR SUBURBANO; e
3. SETOR RURAL.

E cada um dos setores subdivididos em zonas.

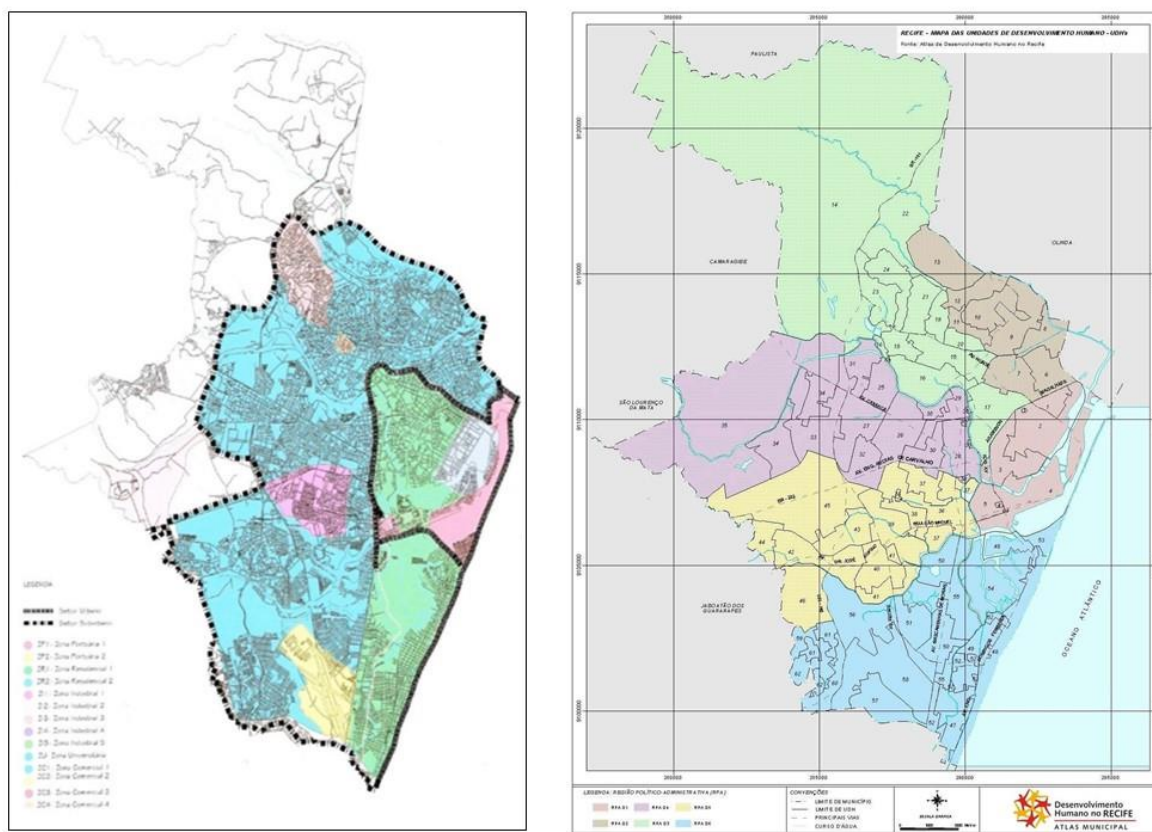


Figura 16. Mapa de zoneamento do Recife, conforme Lei nº 7.427/61. Fonte: (Silveira JR, 2016). A Regulação Urbanística no Ordenamento do Espaço Urbano, UFPE – MDU, 2016, p. 33. Apud SOUZA, Maria Ângela. Arquivos, 2016. Mapa atual zoneamento do Recife, conforme Lei Municipal n.º 16.293/97, mapa das Regiões Político-Administrativas (RPA) do município de Recife. Nota. Fonte: Atlas Municipal de Desenvolvimento Humano do Recife.

O zoneamento ou o ordenamento excluía a habitação popular dos setores mais ao centro com melhor estrutura urbanística. O mapa seguinte dá ideia dessas escolhas da política habitacional de promoção pública que vigorou entre 1964 a 1986, ao local no território os conjuntos habitacionais construídos sob a ideologia do primeiro período, com a legislação a espelhar a periferização da habitação social.

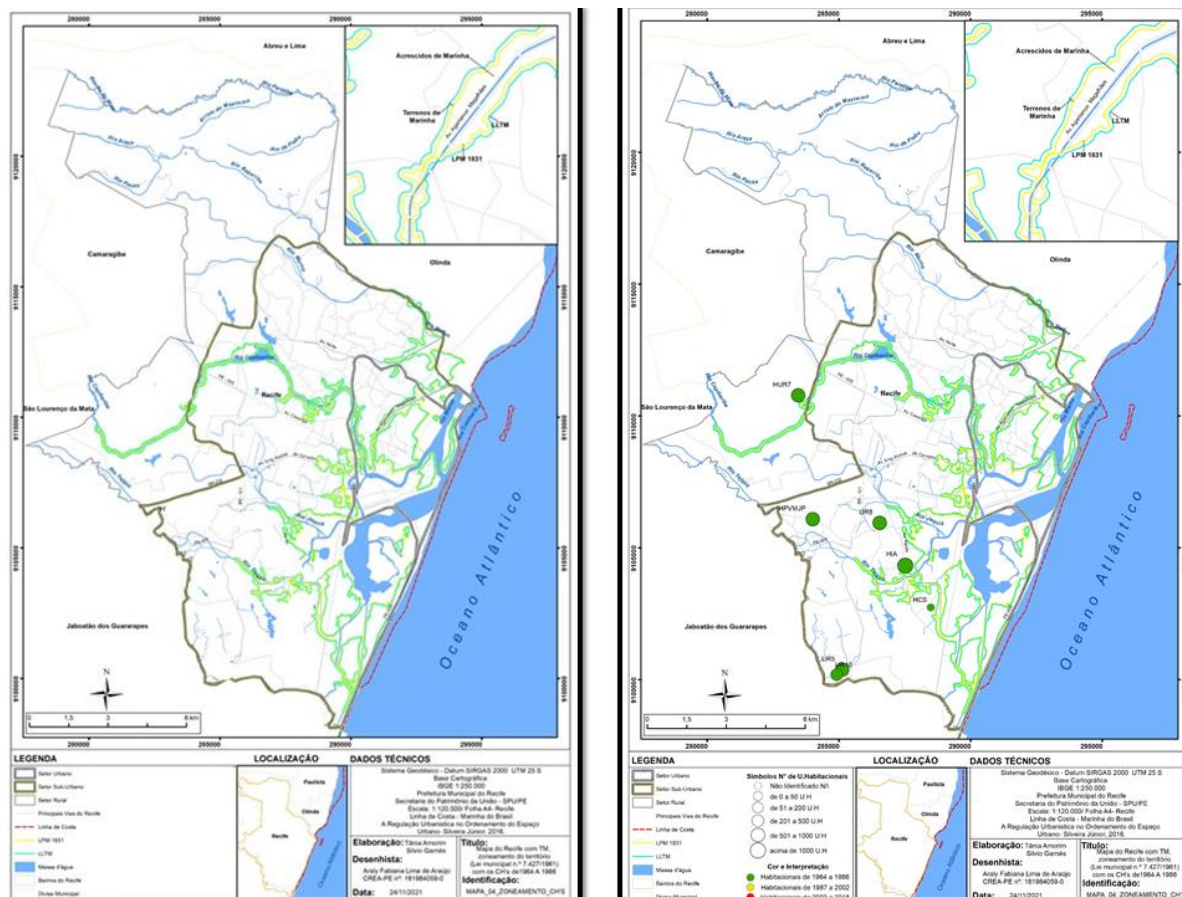


Figura 17. Mapa do zoneamento do Recife, de acordo com a Lei n.º 7.427/61, que estabeleceu 3 setores (urbano, suburbano e rural), com a demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos. Pelo zoneamento de 1961, chama a atenção que a habitação popular foi permitida no setor rural. *Nota.* Fonte do mapa: (Silveira JR, 2016), e elaboração da autora e de Sílvia Garnés na localização dos CH's, desenho de Araly Araújo. Linhas LPM de 1831 e LLTM demarcadas pela SPU/PE.

Os **SETORES URBANO e SUBURBANO** possuíam zonas iguais na sua tipologia, que eram as ZONAS COMERCIAIS, ZONAS PORTUÁRIAS, ZONAS INDUSTRIAIS e ZONAS RESIDENCIAIS, sendo diferente a quantidade das zonas. O SETOR SUBURBANO possuía a mais a ZONA UNIVERSITÁRIA. Por fim, o SETOR RURAL abrangia as demais localidades, como sítios ou terrenos que façam parte do município do Recife e estejam fora dos limites dos outros setores.

Destaca – se o art. 22 da Lei n.º 7.427/61 quanto ao ordenamento do território para as chamadas **habitações populares**, que seus núcleos com esta finalidade seriam criados pelo Município nos Setores SUBURBANO e RURAL, e retira das áreas mais centrais, em escala municipal. Essa regulamentação vai refletir – se nas políticas habitacionais de promoção pública, ao produzir uma habitação popular periférica, o que pode ser traduzida na expressão “produção de injustiça espacial” de André Luiz Prado (2014).

O Município do Recife aprovou um novo Ordenamento do Território e **revogou expressamente** o Código de 1961, por meio da Lei Municipal n.º 14.511/83 (Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências).

O novo marco legal se volta para integrar a cidade à Região Metropolitana do Recife – RMR, orientar quanto ao uso, à distribuição territorial da população, e determinar a preservação do meio

ambiente e da paisagem histórica e cultural. Novas temáticas vão se incorporando ao aspecto regulatório proporcionalmente à complexidade das relações sociais no meio urbano, decorrente do crescimento populacional, do adensamento das periferias e o fim das fronteiras dos municípios limítrofes, que existiam nos mapas geopolíticos, do que nos marcos territoriais. Entrando na pauta as questões ambientais.

A nova regulamentação espelhava o processo de conurbação da década de 1970. A institucionalização ou formalização do processo de conurbação de cidades com características metropolitanas veio em 1973 com a Lei Complementar n.º 14/73, dentre elas estava o Recife, como centralidade da área metropolitana.

A legislação de 1983 determinou os limites da ocupação urbana do Recife em duas áreas distintas:

I – Área de expansão urbana: compreende a parte do território municipal considerada de interesse para fins de preservação natural, proteção espacial e ocupação urbana de baixa densidade;

II – Área urbana: compreende a parte do território municipal delimitado para fins de ocupação urbana. Ainda nesse modelo de ordenamento, a área urbana é dividida em ZONAS:

- ✓ Zonas residenciais;
- ✓ Zonas de atividades múltiplas;
- ✓ Zonas industriais;
- ✓ Zonas especiais;
- ✓ Zonas verdes;
- ✓ Zonas institucionais.

Podemos destacar **(1) AS ZONAS ESPECIAIS** (áreas urbanas que exigem tratamento específico na definição de parâmetros reguladores de uso e ocupação do solo), gênero que abrange duas tipologias regulatórias dos padrões urbanísticos:

✓ **(1.1) PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO** – com aplicação de normas mais rigorosas para o uso e ocupação do solo, em razão de interesse de preservação de sítios históricos e/ou culturais, configurando as ZONAS ESPECIAIS DE PRESERVAÇÃO – ZEP, classificadas (1) SETOR DE PRESERVAÇÃO RIGOROSA – SPR, e (2) SETOR DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL – SPA.

✓ **(1.2) ADEQUAÇÃO DE NORMAS URBANÍSTICAS ÀS ÁREAS POBRES** - flexibilização dos parâmetros urbanísticos e construtivos em determinadas áreas ocupadas por assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, com aplicação de normas urbanísticas especiais, no interesse de promover a regularização jurídica e a integração na estrutura urbana. São as **ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL – ZEIS**. Este instrumento urbanístico, aliás, torna – se modelo referencial de democratização do território urbano, de justiça espacial, e de discussão acadêmica (Rolnik & Santoro, Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária, 2013) .

Com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, e a inclusão da ZEIS como instrumento de política fundiária para inclusão de territórios expansivos por ocupação informal de baixa renda, os municípios brasileiros executaram processos demarcatórios dessas Zonas. E mais, em várias ZEIS, foram também construídos conjuntos habitacionais de promoção pública, o que este instrumento ampliou sua função original. **Podemos exemplificar a ZEIS Brasília Teimosa e o Conjunto Habitacional Brasília Teimosa, dentro da ZEIS Brasília Teimosa.**

Na Lei de Uso e Ocupação do solo de 1983, o conjunto habitacional (gênero) foi definido como um grupamento de unidades residenciais em edificações multifamiliares ou unifamiliares, dispostas especialmente de forma a compor uma unidade urbanística integrada.

Observa – se que a lei citada de 1983 menciona várias comissões, como a comissão espacial de acompanhamento do plano de ocupação e uso do solo, a comissão especial do código de obras e posturas, além do conselho de desenvolvimento urbano, que tinha a finalidade de propor diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos para a política de desenvolvimento urbano, todas elas com representantes de várias entidades públicas e privadas envolvidas em interesses da regulação do território municipal, mas **não há em nenhuma comissão um representante da Secretaria do Patrimônio da União, haja vista que a cidade do Recife possui uma área de 40% classificada como terrenos de marinha e acrescidos.**

Neste período, até 1985, e desde 1964, os prefeitos das capitais não eram escolhidos por escrutínio popular e sim por nomeação do órgão central, em Brasília, característica de regimes autoritários. Contudo, destacamos duas questões interessantes que contrariaram esse viés autoritário, quais sejam, na lei de uso e ocupação do solo do Recife de 1983, criou – se a figura urbanística da ZEIS, e segundo permitiu a participação da sociedade quando os planos urbanísticos que resultassem em alterações na Lei de uso e ocupação do solo, antes da aprovação final, deveriam ser DIVULGADOS para exame e conhecimento público, através de edital, e durante 30 dias, qualquer cidadão ou entidade interessada poderia solicitar a modificação destas propostas, apresentando ao Conselho de Desenvolvimento Urbano, os argumentos necessários (art. 57, da Lei municipal n.º 14.511/83).

Em 1996, o Município aprova nova lei de uso e ocupação do solo – LUOS e revoga a anterior (a de 1983): a Lei n.º 16.176/96. A aprovação da nova lei de uso e ocupação do solo já sob a égide da Constituição democrática de 1988, o que repercute no texto referido quando, no art. 1.º, determina que:

A produção e organização do espaço urbano do Município do Recife, tendo como princípio fundamental à função social da propriedade urbana, obedecerão às diretrizes estabelecidas na Lei Orgânica do Município do Recife – LOMR, no Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife – PDCR, no Plano Setorial de Uso e Ocupação do Solo – PSUOS e às normas contidas nesta Lei.

Uma novidade incluída na última lei de uso e ocupação do solo, de 1996, o art. 3.º, ao determinar que “A regulação urbanística de que trata esta lei considera as **características geomorfológicas do território municipal**, a delimitação física entre os morros e planícies, bem como a infraestrutura básica existente, o solo e as paisagens natural e construída”.

Da lei anterior de uso e ocupação do solo, a novel legislação herdou que a (1) organização do espaço urbano do Recife buscará sua integração à área metropolitana, e (2) ampliou as normas regulamentadoras da ZEIS, que será reconhecida ao atender os requisitos:

- ✓ Ter uso predominantemente habitacional;
- ✓ Apresentar tipologia de população com renda familiar de até 3 salários – mínimos;
- ✓ Ter carência ou ausência de serviços de infraestrutura básica;
- ✓ Possuir densidade habitacional não inferior a 30 residências por 10.000 m² (1 hectare);
- ✓ Ser passível de urbanização.

Foi também instituído o Plano de Regularização das ZEIS – PREZEIS, formatando as regras para a urbanização e a regularização das ZEIS.

O Zoneamento da cidade, com a regulamentação de 1996, foi definida a partir de 33 Unidades Urbanas – UU, podendo uma UU ser composta por um único bairro ou por mais de um bairro. O território compreendia 4 zonas, para efeitos de urbanização:

- ✓ **Zonas de Urbanização Preferencial – ZUP** (São áreas que possibilitam alto e médio potencial construtivo compatível com suas condições geomorfológicas, de infraestrutura e paisagísticas);
- ✓ **Zonas de Urbanização de Morros – ZUM** (São áreas, por sua característica geomorfológica, possibilitam uso e ocupação do solo em condições especiais e de baixo potencial construtivo);
- ✓ **Zonas de Urbanização Restrita – ZUR** (caracteriza-se pela carência ou ausência de infraestrutura básica e densidade de ocupação rarefeita, na qual será mantido um potencial construtivo de pouca intensidade de uso e ocupação do solo);
- ✓ **Zonas de Diretrizes Específicas – ZDE** (compreendem as áreas que exigem tratamento especial na definição de parâmetros reguladores de uso e ocupação do solo). Nesta última classificação, podemos exemplificar as ZEIS, as ZEPH (Zonas Especiais do Patrimônio Histórico – Cultural), e a ZEPA (Zonas Especiais de Proteção Ambiental).

Por esta lei, o Município incluiu como **áreas especiais**, para efeito de urbanização preferencial e de implantação de programas habitacionais, aquelas áreas destinadas às ações municipais de urbanização, construção de residências e de equipamentos públicos, tendo como beneficiários os segmentos sociais de baixa renda. A preferência a este segmento pela necessidade de realocar as famílias assentadas em áreas de risco, leitos de canais e córregos e em áreas públicas. Ainda, agrega – se ao planejamento preferencial indicado a parceria com outras instituições de caráter privado, como as organizações não – governamentais, e outras públicas, como a Secretaria do Patrimônio da União – SPU que faz a gestão dos terrenos públicos de domínio da União.

Os usos urbanos, sob o abrigo da lei municipal de uso e ocupação do solo, são das categorias **HABITACIONAL, NÃO – HABITACIONAL, e MISTO**.

Os pormenores de uso e ocupação do solo urbano em Recife não se apresentam como tema da presente pesquisa, mas se esclarece que o **USO** se relaciona a finalidade utilizada no território (habitacional, não – habitacional, ou misto), com as regras de distribuição espacial; e a **OCUPAÇÃO**⁵ vincula – se aos parâmetros reguladores do terreno, que são medidos pela Taxa do Solo Natural do Terreno – TSN; pelo Coeficiente de Utilização do Terreno – p; e pelos Afastamentos das Divisas do Terreno – Af.

Cada Zona vai ter seus padrões referenciados na OCUPAÇÃO, por exemplo, na ZUP 1 – Zona de Urbanização Preferencial, a Taxa de Solo Natural será de 25%.

Desde a sua instituição, na lei de 1983, que as ZEIS vêm ocupando partes significativas do território, distribuídas em vários bairros. E em 1996, já somavam 31 ZEIS. Um viés que se propõe a deixar em aberto para novas pesquisas é a ocupação territorial das comunidades informais em áreas públicas no Recife.

Em ato contínuo, **nova lei dispõe sobre as Regiões Político – administrativa (Lei n.º 16.293/97)** que passa a dividir o território do Recife em **6** regiões político – administrativas e 94 bairros, com objetivo da “formulação, execução e avaliação permanente das políticas e do planejamento governamentais”.

Além dos instrumentos jurídicos urbanos ou de aplicação no espaço urbano, podemos referenciar a legislação que incide sobre o patrimônio imobiliário da União.

Abrimos aqui um parêntese para explicar que a Constituição federal de 1988 definiu a o conjunto de bens dominiais para os entes políticos da federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), e regulamentou por leis infraconstitucionais a competência sobre seus imóveis, a forma de incorporação ao seu patrimônio e as destinações desses imóveis.

A legislação do Patrimônio da União acompanhou as mudanças na sociedade e sua interação com o espaço físico, desde a aprovação da lei orçamentária de 1831 que deu o ponta a pé inicial, sob a égide do Estado brasileiro, para a arrecadação sobre as áreas de marinha, de propriedade pública. Essas mudanças podem ser apontadas como as transformações do território ocorridas desde esse período. Transformações territoriais que evoluíram às mudanças geográficas por intervenção humana ou não, às mudanças no processo de ocupação do território, e às mudanças normativas.

Como referência, vamos destacar as principais legislações que dispõem sobre a **regulação dos terrenos de marinha, e a relação com o espaço urbano**, tendo como ponto focal as áreas urbanas e a habitação social, pois se o planejamento urbano se desenvolveu para tornar a cidade mais legítima

⁵ Os arts 92 e 93 da Lei n.º 16.176/96:

Art. 92. As condições de ocupação do solo nas ZEIS obedecerão aos parâmetros e requisitos que vierem a ser estabelecidos em Lei específica, que definirá a localização e a delimitação das aludidas zonas.

Art. 93. As condições de ocupação do solo e a taxa de solo natural nas ZEIS obedecerão a parâmetros específicos definidos em Plano Urbanístico elaborado para cada ZEIS pelo órgão Municipal responsável pela urbanização destas zonas, com a participação das instâncias de gestão das ZEIS.

Parágrafo único. O Plano Urbanístico mencionado no “caput” deste artigo promoverá a regularização fundiária e estabelecerá normas para a urbanização de cada ZEIS, integrando-a à estrutura urbana e do entorno e possibilitando o controle urbanístico.

(contradições e dialética neste processo), as leis que regulam a relação dos terrenos de marinha com o território, e seu uso, também evoluíram, de uma regulamentação privatista, com realce na relação entre um indivíduo/interessado e o Poder Público/União, para leis patrimoniais que absorveram o processo de democratização que passou a sociedade brasileira com o fim da ditadura militar, e com a promulgação da nova Carta Magna brasileira, em 1988.

Esse processo de democratização foi concretizado quando a legislação do patrimônio da União passou a incluir como destinatários do uso das áreas públicas a parcela mais vulnerável economicamente nas destinações imobiliárias, tanto para regularização fundiária de comunidades consolidadas, como para provisão habitacional, por meio dos projetos construídos de habitação social.

Piccinini e Almeida (2015) faz uma análise sobre a legislação urbanística no Brasil, com realce no conteúdo ideológico do ordenamento jurídico incidente sobre o território, e a correlação de forças que influencia na elaboração normativa, bem como isso reflete na produção da cidade.

As autoras constatarem que a legislação que emana **após o fim da ditadura militar** no Brasil demonstra um “constitucionalismo de inclusão”, ao alçar em nível constitucional a Política Urbana, delegar competência ao município o protagonismo pelo planejamento urbano, além de categorizar o direito à habitação como direito social, democratizado com a participação popular. Em sequência, vem a aprovação do Estatuto da cidade (Lei n.º 10.257/2001) que regulamenta o capítulo constitucional da Política Urbana, com destaque, de um lado, para a propriedade privada, e, de outro, a função social da propriedade e da cidade, com instrumentos jurídicos para legalização das moradias de baixa renda e de acesso à terra.

Ainda nas reflexões das autoras citadas, na década de 1960 e as seguintes, a legislação incidente sobre a cidade era totalizante, ou seja, tratava a cidade de **modo uniforme**, para seu ordenamento, sem especificar regulamentações para áreas pobres, para áreas ocupadas pelos problemas urbanos gerados na complexidade da vida urbana. **Maricato** (As ideias Fora do Lugar e o Lugar fora das Ideias, 2000) e **Rolnik** (Guerra dos Lugares - A colonização da terra e da moradia na era das finanças, 2015) exploram bem essa temática.

A legislação atual que regula o domínio da União sobre os terrenos de marinha e seus acréscidos é da década de 1920 e da década de 1940 e recepcionada pela Constituição de 1988. Temos o Decreto – Lei 9.760/46 que dispõe sobre os bens imóveis da União, com a lista desses bens, conceitua os terrenos de marinha e seus acréscidos, impondo regras para regularização da ocupação de imóveis presumidamente de domínio da União. Essas regras dirigidas ao ocupante individual que se encontrava na posse de área pública.

Quanto à regularização de áreas ocupadas coletivamente por comunidade de baixa renda, o mencionado Decreto – Lei **silenciava** para a regularização, mas determinava que as questões sobre propriedade, servidão e posse eram de competência do Poder Judiciário (Parágrafo único, do art. 105, do Decreto – Lei n.º 9.760/46). A interpretação leva ao entendimento que a irregularidade na ocupação

não era situação de soluções administrativas, era o caminho judicial para restabelecer o pleno domínio sobre a propriedade pública.

Só em 2007, com a publicação da lei n.º 11.481/07 que esse Decreto – Lei foi modificado e incluída a seção III – A “Da Demarcação de Terrenos para a Regularização Fundiária de Interesse Social”, ao eleger as comunidades de baixa renda instaladas em suas áreas para a regularização dominial, o que significa que o terreno, apesar de ser da União, ainda não estava legalmente registrado no Cartório de registro de imóveis, demandando um procedimento administrativo prévio de titulação da área (Amorim T. M., 2010), para posterior destinação aos beneficiários da comunidade economicamente vulnerável. Criou um instrumento registral para facilitar e superar os entraves administrativos.

A lei n.º 6.766/79 que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências foi aprovada em um contexto tão bem estudado por Ermínia Maricato (*As ideias Fora do Lugar e o Lugar fora das Ideias*, 2000), que ressaltou o crescimento das grandes cidades brasileiras no período pós 1964, com a burocratização do planejamento urbano sob modelo dos governos militares, e verificou a dissociação entre o planejamento (ideia) e a cidade (lugar), já que o planejamento para a cidade formal se consubstanciava em “ideias fora do lugar”, e a cidade informal que ficava fora do planejamento caracterizava o “lugar fora das ideias”, contudo as contradições se explicitam quando o planejamento urbano refletia a inclusão de parte da “cidade informal” na legalização da terra para as comunidades marginalizadas.

A continuar nesse raciocínio, a lei de regramento para o parcelamento do solo incidia sobre a “cidade formal”. Porém, o movimento de democratização do espaço urbano e de aprovação de legislação mais favorável ao acesso à cidade lutou desde a instalação da ditadura para incluir esta pauta (Souza, 2007).

Os conflitos pelo acesso à terra são de natureza social, econômica, ambiental e institucional. A mitigação desses conflitos pode se dar pela Política Urbana, pelo Sistema de Ordenamento do Território, pela democratização dos instrumentos de destinação.

No contexto dinâmico do espaço urbano, devemos distinguir duas situações que ocorrem na cidade: o direito de construir; e, a urbanização.

Para a edificação, o Poder público emite a autorização de construção; para a urbanização, o processo é por meio da licença. Ambos são **atos administrativos de gestão do território**. Rui Papudo (2005, p. 5) afirma que “na maioria dos casos de urbanização, as iniciativas geram um conjunto de externalidades negativas (aumento de tráfego, poluição, etc) e (...) externalidades positivas (aumento de renda fundiária”. O Estado, nesses casos, atua de diversas formas no mercado fundiário, pelos investimentos, controle, licenciamento e autorizações.

No Brasil, podemos verificar a dicotomia da legislação no decorrer das mudanças políticas e ideológicas, da ditadura à democracia. Para isso, vamos utilizar a Lei n.º 6.766/1979 que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.

Parcelamento é gênero em que LOTEAMENTO e DESMEMBRAMENTO são espécies. O

loteamento é a subdivisão de gleba em lotes para construção com abertura de novas vias, logradouros ou prolongamento de vias públicas. O desmembramento é a subdivisão da gleba para edificação com aproveitamento do sistema viário existente.

O lote é o terreno servido de INFRA – ESTRUTURA BÁSICA, com índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para o sítio que se situe.

O QUE É INFRA – ESTRUTURA
BÁSICA?

- ✓ Escoamento das águas pluviais
- ✓ Iluminação pública
- ✓ Esgotamento sanitário
- ✓ Abastecimento de água potável
- ✓ Energia elétrica pública e domiciliar
- ✓ Vias de circulação.

Em 1999, já no **período democrático consolidado**, a **Lei n.º 9.785/99** incluiu o **parágrafo 6.º no art. 2.º da Lei n.º 6.766/79** que regula a infraestrutura básica mínima nas Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZHIS), qual seja:

O QUE É INFRA – ESTRUTURA
BÁSICA para ZHIS?

- ✓ Vias de circulação.
- ✓ Escoamento das águas pluviais
- ✓ Abastecimento de água potável
- ✓ Esgotamento sanitário
- ✓ Energia elétrica domiciliar

Em 2021, a lei de parcelamento do solo foi modificada (pela Lei n.º 14.118/2021) e alargou o rol de quem poderia patrocinar o parcelamento do solo (chamado de empreendedor pela lei), e incluiu o **ente da administração pública direta ou indireta habilitado a promover a desapropriação com a finalidade de implantação de parcelamento habitacional ou de realização de regularização fundiária de interesse social**, desde que tenha ocorrido a regular imissão na posse.

A lei de parcelamento do solo também flexibilizou os parâmetros do tamanho mínimo dos lotes quando o loteamento se destinar a **edificação de conjuntos habitacionais de interesse social**, já que a regra aplicada é que os lotes devem ter área mínima de 125 m² e frente mínima de 5 metros (art. 4.º, II, da Lei n.º 6.766/79).

Outra flexibilização da lei mencionada é quanto à exigência documental após a aprovação do projeto de parcelamento para registro em cartório de imóveis (§ 4.º do art. 18, da Lei n.º 6.766/79), que

fica dispensada a apresentação do título de propriedade quando o parcelamento for classificado **POPULAR**, destinado às classes de menor renda, em imóvel declarado de utilidade pública, com processo de desapropriação judicial em curso imissão provisória na posse, desde que seja promovido pelas pessoas jurídicas de direito público direta, ou suas entidades delegadas, autorizadas por lei a implantar projetos de habitação.

Os parcelamentos destinados à execução dos programas habitacionais de iniciativa das prefeituras e do Distrito federal são considerados de interesse público.

A legislação incidente sobre o ordenamento municipal também evoluiu, pois passou de um plano geral para o território, o que nivelava a cidade em um “tabuleiro” uniforme, contrariando a realidade com suas especificidades espaciais e suas complexas formas da sociedade interagir com o território, para uma legislação mais inclusiva dos espaços informais, como a criação das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, na década de 1980, e dos espaços formais para habitação social, principalmente na destinação de áreas públicas classificadas como terrenos de marinha, a partir de 2003. Lembrando que da década de 1990, pós Constituição de 1988 os principais diplomas legais e instrumentos jurídicos de regulamentação do uso e ocupação do solo em Recife eram:

- ✓ Plano Diretor;
- ✓ Lei de Parcelamento do Solo;
- ✓ Lei de Uso e Ocupação do Solo;
- ✓ Transferência do Direito de Construir;
- ✓ Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória;
- ✓ Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo.

Outra questão, não menos importante, é que o capitalismo tem desenvolvimento desigual no espaço, entendendo – se que os países desenvolvidos possuem relação com espaço diferentemente dos países classificados como periféricos, onde os índices de pobreza, de desenvolvimento humano apresentam influência na apropriação do território, com endosso do Estado, em uma perspectiva marxista. O espaço é local de conflito entre as classes sociais, onde o capital fundiário procura se sobrepor para acumular riquezas.

A crítica teórica sobre o espaço e habitação remonta a **Engels (1988)**, que ao tratar da questão, defendeu uma posição revolucionária quanto à socialização da propriedade, como a única forma de atender à demanda por moradia das classes trabalhadoras, tendo em vista que a classe burguesa propunha uma reforma e moralização da habitação (visão higienista), solução rechaçada por Engels, na sua teoria de luta de classes, por não resolver o problema.

As discussões sobre o espaço e seu uso passam pelas crises cíclicas do capitalismo, quando no recrudescimento da crise, as classes trabalhadoras são as que sofrem com a precarização das condições da vida, alargando a segregação social e espacial na área urbana.

O estudo desenvolvido fez emergir a diferença entre o território (Recife) e o espaço (localização dos conjuntos habitacionais). Na abordagem, veio à luz a contribuição interdisciplinar da Teoria do

Estado, o que se justifica a intersecção entre do Direito com o Urbanismo, no ponto em que o ordenamento do território pressupõe um conjunto de diretrizes e normas de uso e ocupação do solo regulado em legislação, que no caso do Brasil parte da Lei Maior ou da Constituição Federal de 1988.

O território é a base macroespacial onde se delimitou institucional ou juridicamente a pesquisa, com suas fronteiras reguladas no mapa oficial do Estado Brasileiro, ou seja, é o elemento territorial que compõe a unidade política municipal, com as características geográficas da formação física do relevo, e desse elemento a investigação identificou que a topografia, influenciada pelos rios e pelas águas marítimas, levou a cidade a se constituir de uma determinada forma (Souza, Posturas do Recife Imperial, 2002).

Por outro lado, por imposição constitucional, os chamados “terrenos de marinha e seus acrescidos” (Art. 20, VII da CF/88) são de domínio público federal, o que em um território como Recife, influenciado marcadamente pelas águas, torna premente estudar este território com o papel que essas áreas federais desempenham do ponto de vista urbanístico, em cruzamento à Habitação Social.

Outro autor que aponta o Recife como uma cidade marcadamente influenciada por suas águas é Flávio Villaça (Espaço Intra-Urbano no Brasil, 2001, p. 212), referindo – se que, muitas cidades brasileiras possuem uma relação com seus rios e mares, mas nenhuma **“desenvolveu com seu rio relações tão profundas e variadas – econômicas, sociais e culturais – como as que o Recife o fez com o (rio) Capibaribe”**, que se constituiu como uma via de deslocamento hidroviária desde à época da colonização, e permitiu a fixação de povoados às margens do rio. Ressalta que as demais vias de transporte foram influenciadas pelo traçado hidroviário.

O espaço urbano no recorte definido é a localização específica do objeto de estudo (conjuntos habitacionais para Habitação Social), ou a espacialização no território e o seu georreferenciamento por meio das coordenadas geográficas/cartográficas, identificando a dominialidade da área (privada/alodial ou pública), com as transformações em decorrência das escolhas políticas, ideológicas formatadas na legislação urbanística do ordenamento do território e nos programas de governo aprovados no Orçamento Público.

A **localização** decorre do espaço transformado, produzido e consumido, pressupondo deslocamentos por meio dos transportes de pessoas, como condição mínima para caracterizar o espaço urbano, de acordo com Flávio Villaça (Espaço Intra-Urbano no Brasil, 2001). O autor identifica que a localização urbana é determinada **(1)** por uma rede de infraestrutura, como as vias, o saneamento, pavimentação etc.; e **(2)** pelo transporte de pessoas, produtos e de comunicação. De todos esses atributos, o único imprescindível é a acessibilidade, conforme menciona (Villaça, 2001), e ressalta ainda que para se entender e explicar os “objetos urbanos”, passa a ter sentido no espaço não só como produto de transformação, como qualquer objeto transformado culturalmente da natureza, mas também a sua localização, “pois refere – se às relações entre um determinado ponto do território urbano e todos os demais” (Villaça, 2001, p. 24).

A questão é a relação espaço e regulamentação vinculada ao uso da terra pública no espaço urbano, o que se refere à terra pública por ser de domínio de um ente de natureza pública, a União, pessoa jurídica de Direito Público, criada pela Constituição Federal de 1988. Então, no art. 20 da Constituição Federal/88 tem um rol de bens públicos de domínio da União, independentemente da destinação ou afetação que as leis infraconstitucionais dão ao patrimônio público. Por exemplo, a praia marítima é de propriedade da União, mas inapropriável para uso exclusivo, sendo sua afetação ou destinação como bem de uso comum do povo, o que significa qualquer um pode usar e usufruir. Já os imóveis públicos destinados ao uso de serviço público específico são bens de uso especial com acesso limitado.

A relação que se estabelece entre o Estado e a regulação das relações sociais, econômicas e espaciais, com um arcabouço político (fonte e exercício do poder), normativo (conjunto de normas hierarquizadas e incidentes na sociedade), territorial (âmbito espacial de validade do Poder estatal) e punitivo (regras repressoras de ações danosas ao coletivamente estabelecido por via das instâncias do poder), essa relação é fruto do Estado moderno. Estado moderno entendido na acepção de unidade territorial, unidade política e unidade populacional, construído no bojo do Capitalismo comercial.

Quando se trazem as posições de pensadores sobre a relação Estado e regulação do território, permite – se a passagem de Raquel Rolnik, na brochura “**O Que é Cidade**”, com muita lucidez:

O projeto normalizador dos equipamentos coletivos é apenas uma das instâncias onde o Estado atua como produtor e conservador de normas, isto é, modelos homogêneos de cidade e cidadãos impostos ao conjunto da sociedade como regra. Assim, ao mesmo tempo que para os equipamentos de saúde há o indivíduo saudável, para a legislação urbana há a casa saudável, o bairro saudável. As casas e bairros de nossas cidades só podem ser construídos se obedecerem a um certo padrão, completamente adaptado à ocupação capitalista da terra e à micropolítica familiar burguesa. A reprodução infinita do projeto – padrão na cidade reforça a norma. Assim, para o planejamento urbano, as favelas e áreas de invasão, assim como os cortiços e os quintais, são habitações subnormais. (Rolnik, 1995, p. 68)

O Estado também se apresenta às populações mais pobres – que não desfrutam da cidade naquilo que é oferecido coletivamente, por residir em áreas adversas à urbanização, ou irregulares – como meio de intervir e modificar essa situação de cidadania incompleta. Reivindica – se a dignidade que é concedida formalmente na Constituição.

Na Constituição da República Portuguesa, o art. 65 versa sobre o direito à habitação, com os atributos qualificadores da dignidade, e o art. 6.º da Constituição da República Federativa do Brasil alçou o direito à moradia como um direito social.

Em Portugal, o legislador achou por bem esmiuçar constitucionalmente qual o papel do Estado quando vai atender a esse direito, a partir de um comando central, por ser um Estado Unitário.

No Brasil, por ser um Estado federativo, o modelo é outro, que pressupõe:

- ✓ Divisão de competência legislativa exclusiva e concorrente;
- ✓ Compartilhamento de ações administrativas sem hierarquia, a habitação é uma política pública setorializada.

A consequência é um conjunto normativo regulador do espaço e de políticas sociais.

1.3.1 – Legislação sobre Habitação Social

A forma de organização do Estado como ente soberano remonta ao fim da Idade Média e início da Idade Moderna, o que a Teoria Geral do Estado denominou de Estado Nacional ou Estado Nação (Dallari, 1998).

Por retratar um tema historicamente longínquo, importante destacar é a evolução do Estado Nacional (ao reunir três elementos morfológicos: território; povo; e governo) que configurou o primado do sistema jurídico e da democracia para o Estado contemporâneo, ou seja, o Estado democrático de direito, no universo ocidental.

O percurso teórico do estudo do Estado é contemporâneo ao seu próprio surgimento. Como referências teóricas, citamos a obra Chevallier, “as Grandes Obras Políticas, de Maquiavel aos Nossos dias” (1999); a coleção dirigida por Touchard em “História das Ideias Políticas” (1987); bem como diretamente nas obras de Maquiavel, Rousseau, Marx, Engels, Max Weber etc, etc. São teorias que objetivam explicar a sociedade e a criação de um ente jurídico, político e ideológico – o Estado que vai interferir e ser influenciado pelas forças sociais. Vai o Estado produzir normas jurídicas de controle e regulação das ações e comportamentos. O desenvolvimento social e econômico chama o Estado a intervir na regulação de novas realidades.

Em causa, são as normas de Direito Público que vão regular novas esferas de atuação, pela qual se inseriu à medida que a expansão normativa abraçava áreas temáticas que provocavam interesse regulatório, como o meio ambiente e o controle do uso e ocupação do território, como os direitos sociais (dentre eles o direito à moradia) e demais direitos difusos e coletivos. Mencionamos a análise de Canotilho ao afirmar que ocorreu uma “constitucionalização progressiva de determinadas dimensões da vida económica, social e cultural” (Canotilho, Estado de Direito, 1999, p. 37), quando se estuda a relação entre o Estado e o aspecto político.

O renomado autor português fez um estudo mais aprofundado sobre as várias teorias que explicam a Constituição que regula ou funda o Estado, como (1.ª teoria) um documento meramente formal, pela qual “as leis fundamentais deverem ser instrumentos formais de garantia, despidas de qualquer conteúdo, social e económico” (Canotilho, Estado de Direito, 1999, p. 79 e 80); (2ª teoria) concepção materialista da Constituição, baseada na doutrina marxista, posto que representa ou reflete o conteúdo socioeconômico das condições materiais da sociedade.

O intuito é esclarecer que a incidência das normas urbanísticas, normas de controle, uso e ocupação do solo foram incorporadas ao texto constitucional após a sociedade consolidar as etapas da liberdade, da igualdade e dos direitos civis e políticos, inaugurados a partir da Revolução Francesa de 1789, em razão da Constituição passar a limitar o poder do governante. Contudo, a demanda por novas esferas de controle alçou temas, como meio ambiente, direitos sociais, proteção de povos originários (como os indígenas) a status de normas constitucionais.

Um assunto que se desdobra da análise anterior é o ordenamento do território - OT, que se insere nas normas de Direito Urbanístico, mas que não se explica só por ele. O uso do território é ação dinâmica e relacionada as mudanças que ocorrem na sociedade. Algumas Constituições trazem normas de Direito Urbanístico em seu bojo.

O Constitucionalista Português, sob o manto da discussão jurídica exclusivamente, aponta uma diferença bem interessante no que se refere ao suporte jurídico capaz, com força normativa, de regulamentar e de restringir direitos. Ressalta que as normas constitucionais podem garantir direitos e podem restringir direitos (“normas limitativas”), e quando são restritivas de direitos, a autorização dada pela Constituição se formaliza por um ato emanado do Poder Legislativo ou por decreto – lei autorizado ao governo regular ou restringir determinado assunto. O autor menciona como exemplo as normas aplicadas aos planos urbanísticos, que “fortemente condicionadores do direito de propriedade”, o que são restrições do âmbito da lei (Canotilho, 1999, p. 601). Para o urbanista, faz-se premente o conhecimento mais alargado da análise do objeto de estudo, em âmbito acadêmico, e como contributo na elaboração e execução do planeamento urbano.

Sem querer prologar esse viés da ciência jurídica constitucionalista, porém imbuída de importância reconhecida, posto que Direito e Sociedade são dimensões intrínsecas à compreensão de sua organização, mencionamos uma observação bem interessante de Canotilho, no que se refere ao papel dos entes autônomos (autarquias locais ou, no Direito Brasileiro, os municípios) quanto ao seu papel de regulamentação normativa, ao afirmar que essa competência não decorre das leis produzidas pelo Órgão Central, mas de um poder normativo descentralizado, oriundo das determinações constitucionais (decisões tomadas pelo Poder Constituinte Originário), que também impõem uma autonomia formal, e não material, ou seja, as autarquias podem e devem regulamentar matérias delegadas, mas no estrito limite material da Constituição, que significa “regulamentos autônomos das autarquias locais, *secundum legem*, isto é, dentro da lógica e do sistema normativo – legal” (Canotilho, 1999, p. 917): “A validade das leis e dos demais actos do Estado, das regiões autónomas, do poder local e de quaisquer outras entidades públicas depende da sua conformidade com a Constituição” (item 3 do artigo 4.º, da CRP).

Tais observações estão ao abrigo da interdisciplinaridade das matérias que incidem sobre a relação social e o território.

No que se refere à habitação em Portugal, a política pública setorial pode ser examinada sob o aspecto programático, direito social reconhecido em âmbito constitucional, e como setorização abrangida pelo Ordenamento do Território – OT.

Na CRP, o artigo 65.º (Habitação e Urbanismo) reconhece o direito à habitação e de forma adequada, com chamamento do Estado, que tem as funções de:

- ✓ “Programa e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;”

- ✓ “Promover, em colaboração com as regiões autônomas e com as autarquias locais, a construção de habitações econômicas e sociais;”
- ✓ “Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada;”
- ✓ “Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução.” Alíneas “a” a “f”, do item 2, do artigo 65.º, da CRP.

Depreende – se que a política habitacional é de competência do poder público, compõe os planos de ordenamento do território – OT, e de urbanização, sob a perspectiva de planeamento integrado. No que concerne às habitações de promoção pública, o Estado e os entes descentralizados (regiões autônomas e municípios) promoverão os programas de habitação social.

Por meio do ordenamento jurídico, é possível analisar o modelo de intervenção do Poder Público nas questões urbanísticas, e a forma como determinada sociedade trata desta relação com o território, e uso e ocupação do solo.

O Decreto – Lei n.º 794 de 05 de Novembro de 1976 (PT) dispõe sobre as regras para uso e ocupação dos solos para fins urbanísticos, e traz os instrumentos de destinação de áreas públicas por sua própria natureza ou por meio da expropriação, com objetivo de (a) criar aglomerados urbanos; (b) expandir ou desenvolver os aglomerados urbanos com mais de 25.000 habitantes; (c) criar e ampliar parques industriais; (d) arcos verdes urbanos de proteção e recreio; (e) recuperar áreas degradadas (artigo 2.º).

Com esses objetivos definidos legalmente, a execução do ordenamento do território, ao abrigo do Decreto – Lei acima apontado, a Administração Pública realizava diretamente as ações demandadas ao processo de urbanização indicado, ou recorreria à parceria privada, (art. 3.º). A se tratar deste último caso, a iniciativa privada se incumbiria, por delegação do Poder Público, das seguintes etapas:

- ✓ Elaboração de planos, projectos ou estudos, ou ainda a execução de obras;
- ✓ Execução de empreendimentos, cujos planos tenham sido aprovados pela Administração Pública, que cederia terrenos ou direitos sobre eles;
- ✓ Realização de obras de urbanização em terrenos públicos, sem encargos para a Administração Pública, com a construção de edifícios, para a venda ou arrendamento.

No espírito almejado pelo legislador, foram oferecidas à Administração Pública meios eficientes do Ordenamento do Território – OT, assim como garantias de destinação de terrenos para a habitação, ao afetar os terrenos adquiridos pela Administração Pública às finalidades definidas legalmente (artigo 2.º), com cláusula de impedimento para a alienação, via de regra, ressalvado se (1) a alienação for para pessoas coletivas de direito público e empresas públicas; (2) e a cessão conceda o direito à utilização (direito de superfície). **Atenção.** Quando o terreno de natureza pública for destinado à construção de

habitações sociais no setor cooperativo, em casos especiais, a área poderá ser cedida, com a transferência do domínio pleno, de acordo com o item 2, do artigo 5.º, do Decreto – Lei n.º 794/1976.

No processo de urbanização e de expansão urbana, bem como a criação de novos aglomerados, a legislação determina a definição da quantidade de fogos em número ou porcentagem, que estarão subordinados a fixação ou controlo dos valores das rendas, ou controlo dos preços, em caso de venda, assim como a quantidade de fogos destinados à habitação social. Nesse toar, o controlo também incide sobre os custos de construção, das rendas, e dos valores de venda da habitação social (artigo 6.º).

A regra determinada pelo Decreto – Lei n.º 794/1976 é o direito de superfície (art. 5.º), o que denota que o legislador criou uma artifício jurídico de conceder certa garantia ao superficiário (o investidor privado no modelo Público – Privado), sem contudo transferir o domínio pleno, mas alargou o prazo contratual, posto que o artigo 19.º, item 1 assim regulou:

O direito de superfície, a que se refere o artigo 5.º, será constituído por prazo não inferior a 50 anos, a estabelecer em função das características dos edifícios à erigir, do período necessário para a amortização do capital a investir neles e da sua adequada remuneração.

Esse prazo é prorrogável por sucessivos períodos determinados contratualmente, exceto se o superficiário renunciar a prorrogação. Interessante é a cláusula protetiva para determinar um período de carência para alienações ao direito de superfície e com autorização da Administração Pública. Observamos que na legislação brasileira, as unidades habitacionais quando destinadas aos segmentos de baixa renda estão gravadas com cláusula provisória de inalienabilidade, por no mínimo 5 anos, ainda a exigir a anuência da Administração Pública, conforme estabelecido no art. 31, § 4.º, inciso II, da Lei 9.636/1998.

Outro ponto que podemos comparar entre Portugal e o Brasil é que na legislação portuguesa, a Administração Pública gozará sempre do direito de preferência em primeiro grau, na alienação do direito por ato Inter vivos e na adjudicação em liquidação e partilha da sociedade, em sede de direito de superfície.

Já no ordenamento jurídico brasileiro, o direito de preferência ou de preempção é regulado para proteger outras áreas, ou situações que não estão relacionadas à habitação social. O direito de preferência ocorre quando um imóvel alugado é objeto de venda pelo senhorio, neste caso, o senhorio terá que notificar o inquilino para se manifestar se há interesse ou não em adquirir o imóvel. Outra situação está prevista no Estatuto da Cidade, “que confere ao Poder Público Municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, se necessitar de áreas para a proteção de interesse histórico, cultural ou paisagístico” (Oliveira, 2017), ao abrigo dos arts. 25 e 26 do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001).

Buscando uma análise no ordenamento jurídico nacional, encontramos um assunto que merece atenção na linha da presente investigação, a título de exemplo, notadamente a questão ideológica que reflete nas ações, no meio territorial e na sua transformação.

O Decreto – Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941 dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública. O mestre português Canotilho (1993, p. 640) diz que

a garantia da propriedade privada pressupõe a existência de leis definidoras da justa indemnização em casos de expropriação ou nacionalização, ou reguladoras do direito de reversão nos casos de expropriação ou nacionalização deixarem de estar afectas à utilidade pública justificativa das medidas ablatórias da expropriação e nacionalização.

Pois bem, o instituto da expropriação para o Direito Português e da desapropriação para o Direito Brasileiro possuem a mesma natureza jurídica, qual seja, a intervenção do Estado na propriedade privada ou particular, quando prevalece o interesse público, justa e prévia indenização em dinheiro.

No Brasil, o Decreto – Lei n.º 3.365/1941 dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Destacamos o ar. 4.º A, que foi incluído por meio de Medida Provisória n.º 700, de 8 de dezembro de 2015, um dos atos normativos que é emitido pelo presidente da República, com efeitos imediatos, e o Congresso Nacional tem a competência em 120 dias de deliberar a sua aprovação ou não, ou ainda, pela inércia, ter sua vigência encerrada ao final de 120 dias. A literalidade do art. 4.º - A:

Art. 4.º A. Quando o imóvel a ser desapropriado estiver ocupado coletivamente por assentamentos sujeitos à regularização fundiária de interesse social, nos termos do inciso VII do caput do art. 47 da Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009 (PMCMV), o ente expropriante deverá prever, no planejamento da ação de desapropriação, medidas compensatórias.

Neste período, o Congresso Nacional brasileiro estava envolto no processo de impeachment de a presidente Dilma Rousseff, que se iniciou em 02 de dezembro de 2015 e se encerrou em 31 de agosto de 2016, com o impedimento aprovado nas duas casas do legislativo, o que causou a caducidade da medida provisória, por um congresso nacional conservador. A medida protetiva não foi aprovada.

As normas jurídicas relacionadas ao planeamento do território, ao direito à moradia, ao plano urbanístico tiveram robustez a partir da Constituição Federal de 1988. E a habitação social, subgrupo da moradia, é um assunto importante para o estudo do ambiente construído na cidade.

O conjunto de normas e planos não possui o condão de resolver a situação de grande informalidade em escala municipal. O espaço construído **reflete a cidade que foi, e a cidade que É**. As respostas ao conjunto de problemas que envolvem o ambiente construído da habitação são demandadas no campo do Direito, do Planeamento e na cidade real, ou na microprodução do espaço, (Ferrão, 2015).

O processo de crescimento urbano se vincula às soluções buscadas em âmbito habitacional, que, na contemporaneidade, precisa do amparo estatal, seja na regulação, seja, nas limitações, seja em suprir à procura de quem não é existente ao mercado imobiliário.

O planeamento para o espaço urbano requer a sobreposição de ações nos aspectos ambientais, urbanísticos, fundiários e jurídicos.

Da realidade, somam – se os trabalhos técnicos de planeamento, que refletem as forças sociais e à ideologia dominante, com distensões dos movimentos que influenciam a cidade.

A habitação social perpassa pela construção de direitos e de normas jurídicas que irradiam sua influência para várias esferas de atuação do Estado (Falcão, 1984). A quem interessa a habitação social, ou seja, quem é o titular o direito de haver a moradia pela promoção do Poder Público?

A habitação social pode ser analisada como um produto de consumo coletivo de promoção pública ou podemos trazer o auto empreendimento de construção da moradia como meio de consumo coletivo, e pode refletir direito à cidade (Ferrão, 2015).

Não passa ao largo a questão do meio ambiente e o conflito pela reivindicação do território para a habitação social, o que podemos destacar a sobreposição de interesses entre preservação e direito à cidade.

O direito que rege a regulação do espaço, dos conflitos tem uma tradição privatista histórica herdada do direito romano (Fiúza & Silva, 2010), principalmente as normas que incidem sobre a propriedade.

Sem dúvida, a partir de 1988, há um avanço na legislação e nas políticas habitacionais, citamos a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (2001), criação do Ministério das cidades (2003), o programa de subsídio à Habitação Social, criação do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse social (2005), plano nacional de habitação social (2008), programa minha casa minha vida (2009).

Com a eleição do governo de extrema direita em 2019, o programa de maior impacto na habitação social (PMCMV) foi paulatinamente abandonado, e, em 2021, foi substituído pelo programa casa verde amarela, com um novo paradigma político para a habitação social com a adoção da locação social, pelo qual foi qualificado no âmbito da parceria do programa de investimentos, que é uma subespécie de parceria público privada, em que os investidores são chamados para patrocinar os projetos habitacionais, com capital privado e ao risco do mercado, pois parte do empreendimento levado à habitação social vai ser negociado no mercado imobiliário popular. SUCESSO?

Sem o subsídio governamental, a insegurança dos investidores vai colocar em xeque o programa.

A crise na habitação social se manifestou tragicamente nas chuvas de maio e junho de 2022, no Recife, quando 128 pessoas moradoras de encostas e morros foram soterradas pelos deslizamentos de barreiras, por ocuparem área de grande risco à vida, e pela incapacidade de os entes políticos enfrentarem um problema gravíssimo.

No que concerne às áreas públicas federais, a legislação dispõe de vários instrumentos de destinação à habitação social, como cessão, concessão de direito real de uso, direito de laje, direito de superfície - CDRU, concessão de uso especial para moradia – CUEM, Regularização fundiária urbana de interesse social – REURB-S.

1.3.2 – Terrenos quanto à natureza jurídica: Públicos e Privados

A discussão que se desenvolve é relacionada ao acesso à terra, haja vista que a habitação está vinculada à base física onde se constrói o conjunto habitacional.

O debate tem um viés teórico, jurídico e político, ao se esclarecer que a sociedade tem uma relação íntima com a terra, por sua própria existência, e as reflexões que norteiam ou explicam essa relação, no caminho da Geografia Cultural (Berque, 2012) e (Koling, 2009), assim como a propriedade é um conceito jurídico, definido no ordenamento de cada país, e é também uma definição política por direcionar a sua apropriação conforme as escolhas emanadas da sociedade. Há de se entender a sociedade como uma esfera complexa, pelo qual atuam formas sociais, políticas e econômicas.

A cidade reflete os conflitos gerados pela produção do espaço urbano. A dicotomia entre a cidade “legal” e a cidade “ilegal” (Maricato, 2003) acompanha as modificações do espaço urbano desde o desenvolvimento do Capitalismo Industrial, para registrar o tempo contemporâneo.

Neste diapasão, podemos falar de terras públicas e terras privadas, ou seja, terras apropriáveis pelo Estado, no caso do Brasil um Estado federal, e no caso de Portugal, um Estado Unitário.

As coisas/ bens podem pertencer às pessoas jurídicas de direito público, ou na acepção do Direito Português, às pessoas coletivas públicas, como o Estado, como a autarquia local ou o Concelho, sujeitos esses bens a regime jurídico especial ou a regime jurídico de direito público, pelo qual subordina-se ao princípio da afetação (insuscetível de comercialização), de acordo com o Código Civil português (art. 202 e seguintes) e com a interpretação de (Alves J. M., 2002).

No Brasil, a acepção dos bens públicos aproxima – se daquilo que é regulado em Portugal, haja vista que ambos os códigos civis possuem herança do Direito Romano. O que se pode acrescentar é que além do regime jurídico especial ou de direito público, no Brasil, os bens públicos também se apresentam de acordo com seu uso, como a seguir se demonstra na Tabela 5.

A linha de raciocínio aqui desenvolvida é para destacar que no caso do Brasil, o estudo ora apresentado é marcado pela importância dos terrenos públicos na produção da cidade (Borges, 2015), notadamente, na produção da habitação social, haja vista que as terras públicas e as demais propriedades definidas legalmente como de domínio público possuem um papel incontestado na destinação em âmbito urbano, quiçá rural.

A importância dos terrenos públicos para a habitação social envolve a discussão sobre o valor fundiário, ou melhor, o impacto financeiro no orçamento público na diminuição do valor investido no processo de execução das políticas habitacionais, já que o financiamento de todo o ciclo produtivo está previsto em norma orçamentária (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e Lei Orçamentária Anual – LOA), administrado pelo banco financiador, o que gera um menor investimento na situação do Poder Público utilizar o terreno de natureza pública, posto que a legislação possui mecanismos de destinação para o ente executor da habitação social.

Por suposto que a intersecção do uso das áreas públicas com a habitação social foi acompanhada de outras intervenções do Poder Público que implementou a regulamentação jurídica do uso e ocupação do solo, desenvolveu as ações de regularização fundiária das comunidades consolidadas, com flexibilização dos parâmetros urbanísticos e a construção dos conjuntos habitacionais. Essas mudanças não ocorreram linearmente, e de modo contínuo.

Quando o Sistema Nacional de Habitação – SNH foi criado em 1964, a ideia era estabelecer um modelo nacional da política habitacional, o que era para ser uma solução para os problemas da habitação social, não surtiu os efeitos desejados. Primeiro, a excessiva centralização em Brasília sem participação democrática e uniformização sem considerar as especificidades locais, principalmente em um país de dimensão continental; segundo, o modelo destinava a habitação social nas periferias das cidades, o que se refletia no pensamento urbanista à época (Souza, Política Habitacional para os excluídos: O Caso da Região Metropolitana do Recife, 2007); terceiro, o período politicamente era ditatorial com governos militares.

Em Portugal, a CRP indica os bens de domínio público, e observa que a lista não é exaustiva, pois “A lei define quais os bens que integram o domínio público do Estado” (item 2, do artigo 84.º, da CRP), e dos demais entes públicos. São bens de domínio público, conforme a CRP:

- ✓ As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respectivos leitos;
- ✓ As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário;
- ✓ Os jazigos minerais, as nascentes de águas minero medicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com excepção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção;
- ✓ As estradas;
- ✓ As linhas férreas nacionais;
- ✓ Outros bens como tal classificados por lei.

Portugal desde 1974 (item 2, do artigo 96.º, da CRP) proibiu o regime jurídico de copropriedade denominado AFORAMENTO ou ENFITEUSE (o senhorio direto aliena uma percentagem (83%) de sua propriedade para outro coproprietário, que pagará o foro anual, e o laudêmio, este só incide na alienação onerosa, quando o senhorio é recompensado com 5% do valor da venda do domínio útil). O Brasil proibiu novos contratos sob regime enfiteutico ou aforamento a partir de 1988 para os imóveis particulares, permanecendo nos terrenos de marinha e seus acrescidos, de acordo com a legislação especial. Com a aprovação do novo Código Civil de 2002, ficou proibida a constituição de novas enfiteuses e subenfiteuses, e subordinando – se as existentes, até a sua extinção, às disposições do Código Civil anterior.

No Brasil, a primeira fonte normativa de definição dominial dos bens públicos é a Constituição Federal de 1988, o que se deduz que o rol discriminado no art. 20 é exemplificativo, e relega ao

particular o direito remanescente dos bens apropriáveis por todas as formas de aquisição permitidas juridicamente.

Tabela 5

Classificação dos Bens Públicos da União, conforme a Constituição Federal 1988

Bens da União, ao abrigo do art. 20 da CF/88	Bens da União e a legislação do Patrimônio da União	Espécies de Ocupação em terras da União
DOMINIAIS ✓ Terrenos de Marinha e seus acréscidos (Orla marítima e terrenos à margem dos rios com influência da maré); ✓ Terrenos Marginais e seus acréscidos (Orla fluvial de rios federais); ✓ Ilhas Oceânicas; ✓ Ilhas Costeiras ou Oceânicas excluídas as ilhas sede de município, como Florianópolis/SC e Itamaracá/PE; (nesse caso só os terrenos de marinha continuam de propriedade da União nessas ilhas sedes de Município); ✓ Ilhas Fluviais e Lacustres nas zonas limítrofes com outros países; ✓ Ilhas fluviais (nacional interior) com influência da maré; ✓ Bens incorporados de órgãos extintos ou adjudicados a favor da União, como os expropriados por produzirem plantas psicotrópicas ilegais, como a maconha; ✓ Terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, à defesa das fortificações e construções militares, à defesa das vias federais de comunicação, à preservação ambiental.	USO ESPECIAL ✓ As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios; ✓ Imóveis entregues à Administração Pública Federal; ✓ Os potenciais de energia hidráulica; ✓ Os recursos minerais, inclusive os do subsolo; ✓ Recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva. USO COMUM ✓ Praias marítimas e fluviais de rios federais ou com influência da maré; ✓ Águas de Rios Federais e outros corpos d'água situados em áreas da União; ✓ Mar territorial; ✓ Cavernas, sítios arqueológicos e pré-históricos.	ASSENTAMENTOS INFORMAIS DE BAIXA RENDA ✓ Favelas ✓ Loteamentos clandestinos ✓ Palafitas ✓ Ocupações subnormais - IBGE POPULAÇÕES TRADICIONAIS: ✓ Quilombolas ✓ Populações Indígenas ✓ Populações ribeirinhas/Varzanteiras EMPREENHIMENTOS DE ALTA E MÉDIA RENDA: ✓ Unidades unifamiliares ✓ Unidades multifamiliares ✓ Uso oneroso HABITAÇÃO SOCIAL E REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS CONSOLIDADOS: ✓ Unidades unifamiliares ✓ Unidades multifamiliares

Nota. Elaborado pela autora.

Do ponto de vista jurídico, os bens ou os objetos sob os quais recaem o interesse das pessoas são apropriáveis e negociáveis, quando as partes se encontram em um mesmo nível hierárquico: é a lógica do direito privado (Venosa, 2013).

Os bens possuem utilidade coletiva que não são apropriáveis pela lógica privatista, contudo são regidos por normas especiais que impõem a superioridade do Poder Público, representado por um ente com personalidade jurídico de direito público (Sundfeld, 2008).

O código civil brasileiro classifica os bens quanto à titularidade em bens públicos e bens privados. Os públicos são de domínio das pessoas jurídicas de direito público, e não o sendo público, são particulares.

Os bens públicos são classificados quanto à destinação em bens de uso comum do povo (livre acesso à qualquer um do povo, como praia, praça e ruas, rios, mares), bens de uso especial (afetados à uma finalidade específica, como o prédio do Ministério da Saúde), e os bens dominiais, que compõem o patrimônio disponível das pessoas jurídicas de direito público, que podem dar a destinação de acordo com o planejamento, tanto nas leis orçamentárias, como no planejamento municipal para uso em habitação social.

Da base territorial, é justificável a utilização de áreas públicas dominiais pelo impacto no orçamento público municipal, em razão do valor fundiário a economizar, posto que para as áreas privadas a aquisição se dará por desapropriação com justa e prévia indenização em dinheiro.

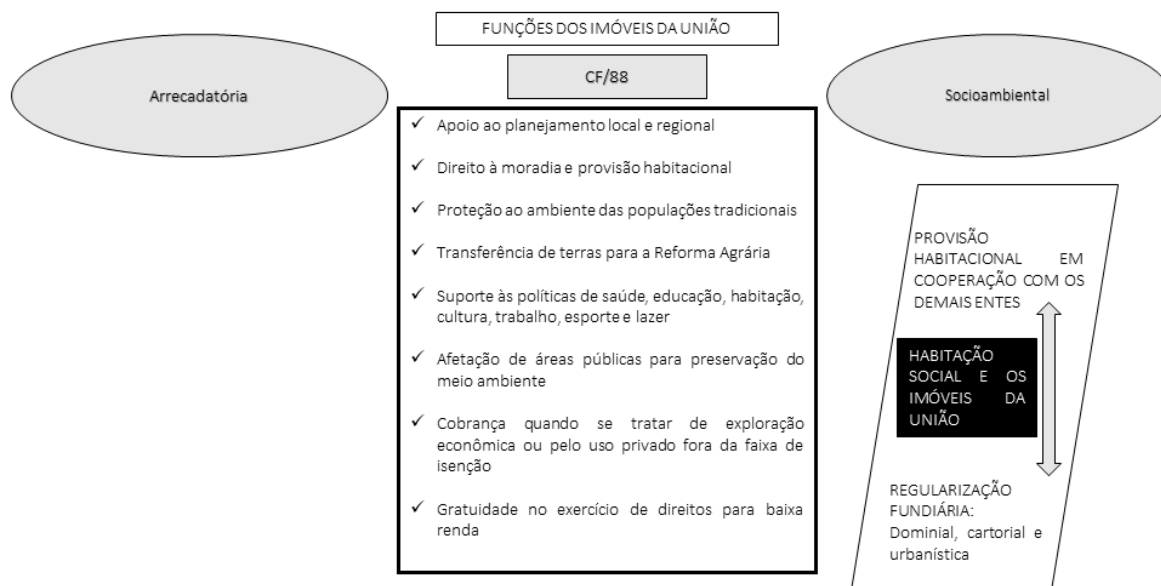


Figura 18. Análise sistêmica do ordenamento jurídico brasileiro. A legislação que incide sobre o patrimônio imobiliário da União destaca que as áreas públicas quando destinadas à habitação social atendem à provisão habitacional (construção de novas moradias), e atendem à política de regularização fundiária (comunidades consolidadas). *Nota.* Elaborado pela autora.

O Direito Português e o Direito Brasileiro, este herdeiro daquele, tratam das questões jurídicas da propriedade, e a doutrina analisa as condições da política jurídica, que permitem entender as escolhas do legislador pelo instituto jurídico delimitado como regulador das relações estabelecidas das pessoas com as coisas, e das pessoas entre si com o objeto de apropriação, pois:

Claro que a maneira de ser da comunidade, a sua herança ideológica e civilizacional, e os seus momentos políticos e econômicos dizem muito da conformação actual do direito de propriedade, mas, também neste domínio, o conhecimento do Direito não dispensa considerar algum lastro jurídico exterior, no qual o legislador pátrio procurou ensinamento e obteve inspiração. (Teixeira M. , 2011, p. 50).

O direito de propriedade evoluiu da potestade absoluta (séc. XIX) sobre o domínio territorial para as limitações de fruição ao sabor do alargamento da legitimidade coletiva e sua sobreposição no escalonamento de interesses, com predominância do interesse coletivo, inominado e impessoalizado. Daí que se reconhece o direito à propriedade, **MAS** a propriedade deve cumprir sua função social. Se a propriedade deve cumprir a função social, a cidade, por suposto, deve também cumprir sua função social.

A utilização da terra esbarra nas funções determinadas pelo ordenamento do solo, quando a comunidade política delega ao Estado, pela representação, o meio de harmonizar (nem sempre possível) os interesses coletivos com os interesses individuais, com a elaboração da lei reguladora do uso. O que torna o direito de urbanizar, de lotear limitado pela legislação vigente, não sendo extensão absoluta do direito de propriedade o exercício de gozo da propriedade territorial.

Uma discussão frutífera é se a exploração territorial do loteamento é um ato legítimo de propriedade ou se é um ato administrativo emanado do Estado que autoriza ou não a urbanização da

área. Verga a discussão pelo caminho doutrinal, jurisprudencial e legal. Madalena Teixeira (2011) traz à lume essa discussão sobre o direito de edificar (*jus aedificandi*) e o direito de propriedade.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, detalha o arcabouço jurídico e político do Estado brasileiro, como também define as competências exclusivas e/ou compartilhadas dos entes políticos (União, Estados – membros ou simplesmente Estados, Municípios e Distrito Federal), bem como define os entes jurídicos criados como “braço” do ESTADO para atuar na dinâmica política, social e econômica da sociedade brasileira. Por outro lado, a mesma Constituição consagra os fundamentos econômicos com o respeito à propriedade privada, sua função social e enumera as espécies de propriedade pública, sem ser uma lista exaustiva, de domínio público, ou seja, pertencente às pessoas jurídicas de direito público.

O Estado está presente no planejamento e no desenvolvimento das cidades quando a CF/88 atribuiu ao Município o papel de ordenar e planejar o território das áreas urbanas (“Compete aos Municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.” Art. 30, VIII, da CF/88). A regulamentação da intervenção do Estado no espaço urbano veio com a Lei n.º 10.257/2001, conhecida como Estatuto da cidade.

E mais, na Ordem Econômica, sob império da livre iniciativa e da propriedade privada, cabe ao Estado reduzir as desigualdades regionais e sociais, o que subentende que a liberdade econômica não é absoluta.

O Estado está presente no planejamento e desenvolvimento das áreas rurais, pois a política agrícola e de reforma agrária foi atribuída à União, consoante dispositivos constitucionais (arts. 184 a 191). **Em ambas as esferas, urbana e rural, o primado da função social é o fio condutor das políticas públicas.**

Em parágrafos anteriores, mencionamos a dicotomia entre a cidade “legal” e a cidade “ilegal”, o que entendemos a produção da moradia fora do planejamento urbano, fora do ordenamento da cidade, inobstante não se questionar a legitimidade desta produção, fazemos referência a Mike Davis (2006) que faz um estudo bem consistente e alargado sobre as favelas como moradia da população urbana pobre. A referência se alarga pela dimensão das moradias “marginais” e potencializa a importância premente da **gestão pública no planejamento das habitações econômicas ou de cunho social.**

Este autor cita o especialista em habitação Ahmed Soliman, que estuda a moradia dos pobres na cidade do Cairo, capital do Egito. O esboço do autor citado pode ser estendido às situações similares e o pesquisador menciona 4 situações “solucionadoras” para abrigar os pobres:

- ✓ Moradia escolhida em razão do mercado central de trabalho = acesso formal à habitação (aluguel, aquisição); Fator negativo: custo elevado da moradia;

- ✓ Moradia escolhida em razão do mercado central de trabalho = acesso informal à habitação (moradia barata, insalubre ou invadida em prédios decadentes); Fator negativo: condições ruins de moradia e sem garantia da aquisição da propriedade;
- ✓ **Moradia estabelecida em áreas públicas**, na periferia, próximas aos desertos do Cairo; Fator negativo: custo alto da mobilidade até o trabalho e ausência dos serviços públicos;
- ✓ Moradia adquirida em loteamentos semi-informais, pois a aquisição é legal, contudo, não há autorização do Poder Público para a construção.

Segundo Soliman, esta última forma é a preferida, pois, apesar da não autorização, os adquirentes constroem e depois buscam politicamente a regularização e a negociação com a prestação de serviços públicos, o que são atendidos por um processo de composição política.

Retrata assim um quadro de crise e de incompetência do Estado em não atender as parcelas mais vulneráveis.

1.3.3 – Recursos Hídricos e os Terrenos de Marinha com seus Acrescidos: definições

...
Juntos, na da ribeira,
continuamos, a estrada e o rio,
agora com mais gente:
a que por aquela estrada descia.
Lado a lado com gente
Viajamos em companhia.
Todos rumo do mar
E do Recife esse navio.
...

Estrofe retirada do poema “O Rio”, de João Cabral de Melo Neto, poeta pernambucano, sobre os retirantes que seguem o rio em direção ao mar (a cidade).

A análise da base territorial se soma a questões que vão além da caracterização geomorfológica, o que estritamente é objeto da Geografia. A interferência humana no meio ambiente é muito mais que modificações físicas, há um conjunto de normas jurídicas que inibem, estimulam ou controlam a ocupação no espaço territorial, ou restringem seu uso como meio de preservar um bem maior, que é o equilíbrio, a proteção ambiental, e a cobrança por seu uso.

A partir dessa perspectiva, não é de hoje que o Estado produz normas jurídicas de constrição de uso ou proíbe a apropriação de bens imóveis, passando a ser o detentor exclusivo de determinado atributo natural. Aliás, merece referência que a tendência de codificação de normas jurídicas para determinadas áreas vem da Antiguidade. Os romanos se especializaram em codificações, que resultaram em influências do Direito Romano nas Ordenações Ibéricas, desta influência chegou até o Brasil através das Ordenações reais do séc. XVI em diante.

O assunto abordado diz respeito ao tratamento jurídico que afetou uma área geográfica específica desde o Brasil colônia, passou pela regulamentação do período monárquico pós independência de Portugal, em 1822, até nossos dias, no que concerne à afetação de áreas decorrentes

das fontes hídricas, para Portugal o chamado DOMÍNIO PÚBLICO HÍDRICO, e para o Brasil os denominados TERRENOS DE MARINHA e TERRENOS ACRESCIDOS DE MARINHA.

São essas áreas, no Brasil, de domínio público, que no último quartel do século XX vão ter relevância nas políticas habitacionais de promoção pública, por terem prioridade nas destinações para Habitação Social.

PORTUGAL E AS ÁGUAS (DOMÍNIO PÚBLICO HÍDRICO):

A busca da pesquisa foi encontrar no Direito Português institutos jurídicos ou regulamentação de áreas que sofrem influência das águas, com intuito de verificar se há alguma semelhança com o tratamento jurídico brasileiro.

As pesquisas referentes ao que poderíamos fazer um paralelo aos terrenos sob influência das águas no Brasil (terrenos de marinha e seus acrescidos) no território português foram respondidas pela análise do Decreto – Lei n.º 468/1971, publicado no Diário da República em 05 de novembro de 1971, e pela Lei n.º 54/2005, publicada em 15 de novembro de 2005.

Na publicação apontada do Decreto – Lei n.º 468/1971, a exposição de motivos vem a esclarecer o marco legal do que se denomina DOMÍNIO PÚBLICO HÍDRICO.

Este DOMÍNIO PÚBLICO HÍDRICO é o tratamento jurídico que o legislador português pretendeu regular ou estabelecer o regime de titularidade de TERRENOS ligados às águas públicas (continentais e territórios autônomos insulares), notadamente o leito⁶, as margens⁷ e as zonas adjacentes⁸ às águas públicas. Contudo, a Lei n.º 54/2005 ampliou a regulamentação sobre os recursos hídricos, além dos leitos, margens e zonas adjacentes, incluiu as águas, as zonas de infiltração máxima e as zonas protegidas. Também revogou parte do Decreto – Lei n.º 468/1971, da parte que passou a regulamentar.

⁶ LEITO – “Entende – se por leito o terreno coberto pelas águas, quando não influenciadas por cheias extraordinárias, inundações ou tempestades. No leito, compreendem – se mouchões, lodeiros e areais nele formados por deposição aluvial.” Artigo 2.º, do Decreto – Lei n.º 468/1971 – PT.

⁷ MARGEM – “Entende – se por margem uma faixa de terreno contígua ou sobranceira à linha que limita o leito das águas.” Artigo 3.º, do Decreto – Lei n.º 468/1971 – PT.

⁸ ZONA ADJACENTE – “1. Entende – se por zona adjacente toda a área contígua à margem que como tal seja classificada por decreto, por se encontrar ameaçada pelo mar ou pelas cheias. 2. As zonas adjacentes estendem – se deste o limite da margem até uma linha convencional definida, para cada caso, no decreto de classificação, nos termos e para os efeitos do presente diploma.”

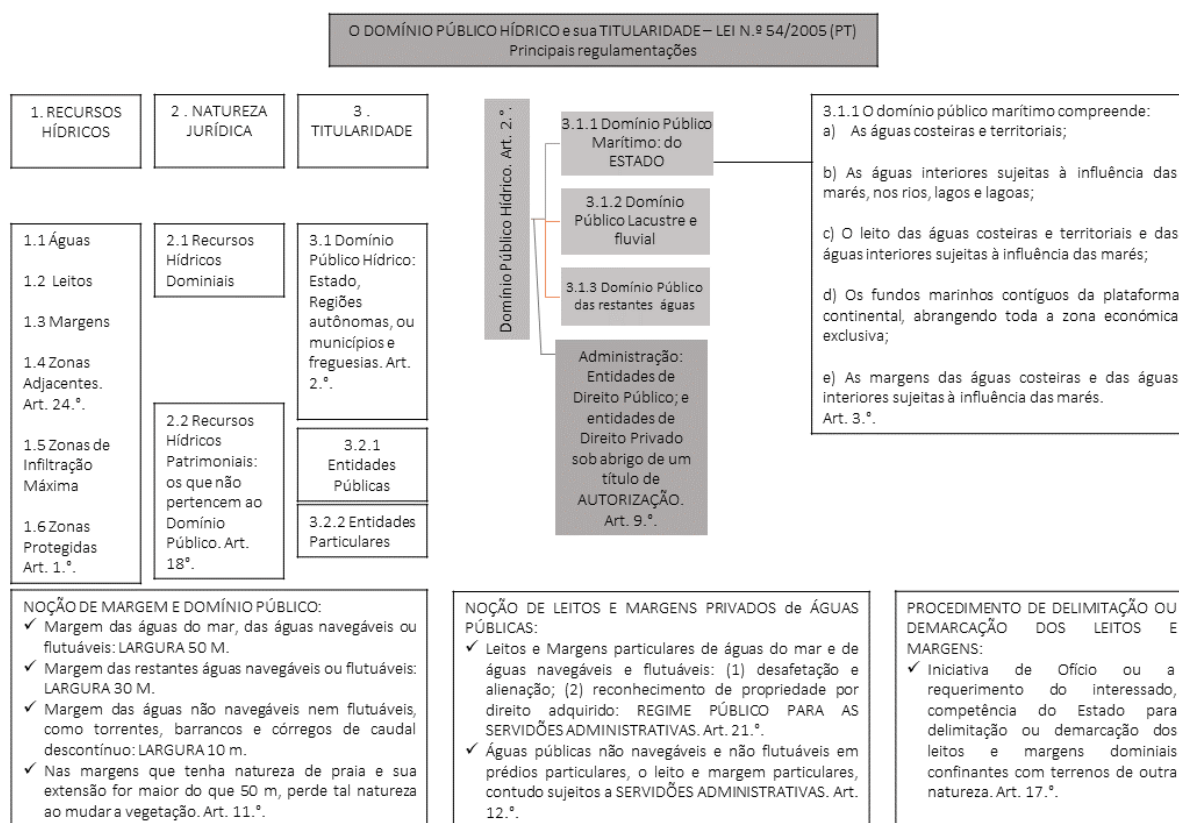


Figura 19. Quadro resumo da Lei n.º 54/2005 (PT). *Nota.* Regulamenta os Recursos Hídricos e o domínio sobre as águas e demais componentes geográficos decorrentes das águas. Elaborado pela autora.

Importante ressaltar que a figura jurídica de “zonas adjacentes” é a mais complexa, por se localizar depois da zona “das margens” e que podem ser atingidas, de modo extraordinário, pelas enchentes ou avanço das águas, o que demanda do Estado uma regulamentação específica, no que concerne às edificações, ou seu uso. Citamos a justificativa posta na exposição de motivos do Decreto – Lei n.º 468/1971, pela qual (1) as zonas adjacentes são de propriedade particular, após a demarcação das margens das águas; (2) os terrenos adjacentes vão ter um tratamento específico:

Quanto às zonas adjacentes, trata-se de uma figura nova, caracterizada pela sujeição a determinadas restrições de utilidade pública dos terrenos situados para além das margens, mas em posição tal que tenham de ser considerados como terrenos ameaçados pelo mar ou como terrenos ameaçados pelas cheias (dos rios). Pensa-se que, assim, pelo controle das edificações a erguer em tais zonas, confiado aos serviços hidráulicos, tecnicamente apetrechados para o efeito, será possível atuar de modo mais eficaz na prevenção de graves acidentes como os que têm vitimado, por motivo do avanço das águas do mar ou de cheias extraordinárias dos rios, os habitantes de zonas ameaçadas que aí construíram as suas casas sem que o Estado pudesse legalmente intervir para os defender contra a sua própria imprevidência.

O diploma legal determinou como regra o domínio público hídrico, sobre os leitos e margens das águas, contudo, em homenagem à segurança jurídica, esposada em dois preceitos principiológicos, quais sejam, a irretroatividade das leis e o respeito aos direitos adquiridos, aos particulares foram preservados à propriedade de parte dos leitos e das margens das águas, desde que se provassem o seu domínio particular ou posse até 01.12.1892, inobstante a incidência da regulação pública, por seu uso, assim como a preservação das servidões administrativas.

Vejamos que o artigo 2.º do Decreto – Lei n.º 468/1971 define LEITO (ver nota de rodapé 6) no item 1. Particularmente define o “LEITO DAS ÁGUAS DO MAR, bem como das demais águas sujeitas à

influência das marés, é limitado pela linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais”, item 2, do mesmo dispositivo mencionado.

COMO SE DEFINE A LINHA MÁXIMA PREIA-MAR (maré cheia ou maré alta)?

Para responder, o legislador português apontou uma solução complexa, ao indicar que “essa linha é definida, **para cada local**, em função do espraçamento das vagas (ondas) em condições médias de agitação do mar, no primeiro caso (leito das águas do mar), e em condições de cheias médias, no segundo (águas sujeitas à influência das marés).” Conforme item 2, do artigo 2.º, do Decreto – Lei n.º 468/1971. A Lei n.º 54/2005 determina a delimitação (demarcação) do leito das águas do mar, bem como o leito das demais águas sob influência das marés, já que a partir da delimitação ou demarcação do leito, vai – se traçar a linha limite da margem (que é uma faixa de terreno contígua à linha do leito das águas), com intuito de identificar fisicamente o que é o leito e o que é margem, para a incidência normativa e definição dominial. De acordo com (Teixeira S. B., 2009, p. 2):

A linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais (LMPMAVE) corresponde a linha notável, definida na Lei nº 54/2005, coincidente com o limite entre o leito e a margem das águas do mar. Além do seu significado fisiográfico, como limite superior da área sujeita a influência das marés, esta linha assume ainda carácter de limite administrativo, decorrente do facto de, na estrutura administrativa e orgânica do Estado, se atribuir as competências de gestão e licenciamento dos usos e ocupações no leito e na margem a diferentes organismos. A LMPMAVE não é fisicamente diferente de outras linhas definidas em função dos elementos naturais, nomeadamente, as linhas do Nível Médio do Mar (NMM) ou do Zero Hidrográfico (ZH)², referências da cartografia, respectivamente, topográfica e náutica, ou a linha da baixa-mar (entendida como a linha da mínima baixa-mar equinocial - LMBMAVE) consagrada no Direito Internacional como a linha de base normal (a linha a partir da qual são estabelecidos os pontos que definem o limite interior do Mar Territorial; Guedes, 1998). Em todos os três casos, estas linhas resultam da intersecção de dois planos: o plano das águas do mar em repouso e a superfície do território continental.

O legislador apartou o LEITO DAS RESTANTES ÁGUAS, o que pressupõem o leito originado das demais águas que não sejam do MAR, o que deduzimos, como de rios, lagos, lagoas, açudes, córregos d’água, braço de rios, afluentes. Nestes casos, o critério para identificar esses leitos e seus limites é “pela linha que corresponder à estrema dos terrenos que as águas cobrem em condições de cheias médias, sem transbordar para o solo natural, habitualmente enxuto”. Aí vislumbra – se uma posição incerta do legislador, vejamos: “Essa linha é definida, **conforme os casos**, pela aresta ou crista superior do taludo marginal ou pelo alinhamento da aresta ou crista do taludo molhado das motas, cômodos, valados, tapadas ou muros marginais.” De acordo com o item 3, do artigo 2.º, do Decreto – Lei n.º 468/1971.

Esclarece que a imprecisão apontada é pela complexidade em identificar “os casos” e suas variações, o que nos leva ao questionamento: como a variação vai ensejar um processo demarcatório padronizado e que venha abranger as linhas das águas, em seguimento ao percurso traçado pelas águas?

O artigo 10.º da Lei n.º 54/2005 define LEITO, LEITO DAS ÁGUAS DO MAR e o LEITO DAS DEMAIS ÁGUAS SUJEITAS À INFLUÊNCIA DA MARÉ, assim como o LEITO DAS RESTANTES ÁGUAS. O legislador determinou que se fizesse a demarcação da linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais

(LMPMAVE). No caso do ambiente marítimo, a LMPMAVE é definida para cada local, em consequência do espraçamento das ondas em condições médias de agitação do mar. E para as águas sujeitas à influência das marés, a linha é definida pelas condições de cheias médias.

A margem é uma faixa de terreno contígua ou sobranceira à linha que limita o leito das águas, conforme o artigo 11.º, da Lei n.º 54/2005. A mesma lei determina a largura das margens:

- ✓ De 50 m para a margem das águas do mar, como a margem das águas navegáveis ou flutuáveis, sujeitas à jurisdição das autoridades marítimas ou portuárias, a partir da vigência da lei acima apontada;
- ✓ Observa – se que se a margem da praia tiver extensão maior, por sua própria natureza, a margem é considerada até onde mudar o ecossistema;
- ✓ De 30 m para a margem das restantes águas navegáveis ou flutuáveis;
- ✓ De 10 m para a margem das águas não navegáveis nem flutuáveis, como torrentes, barrancos e córregos de caudal descontínuo.

O pesquisador Sebastião Teixeira indica (2009, p. 82), o que nos serve de exemplo, a regulação do regime das águas e a influência nas questões dominiais dos terrenos relacionados, por meio da citação dos artigos 13.º e 14.º da Lei n.º 54/2005 e sua análise:

ARTIGO 13º (Recuo das águas) Os leitos dominiais que forem abandonados pelas águas, ou lhes forem conquistados, não acrescem às parcelas privadas da margem que porventura lhes sejam contíguas, continuando integrados no domínio público se não excederem as larguras fixadas no artigo 10º, e entrando automaticamente no domínio privado do Estado no caso contrário. ARTIGO 14º (Avanço das águas) 1. Quando haja parcelas privadas contíguas a leitos dominiais, as porções de terrenos corroídas lenta e sucessivamente pelas águas consideram-se automaticamente integradas no domínio público, sem que por isso haja lugar a qualquer indemnização. 2. Se as parcelas privadas contíguas a leitos dominiais forem invadidas pelas águas que nelas permaneçam sem que haja corrosão dos terrenos, os respectivos proprietários conservam o direito de propriedade, mas o Estado pode expropriar essas parcelas.

A redacção destes artigos é clara quanto à natureza jurídica dos terrenos sujeitos às alterações dos limites do leito das águas do mar. Nas praias, no caso de o mar avançar (ou a LMPMAVE recuar, por acção da erosão associada a uma tempestade), a fracção da praia corroída integra automaticamente o domínio público. No caso de as águas recuarem (ou a LMPMAVE avançar no sentido do mar, por crescimento da praia), as parcelas abandonadas permanecem no domínio público, desde que mantenham as características de praia (Amaral e Fernandes, 1978, p. 121). Da conjugação destes artigos resulta que as praias permanecem sempre no domínio público, independentemente das flutuações morfológicas associadas à sua dinâmica natural.



Figura 20. Estuário de Ria de Alvor, que resulta do encontro de quatro cursos d'água. Nota. Ribeira do Farelo, Ribeira da Torre, Ribeira Odiáxere e Ribeira do Arão. Imagem da linha de demarcação da LMPMAVE, na barreira da Ria de Alvor. Fonte: imagem retirada do livro do pesquisador (Teixeira, 2009, p. 101), que assim descreve “A demarcação da LMPMAVE NA BARREIRA da Ria de Alvor. Base cartográfica utilizada – mapa aerofotogramétrico do INAG de 2002; ortofotografia de 2005”. Objetivo de mostrar visualmente a linha demarcada da máxima preia-mar da margem das águas do mar e do rio, que corresponde à delimitação do leito do mar. A partir da fixação desta linha, faz – se subsequentemente o traçado do limite das margens, com 50 metros em sentido paralelo ao limite do leito do mar.

O diploma legal define as áreas sob sua jurisdição, como veremos a seguir.

Quanto à dominialidade:

I. DOMÍNIO PÚBLICO DO ESTADO

- ✓ Os leitos e as margens das águas do mar e de quaisquer águas navegáveis ou flutuáveis, sempre que tais leitos e margens lhe pertençam, e os leitos e margens das águas não navegáveis nem flutuáveis que atravesse terrenos públicos do Estado. Artigo 5.º item 1, do Decreto – Lei n.º 468/1971.
- ✓ Recuo das águas ou os leitos dominiais que forem abandonados pelas águas, desde que não excedam a largura definida no artigo 3.º do Decreto – Lei n.º 4.68/1971. Artigo 6.º, do Decreto – Lei n.º 468/1971.
- ✓ Avanço das águas ou parcelas de terreno corroídas pelas águas e com propriedade privada contígua à parcela que sofreu erosão, sem direito à indenização. Artigo 7.º, item 1, do Decreto – Lei n.º 468/1971.
- ✓ A aquisição de propriedade pública sobre parcelas privadas de leitos ou margens públicas é regulada pelo artigo 9.º, do Decreto – Lei n.º 468/1971, pela qual temos o direito de preempção ou direito de preferência, a desapropriação ou expropriação por utilidade pública, gerando uma dominialidade pública.

II. DOMÍNIO PRIVADO

- ✓ os leitos e margens das águas não navegáveis nem flutuáveis que atravessem terrenos particulares, bem como as parcelas dos leitos e margens das águas do mar e de quaisquer águas

navegáveis ou fluviáveis que forem objeto de desafetação ou reconhecidas como privadas nos termos deste diploma, sujeitos a servidões administrativas. Artigo 5.º item 2, do Decreto – Lei n.º 468/1971.

- ✓ As zonas adjacentes, mas sujeitas a restrições de utilidade pública. Artigo 5.º item 3, do Decreto – Lei n.º 468/1971.
- ✓ Parcela de terreno que sofreu avanço das águas, mas que não atingiu a propriedade privada, pode o Estado desapropriar para preservar área de segurança para as cheias. Se não desapropriar, continua sob domínio privado. Artigo 7.º, item 2, do Decreto – Lei n.º 468/1971.
- ✓ Parcelas de leitos ou margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou fluviáveis, desde que provem essa propriedade com documentos até 1864 ou 1868 (arribas alcantiladas). Artigo 8.º, item 1, do Decreto – Lei n.º 468/1971.
- ✓ Parcelas de leitos ou margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou fluviáveis, desde que se provem a POSSE até 1864 ou 1868, em registro na circunscrição administrativa. Artigo 8.º, item 2, do Decreto – Lei n.º 468/1971.
- ✓ Parcelas de leitos ou margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou fluviáveis, desde que se prove que os documentos dos itens anteriores estavam ilegíveis ou sofreram incêndio, mas se tenha prova de propriedade privada ou posse até 01.12.1892. Artigo 8.º, item 3, do Decreto – Lei n.º 468/1971.
- ✓ Parcelas de leitos ou margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou fluviáveis que não precisem de prova, como nos itens anteriores, desde que tenham sido objeto de desafetação. Artigo 8.º, item 4, do Decreto – Lei n.º 468/1971.



Figura 21. Conforme o artigo 11.º, da Lei n.º 54/2005 – PT, a partir da demarcação da LMPMAVE, traça-se a linha limite da margem das águas do mar, sob jurisdição das autoridades marítimas e portuárias. Nota. Imagem retirada da obra de (Teixeira

S. B., 2009, p. 164), com a seguinte legenda: “Praia de Santo António (Vila Real de Santo António)). Exemplo de traçado da LMPMAVE, coincidente com o limite entre a praia e a duna. Base cartográfica utilizada – mapa aerofotogramétrico do INAG de 2002; ortofotografia de 2005”

DEMARCAÇÃO DO DOMÍNIO PÚBLICO HÍDRICO:

É de competência do Estado o procedimento demarcatório, que pode ser de ofício ou a requerimento do interessado, que após as conclusões, a DEMARCAÇÃO ou DELIMITAÇÃO é homologada pelos Ministros da Justiça e da Marinha, com publicação no Diário oficial.

A legislação determinou as servidões de passagem, sendo privados ou públicos o domínio hídrico, conforme artigo 12.º, do Decreto – Lei n.º 468/1971.

Com maior rigor são tratadas as ZONAS AMEAÇADAS PELO MAR (artigo 13.º) e as ZONAS AMEAÇADAS PELAS CHEIAS dos rios (artigo 14.º), que são uma classificação técnica emanada do Estado e estão submetidas a REGIME DAS ZONAS ADJACENTES (artigo 15.º):

- ✓ Parecer da Direção Geral dos Serviços Hidráulicos para aprovação de planos e anteplos de urbanização e expansão, bem como na condição de se celebrar contrato de urbanização;
- ✓ Parecer favorável da Direção Geral dos Serviços Hidráulicos para o LICENCIAMENTO MUNICIPAL de quaisquer operações de loteamento urbano;
- ✓ Licença da Direção Geral dos Serviços Hidráulicos para autorização de quaisquer obras ou edificações.



Figura 22. Conforme o artigo 11.º, da Lei n.º 54/2005 – PT, a partir da demarcação da LMPMAVE, traça – se a linha limite da margem das águas do mar, bem como a das águas navegáveis ou fluviáveis, que são áreas sob jurisdição das autoridades marítimas e portuárias. Nota. Fonte: Imagem retirada da obra de (Teixeira S. B., 2009, p. 174), legendada no original “Demarcação da margem das águas do mar na lagoa costeira do Martinhal. Base cartográfica utilizada – mapa aerofotogramétrica do INAG de 2002, ortofotografia de 2005.”

Merece menção que o regime dominial das áreas oriundas das águas (a quem pertencem) é conjugado ao regime jurídico de destinação (a quem se destina o uso) dessas porções geográficas (leito, margens e zonas adjacentes), e o legislador português denominou os seus regimes jurídicos de destinação de (Artigos 17.º ao 19.º, do Decreto – Lei n.º 468/1971):

- (1) PERMISSÕES DE USOS PRIVATIVOS;
- (2) LICENÇAS e CONCESSÕES;
- (3) USOS DE UTILIDADE PÚBLICA.

- ✓ **Permissão de uso privativo:** Determinadas parcelas de terrenos públicos podem ser destinadas a uso privativos, desde que haja o consentimento dos órgãos públicos competentes.
- ✓ **Concessão de uso privativo:** é destinada parcela de domínio público por meio de contrato de concessão de uso privativo (prazo de até 30 anos), para destinações que atendam aos requisitos de (1) investimentos; (2) instalações definitivas; e (3) de utilidade pública.

✓ O artigo 19.º, do Decreto – Lei traz uma lista exemplificativa das intervenções que são consideradas **uso de utilidade pública**:

- Usos privativos declarados pelo Conselho de Ministros;
- Aproveitamento de águas públicas por pessoas coletivas de direito público ou de utilidade pública administrativa e por empresas de interesse coletivo;
- Instalação de serviços de apoio à navegação marítima ou fluvial;
- Instalação de postos para venda de combustíveis ou de estações de serviço para apoio à circulação rodoviária;
- Aproveitamento de salinas, sapais e terrenos semelhantes para explorações agrícolas, salineiras ou outras atividades económicas análogas;
- Edificação de estabelecimentos hoteleiros ou similares declarados de interesse para o turismo e de conjuntos turísticos como tais qualificados nos termos da legislação aplicável.

✓ **Licença:** é a outorga a título precário, concedida aos pedidos de uso privativo (até 5 anos), desde que não se enquadrem nas características das concessões, que pressupõem os requisitos acima elencados. Observa – se que o legislador fez uma distinção desta LICENÇA para as licenças concedidas em terrenos ou prédios particulares (sob jurisdição das autoridades marítimas, hidráulicas ou portuárias), que demandam aprovação para construção ou obras, sendo esta licença definitiva, ou seja, não são consideradas licenças precárias, assemelham – se a autorizações de obras, uma vez preenchidas as exigências urbanísticas, a licença é concedida.

Observa – se que a lei impõe encargos contratuais quando concede licença ou concessão de uso privativo, sendo fator de aplicação de multa ou de rescisão, caso haja descumprimento do objeto (artigo 23.º, do Decreto – Lei n.º 468/1971).

Do ponto de vista da contraprestação pelo uso privativo dos terrenos dominiais do Estado, o utente ou concessionário se obriga a pagar uma taxa, que se configura uma receita patrimonial. Contudo, há previsão de isenção ou redução dela, em se tratando de finalidade filantrópica para o particular, ou o concessionário for pessoa de direito público.

Interessante regulamentação é a presunção de propriedade às áreas de domínio público quando o processo de delimitação ou demarcação está em curso (artigo 24.º), fato que gera provisoriamente o débito, que deve ser caucionado pelo interessado. Decorrem daí duas possibilidades: (1) Confirma – se a dominialidade pública, obrigação de pagar por todo o período utilizado; (2) A dominialidade não pertence ao Estado, o interessado poderá buscar a devolução da caução.

A transferência ou transmissão intervivos da concessão ou licença de áreas dominiais do Estado só é possível por meio de autorização do órgão concedente, assim como as benfeitorias só podem ser dadas em garantia ou hipotecadas com a anuência do concedente. Já nas situações de sucessão legítima

ou legitimária, não precisa de autorização do concedente, transmite – se aos herdeiros, que possui a liberalidade de revogar ou rescindir (artigo 25.º).

O Poder Concedente, em razão do interesse público, pode extinguir o uso privativo dos bens dominiais públicos, com a revogação da licença e que, neste caso, não gera indenização ao interessado, e pode extinguir com a rescisão das concessões, devendo ser o concessionário indenizado, nos termos do artigo 28.º, do Decreto – Lei n.º 468/1971.

O diploma referido regula as ações abusivas do interessado que possui uma licença ou uma concessão, com penalidades de desocupação, demolição, multa e execução fiscal. Se as ações abusivas forem cometidas por terceiros, cabe ao Poder concedente tomar as providências para garantir o exercício de direito do interessado, que deve requer a reação aos atos abusivos, legalmente autorizado ao usufruto do domínio público.

Em Portugal as linhas demarcatórias do leito e das margens das águas podem mudar de localização, o que se reflete na jurisdição sobre essas novas áreas, devido a intervenções causadas por aterros ou escavações, previstos no artigos 13.º e 14.º da Lei n.º 54/2005.

Para ilustrar, utilizaremos as imagens da pesquisa de Sebastião Teixeira (Demarcação do leito e da margem das águas do mar no litoral sul do Algarve, 2009, p. 178 e 179), que trata do instituto jurídico do Recuo das águas.



Figura 23. Conforme o artigo 13.º, da Lei n.º 54/2005 – PT, há a figura do RECUO das ÁGUAS, o que leva à alteração do traçado da linha demarcatória das margens marítimas. Nota. Observa – se na imagem que a linha amarela foi alterada após as obras que resultaram em terreno acrescido. Fonte: Imagem retirada da obra de (Teixeira S. B., 2009, p. 179), legendada no original “alteração dos limites da margem das águas do mar associadas à construção do porto de pesca de Sabres. Base cartográfica utilizada – mapa aerofotogramétrica do INAG de 2002, ortofotografia de 2005.”

O pesquisador Sebastião Teixeira (2009, p. 191) conclui que:

A análise das alterações nos limites da LMPMAVE e da margem das águas do mar impostas pela intervenção humana deve ser feita caso a caso, tendo sempre em consideração o seu enquadramento no tempo e no espaço. A longevidade dos efeitos dessa intervenção deve ser ponderada na perspectiva temporal da ordem da década, idealmente a par com o período de eficácia dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira. As alterações decorrentes da intervenção devem ser analisadas não só do ponto de vista da modificação do espaço inundado pelas águas do mar, mas devem, igualmente, atender às eventuais alterações da morfologia desse espaço.

Diante dessa geografia marítima, com as demarcações regidas pelo Decreto – Lei n.º 468/1979 e Lei n.º 54/2005, foram criados os Planos de Ordenamento da Orla Costeira – POOC, que dispõem sobre o ordenamento das diferentes destinações da orla costeira e a defesa da natureza, dentre outros objetivos (Os Planos de Ordenamento da Orla Costeira - Balanços e Reflexões, 2009).

No Brasil, há também o chamado Projeto Orla, que atua no planeamento da costa marítima, já que o a faixa de praia marítima é de 7.500 km, em linha reta e de 10.000 km a considerar os acidentes geográficos, de acordo com o IBGE. Chamamos a atenção que a orla brasileira é composta de território público, mas passível de destinações a várias finalidades, de lazer (das praias), até a exploração por empresa ou ocupado por interessado para fins residenciais, bem com áreas verdes, praças etc (Projeto Orla - Fundamentos para Gestão Integrada, 2002). Há de tudo.

Veremos como a geografia e a legislação incidem sobre as áreas relacionadas às águas, no Brasil.

BRASIL E AS ÁGUAS (OS TERRENOS DE MARINHA):

A regulamentação dos terrenos de marinha e seus acrescidos, como terrenos conexos às águas, por representar no primeiro momento uma reserva de renda e de segurança à Coroa Portuguesa, foi expressa nas Ordenações Filipinas de 1603. Como as Ordenações se referiram aos terrenos de marinha?

Livro 2 Tit.26: Dos Direitos Reais (Cont)

TÍTULO XXVI

441

limentos ao Arraial, assi em carros, como em bestas, barcas, navios, ou per qualquer outra maneira, que necessario for.

M.—liv. 2 t. 20 § 4.

6. Item lançar pedidos, e pôr imposições no tempo de guerra, ou de qualquer outra semelhante necessidade (1).

M.—liv. 2 t. 20 § 5.

7. Direito Real he poder o Principe tomar os carros, bestas e navios de seus subditos e naturaes, cada vez que cumprir a seu serviço: E assi fazerem-lhes pontes para passar, e levar suas cousas de uma parte para outra, a todo o tempo que lhe for necessario (2).

M.—liv. 2 t. 20 § 6.

8. E as stradas e ruas publicas, antigamente usadas, e os rios navegaveis, e os de que se fazem os navegaveis, se são caudales, que corram em todo o tempo. E posto que o uso das stradas e ruas publicas, e os rios seja igualmente commum a toda a gente, e ainda a todos os animaes, sempre a propriedade dellas fica no Patrimonio Real (3).

M.—liv. 2 t. 20 § 7.

9. Item os portos de mar, onde os navios costumam ancorar, e as rendas e direitos, que de tempo antigo se costumaram pagar das mercadorias, que a elles são trazidas (4).

M.—liv. 2 t. 20 § 8.

10. Item as ilhas adjacentes mais chegadas ao Reino (5).

M.—liv. 2 t. 20 § 9.

11. Outrosi os Paços do Concelho, deputados (6) em qualquer Cidade, ou Villa, para se fazer justiça (7).

M.—liv. 2 t. 20 § 10.

(1) Vide nota precedente.
(2) Presentemente semelhante direito não he reconhecido. Era um direito odioso, conhecido entre os Romanos pelo nome de *dominium publicum*. Com os impostos o Estado paga todas as despesas que tais necessidades reclamam. A propriedade do cidadão he garantida em toda a sua plenitude. Se o bem publico, legalmente verificado, exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será elle precisamente indemnizado do valor della.
He o que dispõe o art. 179 da Const. na § 22.
Vide Portugal—de *Donationibus* liv. 3 cap. 2, além de Barbosa e Pegas nos respectivos com., e Portugal—de *Donationibus* liv. 3 cap. 2, 4 e 5.
As grandes estradas, e os rios navegaveis são do dominio nacional, pelo contrario as pequenas estradas denominadas caminhos vicinaes, os rios de pouca agua, innavegaveis, riachos e correigos, e as ruas das cidades, villas e povoados, que dependem das Municipalidades.
(3) Vide Pegas no seu largo com. e Portugal—de *Donationibus* liv. 3 cap. 2.
(4) Vide Portugal—de *Donationibus* liv. 3 cap. 7 e 8.
(5) *Deputados*, i. e. assignados, designados, etc.
(6) Hoje este direito he mais Municipal que Nacional, visto como os proprios das Cmaras Municipaes, como de ordinario são os edificios onde funcioem, e os seus respectivos rendimentos.

12. Item os direitos, que se pagam pelos passageiros, atravessando os rios caudales de huma parte para outra (1).

M.—liv. 2 t. 20 § 11.

13. As portagens e outros quaesquer direitos, que se pagam segundo Direito, ou costume da terra, das mercadorias, que se trazem para a terra, ou levam fóra della (2).

M.—liv. 2 t. 20 § 12.

14. As rendas das pescarias, que os Reis, por uso de longo tempo, costumaram haver, e levar, assi das que se fazem no mar, como nos rios (3).

M.—liv. 2 t. 20 § 13.

15. As rendas, que antigamente costumaram levar das Marinhas, em que se faz o sal no mar (4), ou em qualquer outra parte.

M.—liv. 2 t. 20 § 14.

16. Item, os vezeiros e minas de ouro, ou prata, ou qualquer outro metal (5).

M.—liv. 2 t. 20 § 15.

(1) Estes direitos são hoje cobrados pelas Municipalidades, em cujo territorio estão situadas as pontes e barcas de passagem.
(2) Vide Portugal—de *Donationibus* liv. 3 cap. 6.
(3) Estes direitos são hoje cobrados pelas Alfândegas de conformidade com a respectiva taxa (D. n. 2044 — de 3 de Setembro de 1860).
A Legislação acerca da cobrança destes direitos soffreu durante trez seculos muitas alterações, e que em nota não se poderia compendiar.
A edição Vicentina apenas cita os Al. de 20 de Janeiro de 1616, de 25 de Maio de 1617, de 20 de Junho de 1620, de 11 de Agosto de 1626, e de 16 de Novembro de 1720, sobre diferentes materias, em relação com este imposto, hoje sem vigor.
(4) Todas as imposições sobre o pescado foram abolidas pela L. de 13 de Novembro de 1831, art. 91 § 2.
Sobre o imposto da pescaria havia o Legislador Portuguez e Brasileiro promulgado não poucos actos, de que em resumo dá nota M. Fernandes Thomaz, e Furtado nos seus *Repertorios*, arts. respectivos.
A edição Vicentina faz apenas menção das seguintes Alvarás de 20 de Janeiro de 1615, de 21 de Outubro de 1617, e de 30 de Março de 1678, actualmente sem voga.
Vide Barbosa e Pegas nos respectivos com., e Portugal—de *Donationibus* liv. 3 cap. 9, e Ord. do liv. 5 t. 33.
(5) O sal nacional não paga direitos, e o estrangeiro deixou de pagal-os pela L. n. 1010—de 14 de Setembro de 1829, art. 9 § 1.
Quanto á legislação antiga sobre este objecto consulte-se M. Fernandes Thomaz, e Furtado nos seus *Repertorios*.
A edição Vicentina colligio apenas os seguintes Alvarás de 15 de Fevereiro de 1695 e de 27 de Março de 1696, presentemente sem applicação.
Vide Barbosa e Pegas nos respectivos com., e Portugal—de *Donationibus* liv. 3 cap. 11.
(6) A legislação sobre mineração tanto de metaes, como de diamantes e outros mineraes he extensa, e os leitores curiosos podem consultal-a em resumo nos *Repertorios* de M. Fernandes Thomaz, e de Furtado.
Para a mineração do ouro e diamantes promulgou-se um Regulamento constante do Alvará de 13 de Maio de 1803, compendiando toda a legislação anterior; mas posteriormente esse Al. tem soffrido alterações: e n. não se diz, na pratica sua acção foi

Figura 24. Determinação da aquisição das rendas das marinhas (terrenos), pela Coroa Portuguesa, sobre o qual se explorava a produção do sal, ou em qualquer lugar produtor do sal marinho. Ordenações Filipinas de 1603 (Livro II, Título XXVI, 15). Nota. Fonte: [Ord. Filipinas Livro 2 tit. 26 \(uc.pt\)](#).

Historicamente as águas foram meios de acesso aos deslocamentos humanos para migrações, para trocas, para comércio e para conquistas.

A utilização das águas é usufruída sob vários aspectos, e que afeta o território contíguo.

A água e seu território podem servir de potencialidades, no lazer, na cultura, no comércio, na habitação, dentre outros empregos. Por isso, há uma legislação especial que regula o seu domínio, quanto a sua destinação. Vimos anteriormente o tratamento jurídico dado por Portugal a essa questão. No Brasil, há também um regime jurídico aplicado às águas e ao suporte territorial.

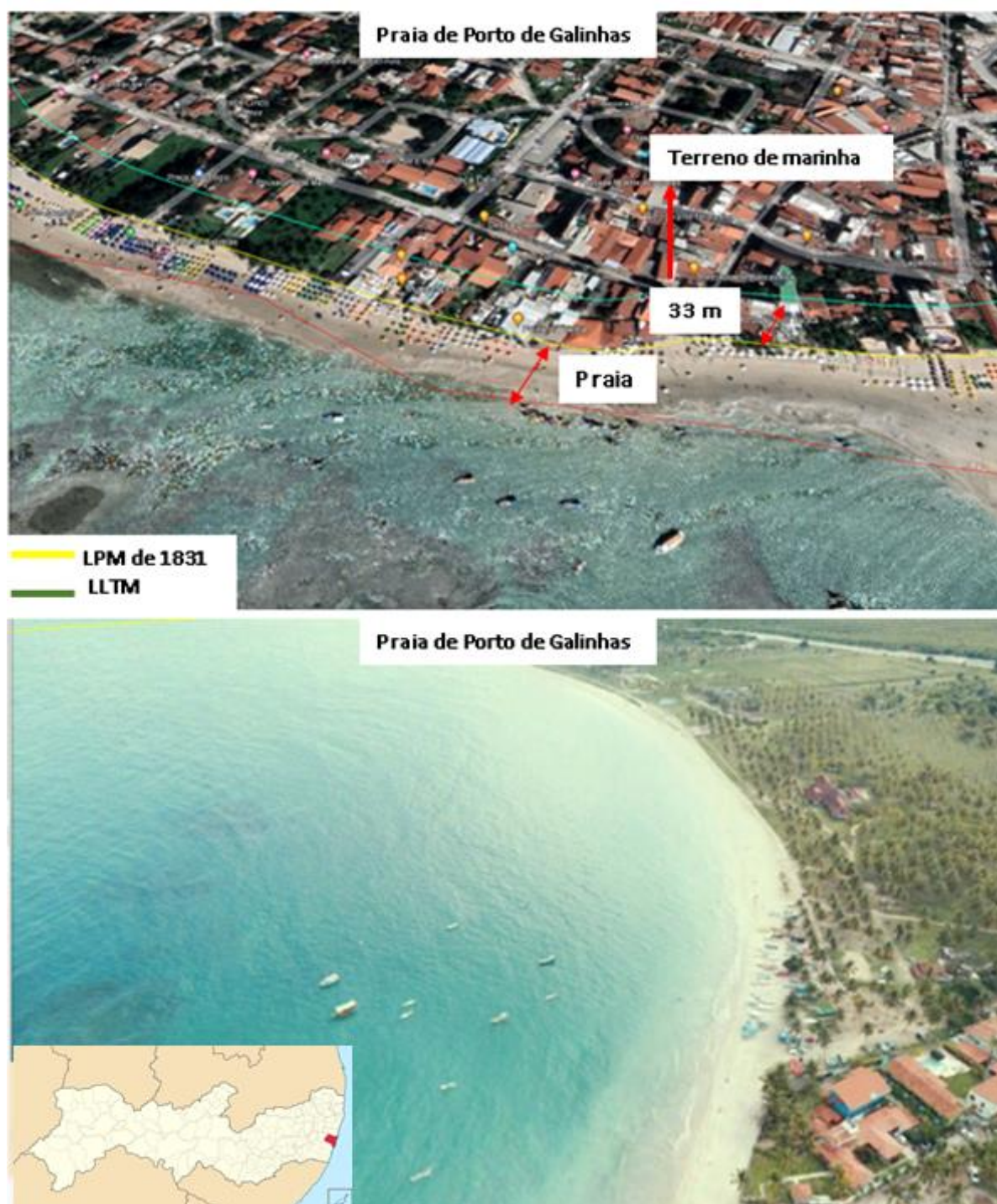


Figura 25. Ambientes costeiros, no litoral do Pernambuco, no município de Ipojuca, e sua mais famosa praia de Porto de Galinhas, a demonstrar a importância do litoral sob vários aspectos. Nota. Em decorrência de uma legislação específica, as águas marítimas, a área de praia e os terrenos de marinha são de domínio público pertencente à União. Os terrenos de marinha, acima demarcados, são destinados para uso privado, por vários instrumentos jurídicos. Fonte: Imagens retiradas do Google Earth Pro, em 29.05.2020, às 18:42 hs.

Os recursos hídricos alcançaram uma importância muito significativa no Brasil, e desde as Ordenações Filipinas do início do séc. XVII que as águas e seus territórios vêm com uma legislação que transita até aos dias atuais, notadamente sobre os chamados terrenos de marinha e seus acrescidos.

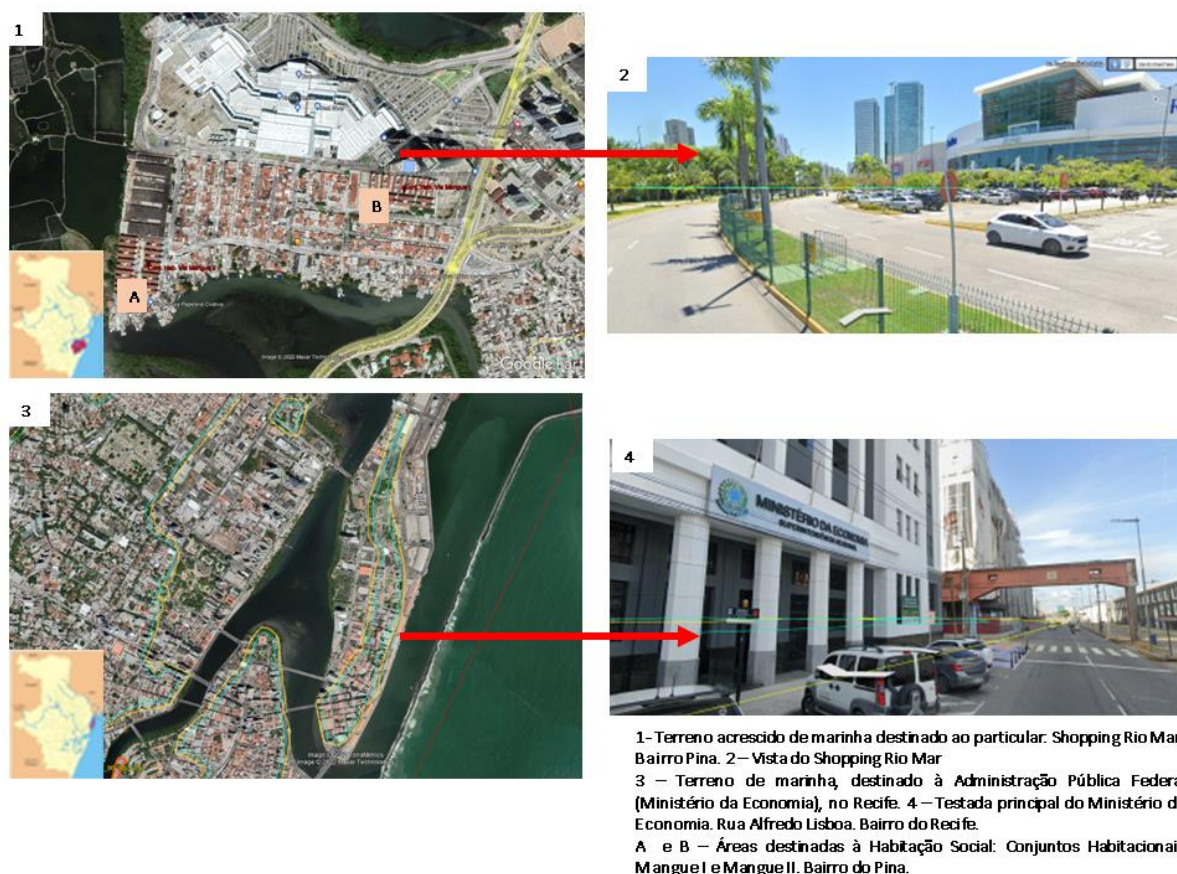


Figura 26. Territórios municipais localizados em áreas de domínio público federal no Recife. Nota. Na imagem 1 shopping Rio Mar. Na imagem 1, outras destinações de áreas de terreno classificado como acrescidos de marinha, destacamos os pontos A e B que são os conjuntos Habitacionais Mangue 1 e Mangue 2, de Habitação Social. Na imagem 2, mais uma área de domínio público federal, que foi destinada ao Ministério da Economia.. Fonte: Imagem do Google Earth Pro, com adaptações da autora. Pesquisa em 29.05.2022, às 19:16 hs.

O mapa do litoral brasileiro, pelo último censo de 2010, permite visualizar a importância territorial e a influência que as águas exercem sobre a ocupação do solo e o regime jurídico dominial.

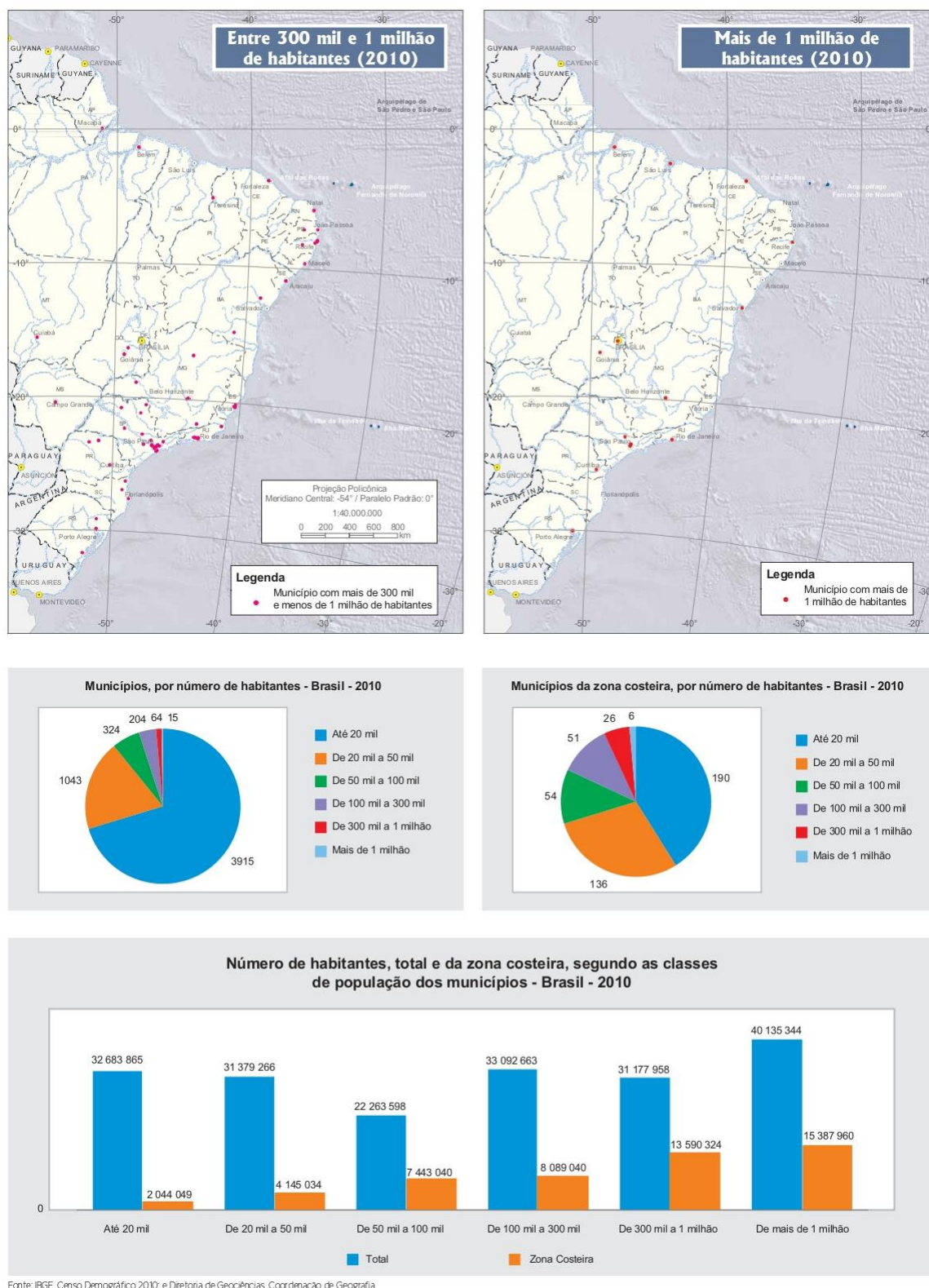


Figura 27. Mapa da área costeira do Brasil e a classificação demográfica dos municípios entre 300 mil a menos de um milhão, e municípios com mais de um milhão. Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2010 e Diretoria de Geociências. Coordenação de Geografia. Mapa retirado de (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011, p. 123).

Percebe – se que o orla marítima brasileira é bastante longa, e atualmente, a Lei n.º 7.661/1988 veio a instituir o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, com seus instrumentos de gestão, princípios e objetivos (orientar a utilização racional dos recursos na Zona Costeira), o que se mostra

como mecanismo de ordenamento do território conjunto com os instrumentos urbanísticos dos municípios, no sentido de adequar a realidade local aos princípios que norteiam a Zona Costeira, que compreende o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, a abranger uma faixa marítima e outra terrestre. Em particular, afeta áreas de significativas dimensões públicas, notadamente as áreas classificadas como terrenos de marinha e seus acrescidos.

Encontramos explicações históricas para configuração normativa sobre o objeto de nossa pesquisa. O historiador Caio Prado Júnior (1987, p. 3-4) se reportou às características geográficas do território brasileiro com uma nitidez que permite ao leitor acompanhar as paisagens referidas, o que justifica a citação longa por descrever todo território nacional:

Passemos rapidamente em revista este cenário geográfico imenso (8 1/2/milhões de km²) onde se desenrola a história econômica que vamos analisar. Sua primeira unidade regional, e historicamente a mais importante, é constituída pela longa faixa costeira que borda o Oceano. De largura variável, mas não excedendo nunca algumas dezenas de quilômetros de profundidade (além dos quais o meio geográfico já muda de feição), ela conserva apreciável unidade de condições desde o Extremo-Norte até aproximadamente o paralelo de 26°, onde a influência da latitude mais elevada já começa a se fazer sentir no clima, e se refletirá, por conseguinte, na vida econômica. Esta faixa, embora com variações locais mais ou menos importantes, é, em regra, formada de terras baixas, submetidas a clima nitidamente tropical, de calores fortes e regulares, e com chuvas abundantes (salvo, quanto a este último elemento, em trecho relativamente curto, compreendido entre os paralelos de 2°30' e 6°, que é extremamente seco). Seus solos são férteis, e prestam-se admiravelmente, por tudo isto, à agricultura tropical que efetivamente servirá de base econômica não somente da sua ocupação pelos colonos europeus, mas de ponto de partida e irradiação da colonização de todo o país.

Para trás desta faixa litorânea estendem – se as demais regiões brasileiras. Com exceção apenas, o Extremo-Norte, a bacia amazônica, elas se apartam nitidamente, do ponto de vista geográfico, do litoral. Na saliência do Nordeste, grosseiramente entre os paralelos de 2° e 15°, seguem-no para o interior extensos territórios semiáridos, imprestáveis em geral para a agricultura corrente. Tal circunstância deteve a expansão do povoamento que se aglomerou nos núcleos litorâneos, ficando o interior quase ao abandono, e apenas ralmente ocupado por dispersas fazendas de gado.

Ao sul do paralelo de 15°, outra circunstância geográfica oporá uma barreira à penetração: o relevo. Acompanhando a faixa costeira, estende – se daí para o sul o desenvolvimento abrupto da Serra do Mar que forma o rebordo oriental de um elevado planalto de altitudes medias oscilando entre 600 e mais de 1.000 metros, e que em vez de inclinar – se para o mar, volta – se para o coração do continente; o que faz com que os rios excepcionalmente se dirijam para a costa. A maior parte deles, e sobretudo os de maior volume, correm para o interior em demanda da bacia do rio Paraná.

As condições para a penetração do território não são, portanto, aí, muito favoráveis. E até hoje constituem sério embaraço oposto às comunicações para além do litoral. Mas ao contrário do interior nordestino, o planalto centro-meridional brasileiro oferece esplêndidas condições naturais para o estabelecimento do homem. Além do clima temperado pela altitude, solos férteis e bem regados por chuvas regulares e um sistema hidrográfico normal – ao contrário do interior nordestino semiárido, onde a maior parte dos rios é de curso intermitente. Finalmente, o planalto brasileiro encerra abundantes recursos minerais. Tudo isto atraiu para ele a colonização, que procurará desde o início, mas particularmente, em grandes massas humanas, a partir do sec. XVIII. Ele concentra hoje a maior parcela da população brasileira.

Esta realidade geoeconômica relatada pelo historiador acima veio acompanhada de regulamentações vindas da Metrópole para organizar sua colônia.

A caracterização topográfica da colônia brasileira foi uma preocupação permanente desde a chegada dos portugueses em território nacional, como informam (Vasconcelos & Sá, 2011). O domínio

da nova terra passava por dois requisitos, quais sejam, o conhecimento do território e as riquezas que poderiam ser exploradas.

Fazendo uma analogia com a legislação portuguesa, podemos associar os terrenos de marinha (Brasil) como uma faixa territorial da Zona Costeira similar ao que a legislação portuguesa regulamentou como as MARGENS dos leitos marítimos e dos rios que sofrem influência da maré. A diferença é a questão da propriedade dessas áreas, que no Brasil os terrenos de marinha pertencem à União, na categoria bens dominiais, que pode dispor para usar, explorar, auferir renda por meio dos vários instrumentos de destinação no mercado imobiliário, como no mercado de habitação popular, e nesse caso as transferências são gratuitas.

A legislação reguladora dos terrenos de marinha e seus acréscidos veio desde a época colonial e sempre foi de domínio público, com objetivo de preservar a defesa do território, por ser faixa de terras que faz fronteira com o mar, meio de proteger o território de incursões “estrangeiras”, como a construção de fortificações, prédios para implantação de serviços da coroa e como mecanismo de obtenção de renda, conforme Ordem Régia de Outubro de 1710, de acordo com (Gasparini, 2012). Ou seja, o domínio público se justificava por sua importância estratégica e econômica. Lembra ainda o estudioso Diógenes Gasparini que inclusive sob o regime de concessão de terras em sesmarias, na era colonial, o trecho territorial correspondente aos terrenos de marinha deveria estar afetado ao serviço da Coroa, com exclusividade.

Pós independência do Brasil, e vigente o regime público que se estabeleceu sobre as terras de marinha, a lei orçamentária de 15 de novembro de 1831 autorizou a cobrança das receitas patrimoniais a favor do Estado Brasileiro, sob forma de governo monárquico. A demarcação de 33 metros é a linha paralela a partir da média das maiores marés, historicamente foi contada pela posição de quinze braças, e o jurista Luís Carlos Cazetta (2002) fez um primoroso resgate histórico – jurídico das regulamentações dos terrenos de marinha (Ordenações Filipinas), e identificou a determinação dada pela Ordem Régia de 18.11.1818, ainda o Brasil sob domínio português, que “tudo que toca à água do mar e acresce sobre ela é da Coroa, na forma da Ordenação do Reino; e que da linha d’água para dentro sempre são reservadas 15 braças pela borda do mar para o serviço público. (Cazetta, 2002, p. 27)”

A partir de então, o trecho que se delimita como terreno de marinha é medido pela distância de 33 metros, entre a linha de preamar média – LPM de 1831 e a linha limite dos terrenos de marinha – LLTM. E Cazetta foi buscar guarida em Edgar Amorim (Teoria e Prática da Enfiteuse, 1986) para explicar a medida de 15 braças: **“Porquanto** a braça tinha 10 palmos, o palmo 12 polegadas, a polegada 12 linhas e a linha 12 pontos. Assim sendo, é fácil verificar que, tendo o palmo no atual sistema métrico 22 cm, 10 correspondem a 220 cm X 15. **Obtém – se o resultado de 33 m.”**

Vem o desdobramento normativo a partir desse roteiro histórico, qual seja, que a demarcação da linha de preamar média – LPM é a de 1831, que foi a lei inicial que impôs a cobrança de receitas patrimoniais sobre os terrenos de marinha, por isso denomina – se Linha de Preamar Média de 1831,

que quer dizer, a determinação da LPM no procedimento demarcatório deverá reunir documentos, plantas e imagens do litoral no ano de 1831, ou o ano mais próximo de 1831.

Em 1934, por meio do Decreto n.º 34.643/1934 foi estabelecido o Código das águas, ainda vigente, que trata dos recursos hídricos e sua dominialidade. Faz necessário lembrar que há outras normas jurídicas que compõem o sistema ou marco jurídico das águas, incluindo – se a Constituição Federal de 1988, que devem ser interpretadas de maneira sistêmica. Ainda a título de observação, o referido código, apesar de dispor sobre as águas, denominações e dominialidade, tangencia o presente estudo por se referir às águas marítimas e aos terrenos de marinha.

ÁGUAS PÚBLICAS

1 – ÁGUAS PÚBLICAS DE USO COMUM (art. 2.º, do Código das águas):

- a) os mares territoriais, nos mesmos incluídos os golfos, bahias, enseadas e portos;
- b) as correntes, canais, lagos e lagoas navegáveis ou flutuáveis, e não perde a condição de corrente pública se algum trecho deixe de ser navegável ou flutuável. Agora, não se compreendem neste artigo, os lagos ou lagoas situadas em um só prédio particular e por ele exclusivamente cercado, quando não sejam alimentados por alguma corrente de uso comum.;
- c) as correntes de que se façam estas águas;
- d) as fontes e reservatórios públicos;
- e) as nascentes quando forem de tal modo consideráveis que, por si só, constituam o "caput fluminis" (cabeceira do rio);
- f) os braços de quaisquer correntes públicas, desde que eles influam na navegabilidade ou fluviabilidade.

O Código das águas observa que a condição do recurso hídrico ser público é a PERENIDADE DAS ÁGUAS, e não perde a condição de perenidade se secar o leito do rio causada por uma estiagem forte, e não perde a condição de água pública e de uso comum do povo as águas situadas nas zonas periodicamente assoladas pelas secas, que fazem parte do ciclo climático de sua geografia.

2 – ÁGUAS PÚBLICAS DOMINIAIS (art. 6.º, do Código das águas):

- a) São as que percorrem áreas públicas do Patrimônio dominial do ente político, o que não permite livre acesso a qualquer um.

ÁGUAS COMUNS:

São as correntes de águas não navegáveis ou flutuáveis e que permaneçam nessa condição.

ÁGUAS PARTICULARES:

Por exclusão, o Código das águas determina que são particulares as nascentes e todas as águas situadas em terrenos que também o sejam e que não sejam classificadas como águas públicas ou águas comuns.

No Direito, o acessório acompanha o principal, e nesse sentido o leito das águas ou o **ÁLVEO** terá a natureza jurídica de dominialidade conforme a água que o cobre (art. 10, do Código das águas).

Álveo é a superfície qua as águas cobrem sem transbordar para o solo natural e ordinariamente enxuto (art. 9.º, do Código das águas).

Tem uma regrinha sobre a utilização de uma corrente que sirva de divisa entre diversos proprietários, que determina o direito de cada um a se estender a todo comprimento de sua testada até a linha que divide o álveo ao meio. E se for um lago ou lagoa nas mesmas condições de divisa entre diversos proprietários, o direito de cada proprietário estender-se-á desde a margem até a linha ou ponto mais conveniente para divisão equitativa das águas, na extensão da testada de cada quinhoeiro, linha ou ponto locados, de preferência, segundo o próprio uso dos ribeirinhos, consoante o art. 10, do Código das águas.

Podemos fazer uma analogia com a legislação portuguesa que contamina os terrenos conexos ao domínio público hídrico e os terrenos conexos às águas públicas brasileiras. Neste sentido, o Código das águas determina:

TERRENOS PÚBLICOS DOMINIAIS:

- 1 – Os terrenos de marinha. Definição: Ao abrigo do art. 13, do Código das águas, constituem terrenos de marinha todos os que, banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, vão até 33 metros para a parte da terra, contados desde o ponto a que chega o preamar médio. Este ponto refere – se ao estado do lugar no tempo da execução do art. 51, § 14, da lei de 15/11/1831;
- 2 – Os terrenos reservados. Definição: Alusiva ao art. 14 do Código das águas, são os que, banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 metros para a parte de terra, contados desde o ponto médio das enchentes ordinárias. Os terrenos reservados nas margens das correntes públicas de uso comum, bem como dos canais, lagos e lagoas da mesma espécie. Salvo quanto as correntes que, não sendo navegáveis nem flutuáveis, concorrem apenas para formar outras simplesmente flutuáveis, e não navegáveis.

Na categoria de terrenos públicos dominiais, o Código de águas determina o critério para definir o limite que separa o DOMÍNIO MARÍTIMO do DOMÍNIO FLUVIAL, para o efeito de medirem-se ou demarcarem-se 33 (trinta e três), ou 15 (quinze) metros, conforme os terrenos estiverem dentro ou fora do alcance das marés, será indicado pela seção transversal do rio, cujo nível não oscile com a maré ou, praticamente, por qualquer fato geológico ou biológico que ateste a ação poderosa do mar. Veremos que esse trecho legal vai ser melhor regulamentado com a publicação do Decreto – Lei n.º 9.760/1946.

Para serem classificados nesta categoria de **TERRENOS PÚBLICOS DOMINIAIS**, primeiro que não estejam destinados ao uso comum, ou por algum título legítimo não pertencerem ao patrimônio particular; segundo que esses terrenos podem ser destinados consoante a legislação específica; terceiro, o Código de águas tolera o uso desses terrenos ribeirinhos, principalmente os pequenos proprietários com finalidade de cultivo e que não se choque com o interesse público. O Código das

águas regula pelo art. 11. Em complemento à regulamentação dos terrenos públicos dominiais reservados nas margens dos canais, lagos e lagoas da mesma espécie, impõe – uma servidão de passagem ou de trânsito de 10 metros, para as necessidades dos agentes da administração pública, quando em serviço (art. 12, do Código das águas).

Mencionamos que os fenômenos naturais relacionados à dinâmica das águas (mudança no nível do mar) podem alterar fisicamente o território, pela conjunção de fatores, e que essas alterações vão ocasionar consequências jurídicas, e tais resultados são reconhecidos pelo Direito Português e Brasileiro nas questões dominiais dos recursos hídricos, importa refletir sobre as formas de **acessão**, que dentro da teoria do Direito é um instituto de aquisição de domínio ou propriedade, decorrente de um acontecimento que gera a incorporação de outra coisa à propriedade do que não pertencia ao proprietário, e passa a fazer parte de seu domínio. No Direito Português, o tema é tratado no Código Civil a partir do artigo 1.325º: “Dá – se acessão, quando com a coisa que é propriedade de alguém se use e incorpora outra coisa que lhe não pertencia.”

Em sequência, o Código Civil Português apresenta as espécies de acessão: Natural, que decorre exclusivamente das forças da natureza; e a acessão industrial ou artificial, que é causada por ação humana, consoante os artigos 1.326º e seguintes. Por suposto que a linha de reflexão se relaciona às consequências desses fenômenos naturais, ao abrigo jurídico de alterar ou não o aspecto dominial dos territórios marítimos que sofrem tais modificações. A legislação portuguesa específica, no Decreto-Lei 468/1971 e a Lei n.º 54/2005, aponta as consequências jurídicas, e referidas consequências reverberam no planeamento territorial e urbanístico.

O Código Civil brasileiro apresenta o mesmo instituto jurídico da **acessão** como forma de aquisição de domínio ou propriedade, a partir do art. 1.248 e seguintes. Também apresenta as espécies do indicado instituto jurídico de aquisição de domínio, que são: (I) por formação de ilhas; (II) por aluvião (acréscimos, ou acrescidos); (III) por avulsão (erosão, perda de porção de terra); (IV) por abandono de álveo (leito); (V) por plantações ou construções.

Vamos deter – nos na especificidade do objeto investigado, no caso uma das espécies de acessão, qual seja, **ALUVIÃO**, haja vista que qualifica juridicamente os denominados **TERRENOS ACRESCIDOS DE MARINHA**, posto que parte territorial da cidade do Recife, sob esta classificação, vai ser destinada aos conjuntos habitacionais de habitação social.

Primeiro, vejamos o dispositivo do Código das águas (art. 16):

Constituem ‘aluvião’ os acréscimos que sucessiva e imperceptivelmente se formarem para a parte do mar e das correntes, aquém do ponto a que chega o preamar médio, ou do ponto médio das enchentes ordinárias, bem como a parte do álveo que se descobrir pelo afastamento das águas. (Decreto n.º 24.643/1934, 1934).

A consequência jurídica deste fenômeno, de acordo com o § 1.º, do art. 16 do Código das águas: “Os acréscimos que por aluvião, ou artificialmente, se produzirem nas águas públicas ou dominicais, são

públicos dominicais, se não estiverem destinados ao uso comum, ou se por algum título legítimo não forem do domínio particular.”

É importante citar o processo denominado PROGRADAÇÃO, que se caracteriza por uma regressão marinha definitiva e maior taxa de sedimentação do leito, com ampliação da área de praia e da costa marítima (Muehe & Nicolodi, 2006), e sendo uma forma de ALUVIÃO.

Outra espécie de acessão é por **avulsão**, que é o processo contrário à aluvião, pois ocorre quando, por força natural violenta, uma porção da terra se destaca de um território (erosão), ou causada pela mudança no nível do mar, em que ocorre a transgressão marinha.

Trouxemos um exemplo de um processo de progradação no litoral do Estado de Pernambuco, cuja capital é o Recife, que reflete essa dinâmica costeira.



Figura 28. Processo de progradação. Imagem 1. A Foz do Rio Timbó, com destaque para o Pontal da praia de Marinha Farinha e as alterações ocorridas na praia com a transferência de sedimentação do rio para o Pontal, praia do litoral norte da costa pernambucana, na área metropolitana do Recife. Fonte: Tese de Francisco Jaime (Mendonça, 2005, p. 37). Imagem 2. Pontal da praia de Maria Farinha com a demarcação das Linhas de Preamar Média de 1831 – LPM de 1831 e a Linha Limite dos terrenos de Marinha – LLTM. Nota. Fonte: Google Earth Pro com a demarcação das linhas de marinha. Imagem 3. Pontal da Praia de Marinha Farinha com as linhas de costa entre março de 1974 a dezembro de 2017. Percebe – se que os terrenos classificados como acrescidos de marinha aumentaram substancialmente no período, identificado pelo fenômeno de acreção ou progradação. Fonte: (Costa, Pedrosa, Morais, & Brito Júnior, 2019, p. 1211).

As mudanças que ocorrem no território com interface ao mar são muito frequentes, a repercutir tanto na dominialidade, no controle de seu uso, bem como na ocupação. Importante frisar que as linhas demarcatórias de dominialidade ou de imposição de restrições ao uso da orla marítima não se confundem com a LINHA DE COSTA que, segundo o Glossário Geológico Ilustrado (Universidade de Brasília - UNB, 2014), “A LINHA DE COSTA refere – se ao limite água – terra e varia segundo uma faixa mais ou menos estreita determinada pela baixas e altas marés que aí ocorrem e pelo relevo da costa.”

Assim, a legislação sobre os terrenos de marinha do século XIX e se consolidou no séc. XX com os marcos legais construídos historicamente, e podemos, além do referido Código das águas, citar o Decreto – Lei n.º 3.438 de 1941, que não abriu mão dessas áreas, nem tampouco da arrecadação aos cofres públicos das receitas patrimoniais, delegando com exclusividade e privativamente a competência à Diretoria do Domínio da União a determinação da LPM de 1831, que sucedeu a Repartição Geral de Terras públicas, criada na década de 1854 para gerir o patrimônio público do Estado brasileiro, e que atualmente é o órgão do Poder Executivo mais antigo ainda em atividade, com a denominação de Secretaria de Governança do Patrimônio da União, que tinha a incumbência de organizar a situação fundiária do Brasil, notadamente depois da aprovação da Lei n.º 601/1850 – Lei de Terras.

Ao se buscar a raiz da realidade excludente do acesso à terra no Brasil, e tendo como marco o período pós – independência de Portugal, o que não é o cerne dos nossos estudos, mas compõe o complexo processo de investigação da realidade atual, far– se – á uma breve incursão pelo marco legal da regulamentação do acesso à terra e a propriedade privada.

Há que se apontar duas situações no séc. XIX. Uma em âmbito internacional, quando o capitalismo industrial estava a se firmar, e em nível nacional, o Brasil a consolidar sua economia agrária, exportadora e escravocrata. Uma contradição nítida, mas que naquele momento respondia à dinâmica do capitalismo em ascensão como fornecedor de matérias – primas, inobstante ter uma economia escravocrata.

De acordo com Emília Viotti (Costa, 1999), com a extinção do tráfico internacional de escravos para o Brasil em 1850, e a iminência de crise na mão de obra, os grandes proprietários de terra fizeram pressão para a aprovação de uma lei que dificultasse o acesso à terra, e sobrassem para os imigrantes trabalhadores a única oportunidade de vender sua mão de obra aos latifundiários.

A Lei de terras de 1850, o prolongamento da escravidão no Brasil e sua libertação tardia explicam o processo excludente da população mais pobre do acesso à terra como proprietário, além da falta de política específica de inclusão deste estrato, desde o final do séc. XIX, que se prolongou pelo séc. XX.

Em 1946, foi aprovado o Decreto – Lei n.º 9.760/1946 que dispõe sobre os bens imóveis da União (art. 1.º):

Art. 1º Incluem-se entre os bens imóveis da União:

a) os terrenos de marinha e seus acrescidos;

- b) os terrenos marginais dos rios navegáveis, em Territórios Federais, se, por qualquer título legítimo, não pertencerem a particular;
- c) os terrenos marginais de rios e as ilhas nestes situadas na faixa da fronteira do território nacional e nas zonas onde se faça sentir a influência das marés;
- d) as ilhas situadas nos mares territoriais ou não, se por qualquer título legítimo não pertencerem aos Estados, Municípios ou particulares;
- e) a porção de terras devolutas que for indispensável para a defesa da fronteira, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais;
- f) as terras devolutas situadas nos Territórios Federais;
- g) as estradas de ferro, instalações portuárias, telégrafos, telefones, fábricas oficinas e fazendas nacionais;
- h) os terrenos dos extintos aldeamentos de índios e das colônias militares, que não tenham passado, legalmente, para o domínio dos Estados, Municípios ou particulares;
- i) os arsenais com todo o material de marinha, exército e aviação, as fortalezas, fortificações e construções militares, bem como os terrenos adjacentes, reservados por ato imperial;
- j) os que foram do domínio da Coroa;
- k) os bens perdidos pelo criminoso condenado por sentença proferida em processo judiciário federal;
- l) os que tenham sido a algum título, ou em virtude de lei, incorporados ao seu patrimônio.

Para a pesquisa, concentra – se a reflexão sobre os terrenos de marinha e os terrenos acrescidos de marinha, arts 2.º e 3.º do Decreto – Lei n.º 9.760/1946, posto que o território objeto da presente investigação é marcado por uma área significativa dessa espécie de imóvel:

Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:

- a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;
- b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

Art. 3º São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha.

Terreno de marinha: é a faixa de terra localizada em terreno seco de 33 metros, medida horizontalmente a partir da Linha de Preamar Médio do ano de 1831 (LPM de 1831), que sofre a influência das marés na costa marítima, nas margens dos rios e lagoas, no contorno das ilhas. Preamar é maré cheia⁹, ou maré alta.

⁹ A demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos, regulada pelo Decreto – Lei n.º 9.760/46, tem como referencial a preamar médio de 1831 ou o mais próximo a este ano, conforme art. 10, do citado Decreto - Lei. As demarcações definitivas das áreas públicas no Recife ocorreram a partir do início da década de 1960. Na Secretaria do Patrimônio da União em Pernambuco – SPU/PE, a estimativa é que em torno de 40% do território urbanizável da cidade é composta por áreas públicas federais.

A finalidade de **defesa** para justificar a demarcação dos terrenos de marinha foi substituída por outros motivos, atualmente, como a finalidade arrecadatória, como aos relacionados ao Interesse Público, destinados para praças, logradouros, escolas, hospitais etc., além de reserva para proteção ao meio ambiente e para destinações de Interesse Social, como àquelas áreas públicas onde foram construídos os conjuntos habitacionais de baixa renda.

A importância dessas áreas com tratamento jurídico especial é demonstrada pelo dispositivo constitucional que imputa a dominialidade à União e por ter permitida a continuação do regime enfiteutico nos terrenos de marinha e seus acréscidos, inobstante o legislador ter revogado a Enfitese nas relações privadas, regidas pelo Código Civil brasileiro vigente.

O procedimento demarcatório dos terrenos de marinha decorre dos arts. 9.º a 14, do Decreto – Lei n.º 9.760/1946, regulamentado por normas infralegais:

- ✓ Competência: Secretaria do Patrimônio da União;
- ✓ Pesquisa em documentos e plantas de autenticidade irrecusável para mapear as oscilações das marés do ano de 1831 ou da época que do mesmo se aproxime;
- ✓ Antes do procedimento, convocação audiência pública (são 2) para participação da população interessada em contribuir à instrução do procedimento e à recolha de documentos, imagens, mapas, fotografias antigas. Objetivo também de tornar transparente todo o procedimento para a parcela interessada;
- ✓ Por meio da norma regulamentadora dos procedimentos para a demarcação da LPM de 1831 e a LLTM, após a conclusão dos trabalhos técnicos, será determinada a POSIÇÃO DA LINHA DEMARCATÓRIA, o que significa, uma vez fixada nos mapas de projeção da área, as alterações geomorfológicas não repercutem na caracterização jurídica dos terrenos de marinha e seus acréscidos.

Para entender os terrenos de marinha, vamos utilizar o exemplo da demarcação da Linha de Preamar média de 1831 na cidade do Recife, a de n.º 05 do trecho Pina Boa viagem (1960), antigo processo n.º 2.389 A/60 – DSPU/PE.

Ainda chama – se atenção à demarcação da LPM de 1831 da linha n.º 05 dentro do território à oeste da linha costeira, haja vista que a área do estuário do Rio Pina, e sofrendo a influência da maré, deu causa à demarcação abaixo exemplificada.

Lembramos que os rios que sofrem influência das marés contaminam as áreas das margens destes rios que também passam por um procedimento demarcatório para definir a LPM de 1831 e a LLTM. A influência da maré é aferida pela variação periódica de pelo menos de 5 centímetros do nível das águas, que aconteça em qualquer época do ano. Por isso que a cidade do Recife, marcada por uma rica hidrografia, possui uma área extensa de terrenos de marinha e de terrenos acréscidos de marinha.

O contexto político do final da década de 1980 vai recuperar a democracia, o fim de uma era autoritária e a aprovação da Constituição Federal de 1988, que alçou a função social da propriedade ao capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos que não pode ser objeto de alteração normativa.

A garantia da propriedade privada é acompanhada pela função social da propriedade, o que se traduz na utilidade produtiva (e não especulativa) dada, que repercute coletivamente, embora de uso individual (Grau, 2004).

Neste diapasão, a legislação que regula o uso e destinação dos imóveis da União vai dar preferência para a utilização dos terrenos públicos para a habitação social e para a regularização fundiária das comunidades consolidadas também nessas áreas, a partir de 1998, quando é aprovada a Lei 9.636/98.

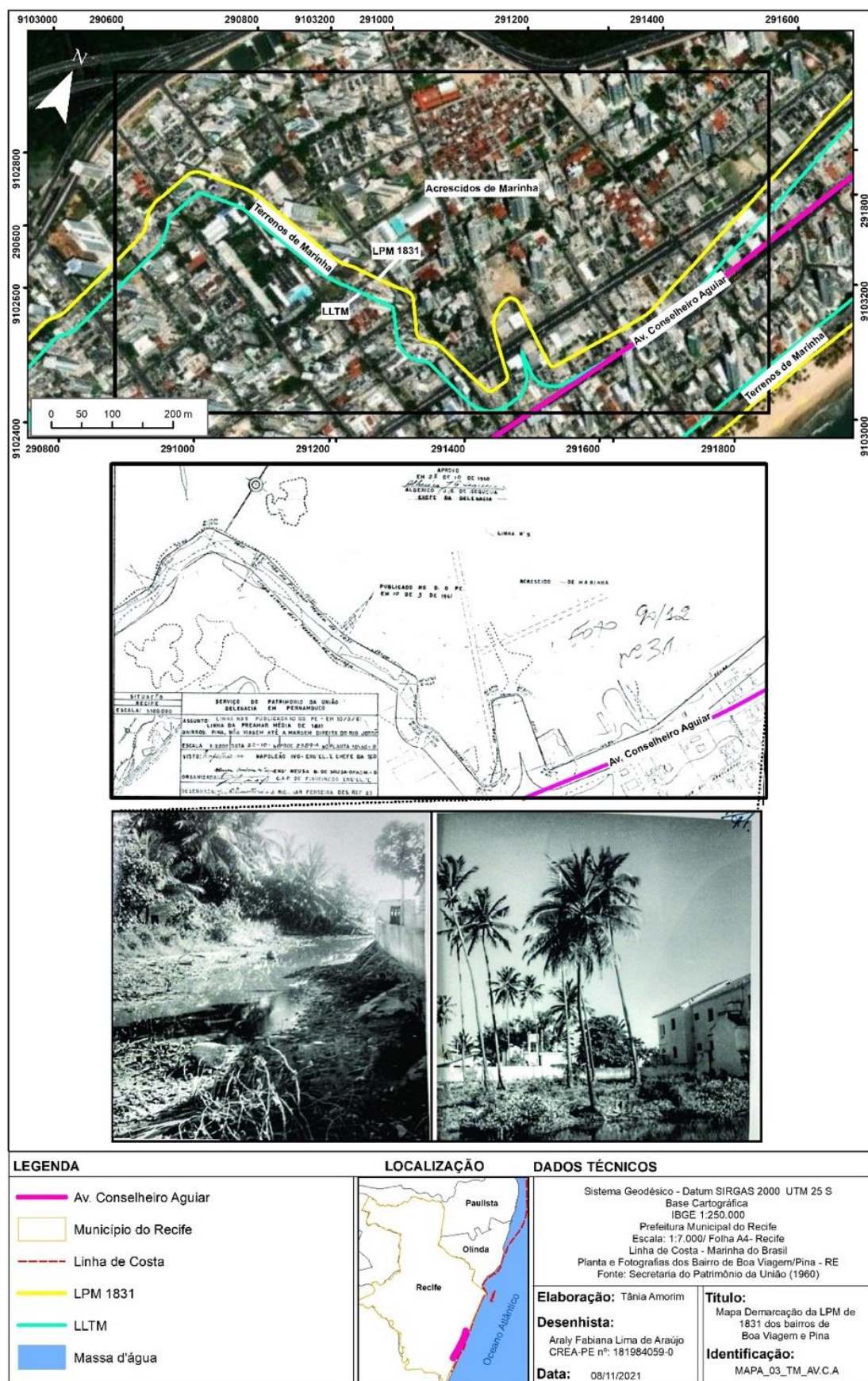


Figura 29. Planta com aprovação da demarcação da LPM de 1831 para o trecho nos bairros do Pina e Boa Viagem, após os estudos dos documentos irrecusáveis e do trabalho de campo na década de 1960, da Linha n.º 5 – trecho Pina/Boa Viagem. Nota. A primeira imagem acima é o trecho atual da Avenida Conselheiro Aguiar, no bairro de Boa Viagem, com a demarcação dos terrenos de marinha. As fotografias são da Av. Conselheiro Aguiar e da Av. Amazonas, atualmente Rua Amazonas, em áreas alagáveis pela maré cheia, a mostrar áreas de mangue e coqueiral. Fonte: Processo administrativo n.º 10480.010197/86 – 28. Organização da autora e adaptação de Araly Araújo.

De acordo com o processo demarcatório¹⁰, o trecho localiza - se: Ao Norte, os rios Pina e Jiquiá; a Leste, o Oceano Atlântico; ao Sul, a Rua Barão de Souza Leão; e, a Oeste: a margem direita do Rio Jordão (Ponte do Pina, Pina de dentro e parte de Boa Viagem).



Figura 30. Imagem da demarcação da linha n.º 5 (Pina e Boa Viagem), da LPM de 1831. Fonte: Imagem atual do Google Earth Pro, com as linhas demarcatórias de terrenos de marinha e seus acrescidos, pesquisa 07.12.21.

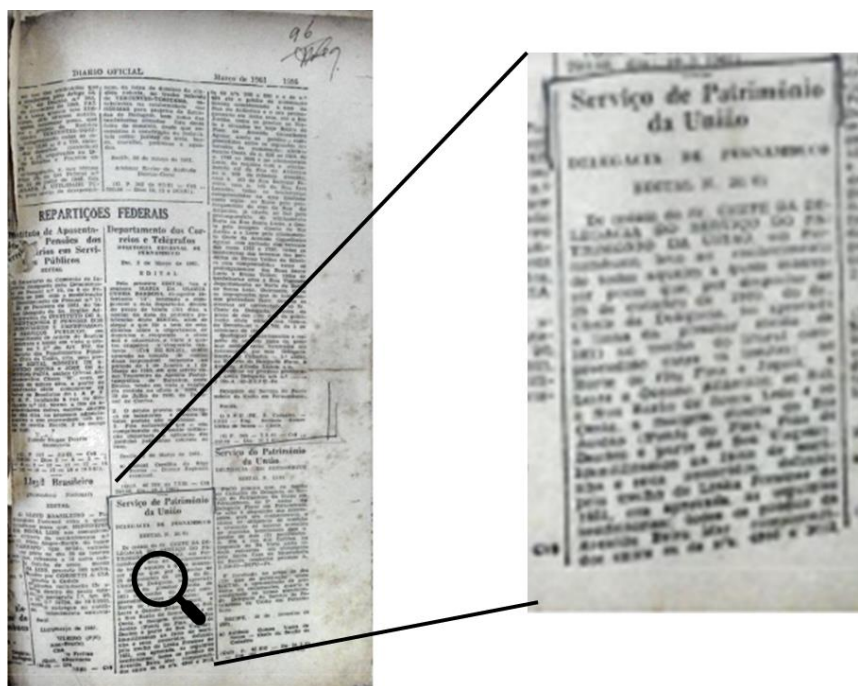


Figura 31. Edital publicado no Diário Oficial (para possíveis contestações), em março de 1961, nos termos do item “d” acima referido (aprovação da demarcação da LPM de 1831, trecho bairros do Pina e de Boa Viagem – Linha n.º 05. Nota. Fonte: acervo da SPU, documento anexado ao processo administrativo n.º 10480.010197/86-28, disponível em https://seimp.planejamento.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=270630&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110002395&infra_hash=9a5d228658279848749e0afc32a9462f2e6042305517a0cceb0fb4464ed18a66. Consulta em 24.10.2020.

¹⁰ Descrição das fases no Processo Administrativo n.º 10480.010197/86-28, da SPU/PE.



Figura 32. Área destinada ao Habitacional Vila Sul, no bairro Afogados em terreno acrescidos de Marinha, Recife. Detalhes das Linhas demarcatórias a Linha de Preamar Média de 1831; e a Linha Limite de Terrenos de Marinha. Nota. Fonte: Google Earth com demarcação dos terrenos de marinha locada no mapa pela Secretaria do Patrimônio da União – SPU/PE.

Por meio do mapeamento dos terrenos de marinha e seus acrescidos, com a identificação das linhas traçadas em todo o território da cidade do Recife, elaboramos um mapa que clarifica a cobertura urbana e as áreas públicas.

Percebe – se que boa parte da área geográfica com relevo de planície no Recife encontra – se sob domínio público federal. Apresenta uma área que abrange o tecido urbano residencial e não residencial, ruas, praças, áreas verdes.

No bairro de Boa viagem, o metro quadrado mais caro do Recife, as linhas de marinha estão na costa marítima, como nas áreas internas que são conexas aos rios com influência da maré.

Vislumbra – se ainda que há um território considerável de acrescidos de marinha, o que denota o processo histórico de aterros e ocupação espontânea que se espalhou pela planície. Nos morros, a população de baixa renda começou a ser empurrada desde a década de 1950. O que gera uma fotografia pessimista, pois se constata o abandono desta população pelo Município, e o padrão construtivo sem controle urbanístico.

O Recife é tomado por chuvas periódicas e junto com a preamar causa muitos transtornos de mobilidade, e ocorreram deslizamento de barreiras em final de maio e início de junho de 2022, causando 129 mortes. O excesso de água, encharcamento das encostas e construções irregulares deram a receita para a maior tragédia na cidade. O alerta da ineficiência das políticas habitacionais foi demonstrado com esse triste acontecimento.

A seguir o mapa do Recife e os terrenos de marinha e seus acrescidos.

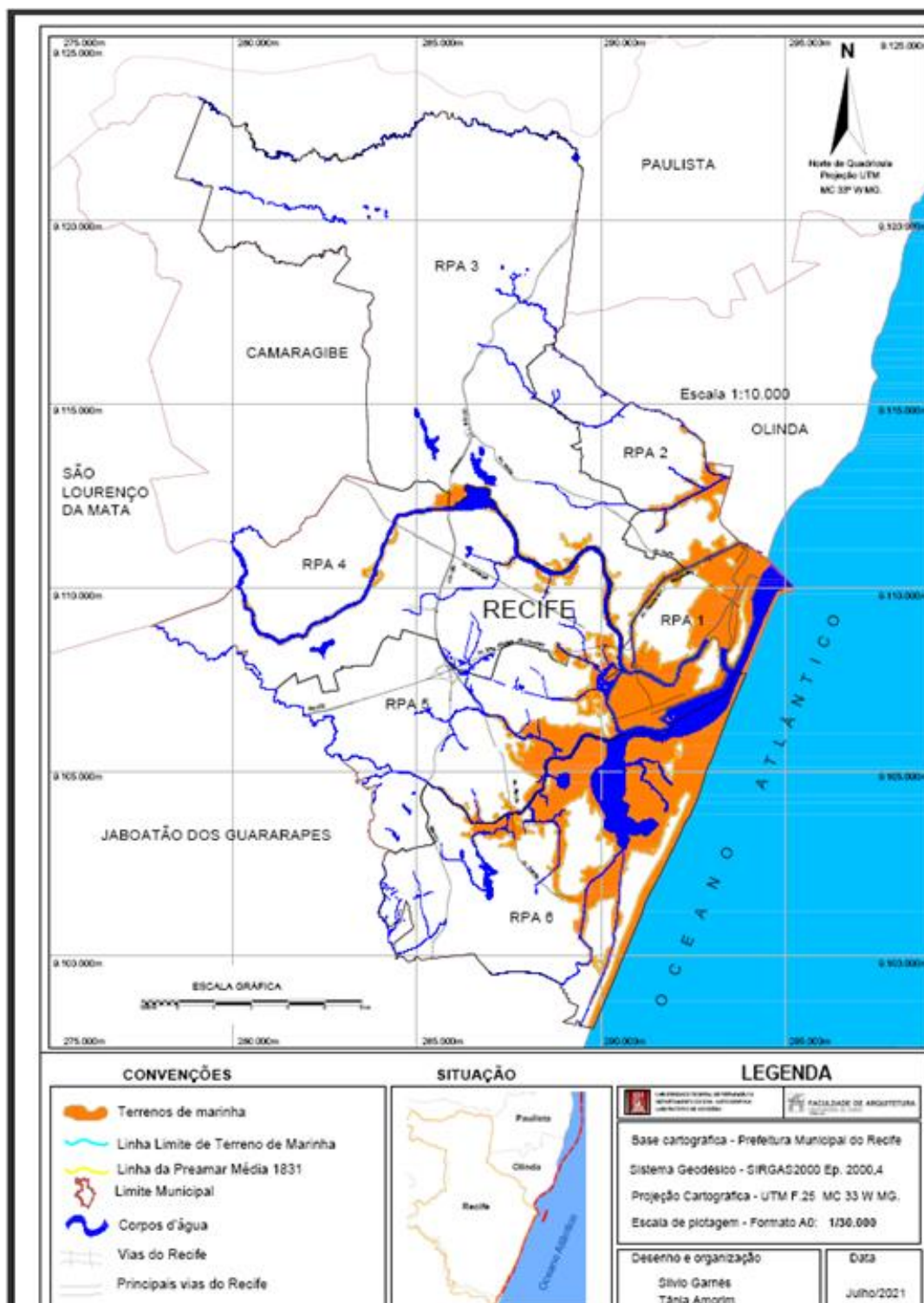


Figura 33. Mapa do Recife com sobreposição dos terrenos de marinha e seus acrescidos (LPM de 1831 e LLTM demarcadas pela SPU/PE). Nota. Percebe-se que a mancha urbana das terras públicas ocupa um espaço significativo das áreas de planície e se estende de norte a sul, assim também, por causa da influência das marés, os terrenos que margeiam os rios são gravados como terrenos de marinha e seus acrescidos, o que justifica terrenos de marinha bem à oeste do território. Fonte: Organização da autora e de Silvio Garnés, no laboratório de Cartografia da UFPE.

Já se esclareceu que a geografia da cidade do Recife com suas águas vai permitir uma configuração geomorfológica e jurídica que influenciaram tanto o processo de ocupação, como o de destinação de áreas com interesse público.

Quando se faz uma análise histórica da legislação que regula os terrenos de marinha, apenas com a Constituição de 1988 que sua **regulação ganha status constitucional**, inobstante ser uma legislação bem antiga que remonta ao período colonial brasileiro.

O art. 20 da Constituição de 1988 elenca os bens da União sem ser taxativo (*numerus clausulas*). O inciso VII deste artigo aponta que os terrenos de marinha e seus acrescidos são bens da União. A importância deste item está na Constituição, e demonstra o interesse de dar estabilidade dominial ao ente público para dispor de seu patrimônio, sem se sujeitar às nuances legislativas de possíveis alterações ou extinções do instituto jurídico dos terrenos de marinha e seus acrescidos. Contudo, a modificação dessa matéria é possível, para isso exige – se procedimento legislativo complexo e quórum qualificado para aprovação em dois turnos em cada casa legislativa (Câmara dos deputados e Senado Federal).

Desde a primeira metade do séc. XX, os terrenos de marinha e seus acrescidos podiam ser destinados para finalidade de uso pessoal e de uso econômico, como se depreende do Decreto – Lei n.º 9.760/1946, porém as destinações predominavam para as pessoas físicas e que se exigiam condições que excluía a população mais pobre, já que havia a obrigação de recolher aos cofres públicos valores pela ocupação ou pelo estabelecimento do aforamento, que para tal situação teria que provar as condições de ocupante com preferência ao aforamento (**Decreto – Lei n.º 3.438/1941**), quais sejam:

- ✓ os que estejam pagando taxa de ocupação, relativamente aos terrenos ocupados;
- ✓ os que tiverem, nas testadas e frentes dos terrenos, estabelecimentos de sua propriedade, como trapiches, armazéns, e outros semelhantes, dependentes do franco embarque e desembarque;
- ✓ os que estejam na posse dos terrenos, na suposição de que façam parte de suas propriedades contíguas;
- ✓ os posseiros de terrenos contíguos a terras devolutas, havendo benfeitorias;
- ✓ os concessionários de terrenos de marinha, em relação aos acrescidos que entestem com aqueles;
- ✓ os pescadores nacionais ou colônias de pescadores, que se obrigarem à criação de estabelecimentos de pesca ou de indústria correlata, quanto aos terrenos julgados apropriados;
- ✓ os concessionários de serviços portuários e de transporte, quanto aos terrenos julgados necessários a esses serviços.

Pelo Decreto-Lei n.º 9.760/1946:

- ✓ os que tiverem título de propriedade devidamente transcrito no Registro de Imóveis;
- ✓ os que estejam na posse dos terrenos, com fundamento em título outorgado pelos Estados ou Municípios;
- ✓ os que, necessariamente, utilizam os terrenos para acesso às suas propriedades;

- ✓ os ocupantes inscritos até o ano de 1940, e que estejam quites com o pagamento das devidas taxas, quanto aos terrenos de marinha e seus acrescidos;
- ✓ os concessionários de terrenos de marinha, quanto aos seus acrescidos, desde que estes não possam constituir unidades autônomas;
- ✓ os que no terreno possuam benfeitorias, anteriores ao ano de 1940, de valor apreciável em relação ao daquele;

Ambos os Decretos-Leis não foram revogados, contudo alguns dispositivos não são mais aplicáveis, já que ocorreu a aprovação de novo tratamento jurídico às condições para a concessão do aforamento, por meio de lei posterior do mesmo status dos Decretos-Leis referidos, e neste caso a lei posterior do mesmo nível hierárquico derroga o tratamento em contrário, é o que extraímos da Lei n.º 9.636/1998, que alterou dispositivos do Decreto – Lei n.º 9.760/46.

Pelas condições acima indicadas, o acesso às áreas públicas era bem restrito aos particulares de posses. Em nível institucional, o órgão gestor do patrimônio público cedia suas áreas para outros entes públicos e que se destinavam muito mais a atender o planejamento urbanístico do município do Recife, por exemplo, no ordenamento do território, principalmente até a década de 1980, quando a cidade passava por um processo de requalificação e de expansão urbana. Exemplificamos o plano urbanístico iniciado em 1980 da área denominada Ilha Joana Bezerra.

Justificava – se: De acordo com os dados do índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), em 2000, o bairro com índice mais baixo era a Ilha Joana Bezerra/São José (compõem a ZEIS Coque), referência de 0,632 IDHM, enquanto o bairro Boa Viagem/Pina com 0,964 IDHM era o maior da cidade. Para se ter uma ideia das extremas disparidades socioeconômicas dentro do município do Recife, mencionamos o da Noruega (0,942) e a Bolívia (0,632) (Recife, 2005). **Dentro do Recife, tínhamos uma Noruega e uma Bolívia.**

A classificação de dominialidade dos bens públicos não se confunde com a destinação ou o uso destes bens. O Código Civil brasileiro determina que são bens públicos “os bens de domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem” (art. 98, do CC/2002). Esta classificação é associada ao sujeito a quem pertence. Daí que no Estado brasileiro, a forma de Estado é uma federação, pela qual os entes políticos (União, Estados Municípios e o Distrito Federal) são pessoas jurídicas de direito público, mais as autarquias e as fundações públicas.

A outra classificação se refere à destinação dos bens públicos, que podem ser:

- (1) BENS DE USO COMUM DO POVO, como rios, mares, estradas, ruas e praças;
- (2) BENS DE USO ESPECIAL, tais como edifícios ou terrenos destinados ao serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal;

(3) BENS DOMINIAIS ou dominicais que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma das entidades, conforme o art. 99, do CC/2002.

Por exemplo, os terrenos de marinha geralmente são bens dominiais e de destinação patrimonial, conforme a conveniência e a oportunidade do titular do domínio, como o loteamento destinado a conjunto habitacional de baixa renda; a área de praia marítima é um bem federal, de uso comum do povo e inapropriável para outra finalidade. A praia marítima, após a demarcação dos terrenos de marinha pode ser um bem público de natureza acrescidos de marinha e de uso comum do povo.

A Lei n.º 9.636/98 e a Lei n.º 11.481/07 alargaram a destinação de áreas públicas para a regularização fundiária, por meio de duas vias, primeiro de destinar para provisão habitacional, e, segundo, para legalizar as ocupações consolidadas de baixa renda em áreas públicas, com aplicação de vários instrumentos jurídicos de regularização fundiária, por meio da cessão sob regime jurídico do aforamento ou da enfiteuse, da concessão de direito real de uso – CDRU, para as pessoas jurídicas de direito público, como os estados e municípios, ou pela titulação direta dos beneficiários, pelos regimes jurídicos indicados, ou também outros passíveis de utilização, como a concessão de uso especial para moradia – CUEM.

Dados da Secretaria do Patrimônio da União, entre **2012 e 2015¹¹**, a SPU destinou em todo o Brasil **28.200 km²** de área pública federal para regularização fundiária, que beneficiou em torno de **70.000 famílias**, e destinou **6.000 km²** de área da União para provisão habitacional, para atendimento de aproximadamente **44.000 famílias**, em parceria com os demais entes da federação e com as entidades sem fins lucrativos.

Diante da junção da geografia da cidade com a legislação específica, **o Recife se apresenta de modo peculiar: Território urbano com espaço público significativo.**

¹¹<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/provisao-habitacional> e <http://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/secretaria-de-patrimonio-da-uniao-completa-hoje-162-anos/>

Capítulo 2 – Debate Teórico sobre a “Ideologia Construída” em Portugal e no Brasil: aplicação por analogia

O trabalho excepcional do BNH e o esforço monumental que vem sendo feito pelo Brasil no sentido de enfrentar o problema da habitação constituem, sem favor, uma das maiores obras do mundo no campo do desenvolvimento econômico e social.” (Plano Nacional de Habitação, 1971, as cited in Bonduki, 2014).

A frase que abre o presente capítulo é de conteúdo propagandista e ideológico das ações estatais pós golpe militar de 1964, no Brasil.

A política habitacional não era só um instrumento ideológico condizente com o perfil autoritário e conservador do novo regime que se iniciava, era também um mecanismo de propaganda, no intuito de afastar os segmentos simpáticos ao antigo regime democrático de reações ao governo militar recém-instalado. Nabil Bonduki (2014) destacou que o Banco Nacional de Habitação – BNH, criado juntamente com o Sistema Nacional de Habitação, não exerceu só um papel estruturador da economia, mas também cumpriu uma função ideológico, que era passar à sociedade os fundamentos da economia capitalista ao desenvolver a política de habitação na aquisição da casa própria, como um “sonho” de consumo. O modelo que se inaugura era o programa de aquisição da propriedade imobiliária para atender à demanda habitacional.

A situação acima descrita se assemelha ao retrato apresentado por Leonel Fadigas (2015) quando analisou “as primeiras políticas territoriais e urbanísticas” em Portugal, no período do Estado Novo, no governo de Salazar, com a nomeação do engenheiro Duarte Pacheco (ministro das obras públicas e comunicações), que implementou uma política nacional de intervenção no território de forma centralizada, como reflexo de uma concepção de urbanismo que não só interferia no território, nas edificações, mas também como mecanismo de influência no “comportamento social” (Fadigas, 2015, p. 86):

O urbanismo tornou – se uma ferramenta de ação política, com isso se procurando dar corpo à ideia de um Portugal renovado, dependente da força e intervenção da administração central e unido nos princípios de ressurgimento e regeneração nacional. A ordem política e social deveria, assim, ser imposta também pela transformação da imagem urbana e do que ela representava enquanto expressão pretendida para a imagem do País.

Ambas as situações descritas acima são o ponto inicial de reflexão para demonstrar o conteúdo ideológico dos planos urbanísticos, notadamente, dos projetos habitacionais e o debate do termo “**Ideologia Construída**”, erguido na tese de Filipa Serpa dos Santos (2015).

A tese referida, com rigor científico de fôlego, investiga os projetos urbanos habitacionais de habitação social ou de promoção pública, na cidade de Lisboa, com recorte temporal entre 1910 a 2010, o que reflete um longo período e aponta dois objetivos principais: (1) **identificar** a produção habitacional de cariz público em cada período político e ideológico, pelos quais os governos vão assumir sucessivamente, e relacionar os padrões morfológicos às escolhas políticas com aderência à ideologia

dominante; (2) **analisar** a influência dos projetos habitacionais na construção da cidade de Lisboa, no período recortado.

A autora define a **habitação de promoção pública** ou habitação social como os projetos construídos a baixo custo pelo Poder Público, por iniciativa própria ou sob sua coordenação. Não fazem parte dessa definição as habitações sociais oriundas de apoio à reabilitação ou de apoio ao arrendamento de unidades habitacionais já existentes, bem como as unidades que são adquiridas por meio de negócio jurídico no mercado imobiliário.

A hipótese da tese de Filipa Serpa (Santos, 2015), quando talhou a expressão “Ideologia Construída”, desenvolve – se na **premissa de que o cenário político e social**, e os programas habitacionais são fatores “determinantes nos resultados construídos”. Assim como, o estudo exclusivamente dos projetos construídos dissociado dessa correlação com a superestrutura seria insuficiente para a interpretação da realidade da habitação de promoção pública, e sua influência no tecido urbano.

Destacam – se dois autores mencionados por Filipa Serpa dos Santos (2015) que servem de esteio à hipótese apresentada no que concerne à “Ideologia Construída”: “Aldo Rossi evidencia a questão política, afirmando que uma cidade é também “(...) a forma da sua política, os sinais de uma vontade.” (Santos, 2015, p. 26); e “Estabelecendo um paralelismo com a “ideia construída” de Alberto Campo Baeza, que tem por base a materialização da ideia arquitectónica, entende-se possível aplicar literalmente o conceito à ideologia política materializada através do projecto urbano. É, neste caso, a ideologia construída.” (Santos, 2015, p. 26):

O caminho percorrido pelo desenvolvimento urbano da cidade de Lisboa e em concreto os projectos de habitação de promoção pública, são reflexo destas opções políticas e ideológicas, que, entre 1910 e 2010 sofreram, em Portugal, grandes mudanças. A este respeito, Maria Clara Mendes (1997) em “Política de Habitação Social em Portugal”, refere-se exactamente às opções ideológicas de quem governa, para caracterizar, à data, uma tendência de menor intervenção do Estado em governos de centro direita, particularmente no que se referia às opções de arrendamento, privilegiando a aquisição de casa própria, ao contrário dos governos de centro-esquerda que procuravam intervir mais activamente no mercado, nomeadamente através do poder local e de associações sem fins lucrativos.

O desenho teórico da tese de Filipa Serpa dos Santos (2015) aborda três ordens de análise:

- (1) questões de ordem supra estrutural – característica sociopolítica;
- (2) questões de ordem estrutural – projetos construídos e a mobilidade;
- (3) questões de ordem morfológica – forma urbana. Este recorte teórico aplica – se em Lisboa de 1910 a 2010.

A indicada autora, ao mapear a relação entre o tecido residencial em Lisboa e a parte que ocupa o espaço urbano com a habitação de promoção pública, indica que um quarto da área da cidade de Lisboa foi contemplada com os projetos desta natureza, o que demonstra a dimensão da importância da investigação, relacionando as políticas habitacionais de promoção pública à ideologia, para analisar os reflexos na constituição da cidade de Lisboa.

A aplicação da metodologia de Filipa contemplou o levantamento de vários projetos construídos (durante 100 anos) que representam o objeto de estudo, no intuito de verificar os padrões morfológicos e como esses padrões refletem escolhas político – ideológicas.

Outros autores portugueses vão estudar a habitação social no tempo. Em referência à análise diacrônica (de 1820 a 2015), menciona – se Gonçalo Antunes (2018), estudioso da temática e das questões da política habitacional e de como vão repercutir no território e na geografia da cidade.

A base física onde se fixa a comunidade não é apenas um mero mecanismo de instalação no espaço geográfico, mas pressupõe uma forma de organização territorial e uma forma de organização política.

Há referências autorais de peso na literatura nacional e internacional sobre o papel da ideologia para a dinâmica da sociedade e de como a sociedade se forma nas suas relações de poder.

A discussão é bastante fecunda. O espaço construído sofre influência do pensamento dominante, que por sua vez, advém do contexto político, social e econômico – “Ideologia Construída”. Por outro lado, há que se falar também no aspecto jurídico da regulação do uso e ocupação do espaço, que incide a norma sobre quem vai fazer uso, já que a norma incidente sobre coisas inanimadas sem interferência humana, nenhuma serventia terá, vejamos o que Greco afirma (1981, p. 7):

O mesmo indivíduo pode ser titular, às vezes e ao mesmo tempo, de interesses aparentemente conflitantes, a proliferação de normas, fruto, cada qual, de forças políticas distintas fez com que o objeto de estudo do cientista do Direito se tornasse altamente complexo e denunciador de que o ordenamento jurídico nada mais é que o instrumento de controle utilizado, em conjunto, pelas forças políticas que coexistem em certa época, em determinado lugar.

Outro autor importante para a condução teórica sobre as condições da ideologia é Leonel Fadigas ao afirmar que “as políticas públicas constituem, na sua essência, tanto um conjunto coordenado de programas de ação aplicáveis a determinados setores da sociedade ou a espaços territoriais específicos, **como a expressão de uma ideologia dominante**” (Fadigas, 2015, p. 9). Continua seu raciocínio ao conectar as políticas públicas às esferas econômicas, sociais e políticas da sociedade, “que as produzem e reproduzem” (2015, p. 10).

Debate importante é ir além da definição jurídica de propriedade (seja pública, seja privada), mas entender que esta discussão é permeada pela relação que se estabelece entre o capital (detenção ou monopólio dos meios de produção) e o território. (1) Qual é a relação que o capital possui com a estrutura urbana? Para essa pergunta Pedro Abramo (1995) aponta que se determina o “regime urbano”. (2) Como se reproduz essa relação entre o capital e a estrutura urbana? O mesmo autor indica que esta reprodução se dá pela “regulação urbana”.

Se o Estado se moldou como organização nacional, nas suas origens, já no século XX e início deste século, o Estado vem desempenhando funções mais alargadas do que ser um ente abstrato produtor de normas jurídicas, e soberano frente a outros iguais. Qual área/atividade emanada da sociedade que foge, de alguma forma, da interferência, regulação ou controle do Estado?

As transformações sociais, econômicas, políticas na era contemporânea vão conduzir a transformação do Estado, a ampliar suas funções, e atuações diferentes em seu território. Essas transformações também são de caráter ideológico.

A partir dessa constatação, Larissa Alves faz importante consideração sobre o tema (Alves L. d., 2014, p. 64):

O ordenamento territorial adotado pelo Estado, embora imbuído em concepções ideológicas genéricas e conceitos discutidos e definidos no âmbito acadêmico e de governo, carregam elementos característicos dos locais nos quais suas ações se especializam, implicando, nestes termos, em uma necessária revisão teórico-conceitual, bem como histórico-analítica, do conceito de ordenamento territorial. Fenômeno a envolver, no decurso do tempo, mudanças paradigmáticas importantes na gestação de constructo favorável ao tratamento das culturas locais de territórios, o que geraria culturas particulares de ordenamento territorial.

A mencionada autora chama os estudos de João Ferrão, o que não surpreende pela profundidade teórica do mencionado autor, para defender que estudar o Estado e suas transformações é similar a estudar o ordenamento do território no percurso histórico, e como tal, os conceitos vão sofrer mudanças que espelham a base social, econômica, política, e ideológica, mas destaca que se faz necessário alargar os conceitos de O.T., posto que essa evolução é influenciada pelo aspecto da culturas de territórios, “diretamente nas práticas de governo associadas ao ordenamento territorial.”

A autora citada conclui que “as culturas de ordenamento territorial compõem campo novo nos estudos de ordenamento territorial. Tais estudos justificam – se pela necessidade de entender e identificar os elementos geradores das diferenciadas formas de ordenamento territorial existentes nos mais variados espaços e escalas de planejamento.” (Alves L. d., 2014, p. 71).

Então podemos trazer à baila os apontamentos de Poulantzas, na teoria Marxista sobre o Estado, ao afirmar que o Estado representa a unidade política das classes dominantes, assim se constitui a ideologia dominante (Poulantzas, 2000, p. 26 - 27):

O Estado tem um papel essencial nas relações de produção e na delimitação – reprodução das classes sociais, porque não se limita ao exercício da repressão física organizada. O Estado também tem um papel específico na organização das relações ideológicas e da ideologia dominante. (...) Desse modo, a ideologia dominante invade os aparelhos, os quais igualmente têm por função elaborar, apregoar e reproduzir esta ideologia, fato que é importante na constituição e reprodução da divisão social do trabalho, das classes sociais e do domínio de classe.

A relação entre as classes sociais e a economia traduz um processo de organização política que é liderado pelo Estado, também expressa os interesses dos segmentos sociais, e predomina a força política dos segmentos economicamente dominantes, e o Estado assume o papel de “mediação”, então Boaventura Sousa afirma (Santos B. d., 1984): “Esta relação entre o político e o econômico pressupõe uma mediação que seja simultaneamente exterior e superior tanto ao político como ao econômico. Essa mediação é o direito.”

IDEOLOGIA E TERRITÓRIO

No Brasil, a Constituição Federal/88 afirma que um dos fundamentos da sociedade é o primado do trabalho e da livre iniciativa, o que demonstra a opção sócio – ideológica pelo Capitalismo. Nesse toar, o poder público atua com referência ao respeito dos fundamentos indicados. A terra é apropriável,

com valor fundiário de mercado, e os conflitos aflorados pelo embate das classes sociais são intermediados pelo Poder Público, com sua estrutura burocrática.

A relação entre o sistema econômico capitalista, território e Poder Público demonstra a função do planejamento urbano para garantir o que foi determinado pela Lei Maior, ou seja, a privatização da terra, a segregação do espaço e o papel regulador do Estado, que também procura a efetividade dos direitos e garantias sociais inseridos no bojo constitucional, numa relação explicitamente dialética, contraditória.

O binômio Ideologia e Habitação Social, como reflexo do Estado, comporta uma temática que é sobre a política urbana e o vetor de quem decide.

Estas considerações foram desenvolvidas por Ana Maria Brasileiro (1981), quando afirma que o Estado, na sua versão contemporânea, reflete a multiplicidade ideológica dos grupos economicamente dominantes. De modo contraditório, e por demandar legitimidade e consenso frente à sociedade, o Estado também atende aos anseios de grupos economicamente menos favorecidos, daí a estruturação das chamadas políticas públicas. É através do planejamento que o Estado organiza as políticas públicas.

A autora afirma que o planejamento ou a formulação de determinada política pública é entendida como “o conjunto de ações calculadas para alcançar determinadas metas ou objetivos, ora **a mera formulação**, a nível do discurso político, de objetivos e metas desejáveis, **independentemente de sua implementação**.” (Brasileiro, 1981, p. 27). Fica clara na análise a identificação do viés ideológico do planejamento ou da elaboração das políticas públicas.

Uma interrogação se levanta quando a autora acima citada destaca que há dois parâmetros quando se refere à política urbana e seu processo de planejamento e execução:

- (1) a discrepância entre os planos, programas e ações, do seu respectivo nível de execução; e,
- (2) a forma de Estado adotada com a convivência de várias esferas de poder a atuar partilhadamente no mesmo território (a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, além das demais pessoas jurídicas de direito público).

Da primeira assertiva, quanto à divergência entre os programas de governo e sua execução, há que se reconhecer a atualidade desta observação, pois segundo a Fundação João Pinheiro, 5.870.000 são os dados estimados do déficit habitacional no Brasil, em 2018 (5.060.000, nas áreas urbanas e 809.000, nas áreas rurais).

No que concerne ao segundo item, de que o Estado composto possa ter gerado dificuldade de aplicação das metas traçadas pela política urbana, menciona – se um exemplo que são os E.U.A., sendo também uma federação, e um dos países mais ricos do mundo, inobstante os problemas decorrentes da economia capitalista. Nesse último item, abrimos divergência teórica, haja vista que em 1988 foi promulgada uma nova constituição federal, conhecida como a “constituição cidadã”, como novos modelos de ferramentas de governo e de controle, que deram mais participação popular e celeridade nas ações governamentais, apesar do federalismo brasileiro.

Na pauta da pesquisa de Orlando Cariello (2011), no que diz respeito à base científica de sua análise sobre habitação social e suas políticas, está o uso da **teoria marxista**, quando há uma correlação entre a estrutura econômica da sociedade e a superestrutura desta mesma sociedade, em ligação com a organização social, política e ideológica, em uma dinâmica dialética. Após o percurso investigativo, o autor referido conclui que as políticas habitacionais não só não atingiram seu objetivo, não só não tiveram a capacidade de atender a demanda habitacional, porém “**concorreram em articulação** com o conjunto das ações governamentais (política salarial, compressão dos ordenados e exclusão de direitos trabalhistas), para sua reprodução ampliada (aumento do déficit habitacional).” (Cariello Filho, 2011, p. 10).

A relação conflituosa pela posse legal da terra é um tema que foi abordado pelo pesquisador Tiago Gonçalves da Silva (Silva, 2009), que analisou a mediação de conflitos no processo de regularização fundiária nas ZEIS do Recife. O raciocínio do autor ressalta o Estado e o seu papel como elaborador das normas jurídicas, como produtor dos mecanismos jurídicos do ordenamento do território, em que pese uma maior ou menor participação popular, notadamente em Estados que consagram o chamado Estado Democrático de Direito.

A hipótese do estudo referido é de que o **Poder Público/Estado**, por meio de sua instância do Direito, ou na conceituação da Teoria Geral do Estado, por meio do seu elemento morfológico formal (governo, ordenamento normativo ou a organização política), **atua na dispersão dos conflitos** oriundos do embate pela posse da terra.

A investigação se utiliza da teoria de Boaventura de Sousa Santos que trata da questão do Estado e sua roupagem ideológica, a se basear na Teoria Sociológica do Direito, inserida na sociedade capitalista, nas contradições e conflitos de classes, relacionados à habitação, à renda fundiária e ao processo de luta entre o capital e o trabalho. O capítulo do texto de Boaventura Santos (Santos, 1984) se insere na obra de Joaquim de Arruda Falcão em “Conflitos de Direito de Propriedade”.

Como se apresenta o Estado Capitalista ou burguês (na linguagem marxista), o que Boaventura responde (Santos, 1984, p. 9):

O Estado capitalista é uma relação social, isto é, condensa uma série de articulações (conflituais, umas, não conflituais, outras) de forças sociais, sendo que uma dessas articulações é dominante, porque a sua lógica permeia (em graus diversos) as demais articulações vigentes na mesma formação social. É esta articulação dominante que confere ao Estado a sua forma ou matriz estrutural. Nas formações sociais capitalistas a articulação dominante é constituída pelas relações sociais de produção e sua lógica, que penetra desigualmente todo o tecido social, é a lógica do capital. Esta lógica consiste numa relação de exploração enquanto extracção de mais-valia através da propriedade não socializada (individual ou estatal) dos meios de produção e do uso da força de trabalho apropriada no mercado mediante contrato entre cidadãos juridicamente livre e iguais.

Interessante duas observações feita por Boaventura Santos que dão abrigo ao nosso recorte teórico:

✓ Há um equívoco em afirmar que os países economicamente desenvolvidos não têm similitude com as formas políticas dos países periféricos, segundo o autor, como o capitalismo é um

sistema econômico de acumulação de riqueza, essa lógica é mundial, o que diferencia é o devir histórico que particulariza as sociedades capitalistas;

✓ Outro equívoco apontado é de que, como o Estado capitalista instala na sua burocracia representantes das classes burguesas, a política engendrada será excludente e repressiva. Afirmativa que é refutada por Boaventura Santos que nas contradições do capitalismo e no seu supedâneo estatal, essas contradições se reproduzem quando setores das classes trabalhadoras ou setores ideologicamente identificados com as classes trabalhadores, e como tal as lutas de classes, instalam – se no seio estatal para avançar em determinadas pautas a favor das classes dominadas, como por exemplo políticas de inclusão, notadamente transferência de renda, habitação de promoção pública, dentre outras.

Alguns autores apontam que a cidade é resultado da ideologia, quando se analisa a regulamentação de uso.

No Brasil, Ermínia Maricato, na obra “As Ideias fora do Lugar e o Lugar fora das Ideias” (2000), ao refletir que a questão urbana é amparada no PLANEAMENTO e na LEGISLAÇÃO, aponta o formalismo dissonante com a realidade das cidades (mecanismo ideológico), pois **ao regulamentar o espaço urbano deixa de fora parte da cidade ilegal**, logo ela consagra a frase “ideias fora do lugar”: **aspecto ideológico** ao ocultar a cidade real.

A ideologia é abordada por Flávio Villaça (2001, p. 12) quando refere que a estrutura territorial está “também articulada a outras, não territoriais, como a econômica, a política e a ideológica”, e o autor remete à analogia com a “Ideologia Construída” de Santos (2015), ao afirmar que “a estrutura territorial é socialmente produzida e ao mesmo tempo reage sobre o social.”

A habitação é uma expressão da cidade e assume, de acordo com Pedro Abramo (2010) três formas de produção:

- (1) O Estado provedor da produção habitacional - Habitação Social;
- (2) o mercado imobiliário regido pelas forças capitalistas;
- (3) a autoprodução dos excluídos desenvolvendo por sua conta a produção habitacional.

No caso presente, a definição que se adota é a primeira, ou seja, o que se considera Habitação Social promovida pelo Estado e destinada a famílias que não conseguem adquirir no mercado imobiliário.

Anteriormente já mencionamos que uma das hipóteses de nossa pesquisa se ergue a partir da construção teórica de Serpa dos Santos (2015), no que se refere à “Ideologia Construída”.

A pesquisadora Sônia Alves (Grupo de Investigação Ambiente, Território e Sociedade do ICS - ULisboa, 2016) observa que, ao comparar a habitação entre Portugal e Dinamarca, fatores de **ordem ideológica e política** esclarecem o percurso das políticas habitacionais nestes sítios. Continua a autora a afirmar que a análise de cunho mais amplo permite entender a política habitacional do tamanho maior que a esfera dos investimentos públicos, não sendo um debate meramente orçamentário, contudo

pressupõe entender o alcance, a qualidade e a classificação social dos segmentos beneficiados, bem como identificar as diferenças ideológicas para traçar um diagnóstico do tema, e correlacionar os modelos adotados internacionalmente.

Jorge Carvalho (2010) ao se debruçar sobre “Mercado, Ideologia e Ordenamento do Território” destaca que a ocupação do território, agora, obedece ao império do mercado imobiliário e espelha a valorização econômica, fruto da ideologia dominante em realçar as vontades individuais em detrimento da coletividade. A lei tem um papel de reconhecer a função social do solo e de impor à Administração Pública a função de transformar o território pelo seu ordenamento. A barreira na eficiência do ordenamento do território é resultado do quadro ideológico, relacionada à vontade política, afetando a ação pública.

No Brasil, a relação do uso do território com o seu ordenamento é regulada pela legislação forjada em determinado contexto social, político, econômico e jurídico.

Marco Aurélio Greco (1981), ao estudar o solo criado e a questão fundiária, e nesta correlação aponta o papel regulamentador do território pelo Direito, e mais, indica que, qualquer que seja a regulação adotada para a propriedade, em sendo de uso ilimitado, ou de uso restritivo, reflete o direito posto, vigente, e como tal, qualquer que seja o viés de fundamento jurídico, o parâmetro será ideológico.

PARTE 2 OLHAR SOBRE A HABITAÇÃO SOCIAL NO RECIFE

A cidade é no mundo hoje uma questão eminentemente política, na medida em que ela é o que nós queremos o que ela seja. Nós não nascemos humanos, nós temos que nos tornar humano, é um produto de projeto de nós mesmos. Assim, como vivemos com a própria natureza, a cidade como está, pode ser vista por nós como uma nova natureza que vamos ocupar de outro modo. Não há fenômeno urbano, fenômeno só na natureza. Tudo que é URBANO, é AÇÃO POLÍTICA. Portanto, essa ação política da TRANSFORMAÇÃO pelo USO que tem uma força muito grande, é muito interessante. A cidade está aí e é tudo que temos. **Paulo Mendes da Rocha** — Arquiteto e Urbanista, em entrevista a Nabil Bonduki (E agora? @nabil_bonduki), publicada em 23.05.2021.

Capítulo 3 – Habitação Social no Brasil e no Recife: um percurso

A história da habitação social vai subsidiar a compreensão do tamanho do problema no Brasil. Problema que reflete mais uma condição do modo de produção capitalista.

A evolução da área urbana no Brasil e a predominância do povoamento das cidades em relação à população rural buscam perguntas para investigação: Quando o Brasil passou a ser mais urbano e menos rural? Quais os problemas gerados pela crescente urbanização? Transporte público? Transporte privado? Saúde coletiva? Meio Ambiente? Serviço educacional? Mobilidade? Lazer? Cultura? HABITAÇÃO?

Estas questões permeiam os estudos que fazem intersecção entre a cidade e sua estrutura urbanística. A questão em pauta é a que trata da necessidade da população relacionada à habitação para segmentos de baixa renda.

3.1 Caminho Histórico: Habitação Social e o Espaço Urbano

O estudo do pensamento urbanístico do período em análise nesta investigação permite construir a grelha teórica e extrair as reflexões propostas, para verificar a subsunção do pensamento ao Planeamento vigente no decorrer do parcelamento do solo urbano do Recife, e verificar em que parte do Planeamento e das normas regulamentadoras do uso e ocupação do solo urbano se enquadra a questão da Habitação Social.

É necessário retroceder ao pensamento urbanístico sobre o processo de ocupação do espaço urbano, como à história de ocupação, para entender o percurso da política urbana habitacional e sua execução no Recife. A cidade era modificada não só pela dinâmica socioeconômica, mas também pelo planeamento que versava sobre a organização espacial urbana.

O processo de urbanização do Brasil ocorreu no séc. XX, com parâmetros no capitalismo internacional, urbanização relacionada à industrialização, e por conseguinte, vieram as transformações do espaço urbano, no modo planejado ou não. Chamamos a atenção que a urbanização não foi uniforme no território nacional (Santos M. , 1993).

Desde a primeira metade do séc. XX que a cidade sofre modificações ou transformações.

No período de 1927 – 1945, as três maiores cidades – São Paulo, Rio de Janeiro e Recife – passaram a elaborar plano de urbanização. As motivações estão relacionadas à modernização das áreas centrais, melhorar o fluxo de circulação e executar o planeamento em zonas. A lógica que movia era o avanço do Capitalismo Contemporâneo.

Ana Maria Brasileiro (1981) afirma que nos anos 1930 o Brasil buscava um modelo econômico de suporte urbano – industrial, que se refletiu nas principais cidades do país.

Quando mencionamos os modelos desejados de cidade nos seus respectivos planos de ordenamento, é para saber se havia uma preocupação com a moradia dos segmentos mais vulneráveis,

se havia plano, o que planejavam, e se não havia plano, modelo ou preocupação, como os segmentos mais vulneráveis se instalavam no espaço urbano?

Na década de 1930 a 1940, o ordenamento do território tinha influência, como já mencionado, na visão higienista dos projetos urbanísticos de “limpar” a cidade do feio, do sujo e do pobre.

Era um período que em nível nacional transcorria a ditadura de Getúlio Vargas (1930 a 1945 – Estado Novo), e para Pernambuco foi nomeado o interventor Agamenon Magalhães. Muitos acontecimentos são importantes nesse período, mas o foco se volta para as políticas que influenciaram a habitação social, ou popular, como era chamada.

Um projeto bem eloquente deste período foi a missão de extirpar os mocambos¹² do Recife, situação mais de interesse sanitário do que urbanístico.

Quando se recortou o período de análise a partir de 1964, não significa olvidar as motivações históricas que justificam ou explicam a questão urbana do Recife com suas características.

Podemos fazer um esclarecimento importante que além do aspecto mais geral da economia brasileira ser atrelada ao capitalismo internacional, como fornecedor de commodities, a economia regional do nordeste brasileiro, particularmente do Recife tem uma ligação estreita com a economia açucareira implantada desde o início da colonização, o que podemos resgatar com estudos na história portuguesa, na obra do historiador português Antônio Sérgio, em “Breve Interpretação da História de Portugal”, que estende também sua análise à economia colonial.

Pois bem, no Nordeste brasileiro, a cana de açúcar foi o produto mais rentável da colônia e como tal se expandiu e perdurou no processo de formação do Brasil, apesar da decadência, em certos períodos, da atividade açucareira que nunca foi encerrada.

No séc. XIX, a economia açucareira se reinventou, trazemos aqui o primoroso livro de Peter Eisenberg “Modernização sem Mudança – A Indústria Açucareira em Pernambuco 1840 – 1910”, quando os engenhos de fogo morto foram adquiridos pela indústria açucareira ou usinas açucareiras, com a introdução de processo de mecanização, que foi a pá de cal sobre os engenhos com o regime de plantio e colheita secular, e de baixa produtividade e concentração fundiária rural, proletarianização da mão de obra, que saía da escravidão para salários sem direitos trabalhistas. Este fator econômico repercutiu na movimentação de populações para as cidades, principalmente a capital: Recife.

Consequência?

Inchaço urbano e aumento das construções de baixo valor construtivo, e é onde chegamos aos mocambos, palafitas, favelas etc. Os aspectos social, econômico e político explicam as transformações ocorridas que repercutem no território.

A política de segregação da população pobre não era uma política local, era em âmbito nacional, conforme explicitado no discurso do presidente da República, ditador Getúlio Vargas, em janeiro de 1941 (Vargas, 1941, p. 28):

¹² Podemos fazer uma correlação com os “bairros de barracas”, em Portugal mencionado por (Allegra, et al., 2017).

A atual administração (Agamenon Magalhães) multiplica as iniciativas proveitosas; saneia as finanças e passa do regime de déficit ao saldo; trata de reajustar a vida econômica, promove o cooperativismo; auxilia eficazmente a agricultura; e fazendo obras de justiça social, enfrenta o difícil problema da extinção de mocambos. Dado vigor com que toda a coletividade se empenha nesse empreendimento, e contando, como conta, com o apoio do Governo Central, Recife poderá oferecer proximamente este exemplo único na história do urbanismo: uma cidade sem bairros miseráveis e sem habitações anti-higiênicas.

A política de “solução” para as habitações pobres, como os mocambos, era a remoção dessa população das centralidades ocupadas pelas classes mais abastadas. O governo local estava nas mãos do interventor Agamenon Magalhães (1937 a 1945), nomeado pelo presidente Getúlio Vargas, que se identificavam ideologicamente.

Qual era o tamanho do “problema” causado pelos mocambos? De acordo com (Melo, 1983), **os mocambos ocupavam 43, 2%, em 1913**; enquanto em 1940, essa participação subiu para 63, 7 % de mocambos, também sobre o total de imóveis urbanos do Recife, em áreas alagadas. O que é atribuído pelo autor esse “boom” de mocambos ao desmonte da atividade econômica açucareira tradicional, substituída paulatinamente pela indústria açucareira mais produtiva, gerando expulsão dos trabalhadores do campo para as cidades.

A “cruzada” contra os mocambos foi reforçada com a criação da Liga Social contra os mocambos, em 1939, entidade de direito privado sem fins lucrativos, com recursos doados pela elite pernambucana, desde membros do alto escalão de governo, como dos representantes dos usineiros, o que parece uma “ironia”, já que pelos estudos de Melo (1983) e de Manuel Correia de Andrade (1979), parte dos doadores era responsável pelas modificações nas relações de trabalho que causavam êxodo rural, a elevar o número de mocambos na capital.

As ações da Liga contra os mocambos levaram às demolições de mocambos e, em troca, pagava – se uma indenização. Acontece que as indenizações ou demoravam ou não aconteciam, o que clarificava como uma política de higienização, do que uma ação solucionadora.

Melo (1983) afirma que entre 1939 e 1945 foram demolidos mais de 7 mil mocambos, aproximadamente 30.800 pessoas sem moradia, porque as demolições não foram acompanhadas de provisão habitacional ou de indenização.

Por outro lado, a Liga Social contra os mocambos vai se associar com os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP’s, que foram as instituições corporativas previdenciárias de categorias profissionais, que também atuavam na provisão habitacional (Bonduki, 2014), e vão estimular a construção de vilas com identidade profissional não organizada, como a vila das lavadeiras, das cozinheiras. O autor destaca que essa característica foi bem particular do Recife, já que em outros lugares prevaleciam as categorias organizadas, com maior poder de pressão e de fundo previdenciário mais robusto, o que podemos exemplificar a vila dos comerciantes e bancários em várias cidades, como Rio de Janeiro e São Paulo.

Uma situação destacada por Melo (1983) é que nesse período (décadas de 1930 e 1940) a expansão urbana foi desenvolvida em terrenos alagados que incidia a legislação dos terrenos de

marinha (Decreto – Lei 2.490/40; Decreto – Lei n.º 3.438/41; Decreto – Lei n.º 9.760/46), a tratar de uma relação entre a União e o particular, pelo uso de terrenos públicos (da categoria terrenos de marinha), podendo ser estabelecido os institutos da Ocupação (com pagamento da taxa de ocupação anual), ou do Aforamento (com pagamento do foro anual). Não havia um instituto ou um instrumento jurídico de destinação coletiva, como atualmente há, por meio das cessões para pessoas jurídicas de direito público ou entidades privadas sem fins lucrativos.

A retornar o raciocínio do autor referido, ele menciona expansão em áreas de domínio público (Melo, 1983, p. 19 -20):

A nível de organização do espaço urbano, por sua vez, a campanha contra o mocambo constitui o marco histórico da questão dos conflitos de propriedade do Recife. A ocupação das áreas alagadas pelos moradores de mocambos, a que se assiste na década de trinta em Pernambuco, vai assentar – se sobre relações de propriedade novas, como o ‘aluguel de chão’, e pseudo – aforamentos. A expansão urbana, que se verifica no mesmo período, permitirá uma valorização crescente dos terrenos (de marinha) – que resulta também das diversas benfeitorias realizadas pelos moradores, levará a uma demarcação mais precisa dos terrenos sob taxa de ocupação e o desejo de antigos foreiros. A campanha contra o mocambo desempenhou papel decisivo na expulsão dos antigos foreiros. Por outro lado, o Estado parece ter estabelecido algumas precondições para a expansão urbana e a especulação em terras, ao instituir a modalidade jurídica do aterro, pelo Estado, de grandes terrenos de marinha alagados, com a contrapartida da cessão de parcela de 2/3 ao Estado pelo proprietário, objetivando a construção de casas populares. Várias empresas são formadas para a especulação em terrenos alagados.

A política de erradicação dos mocambos ganhou status de órgão público quando a Liga Social contra os mocambos deixa de ser uma entidade privada sem fins lucrativos para ser transformada no Serviço Social Contra os Mocambos, em 1945, uma autarquia do Estado de Pernambuco que recebia **1, 5% de verbas públicas previstas no orçamento público estadual**, o que é uma novidade orçamentária que até hoje não há previsão constitucional de vinculação de receita à habitação social, apesar de tramitar no Congresso Nacional emenda constitucional para vinculação de um percentual para a habitação social¹³.

Em 1952 foi fundada a autarquia estadual denominada Serviço Social Agamenon Magalhães – que passou a ter uma função de legalização fundiária e de construção de vilas populares. A autarquia foi extinta em 1992, seu acervo e suas funções passaram para outro órgão estadual – PERPART S/A. É por meio do SSAM que identificamos várias vilas que foram construídas no período da ditadura militar (1964 a 1985).

A habitação popular que se concentrava na retirada dos mocambos vai, a partir do final da década de 1940 à década de 1960, também construir vilas aos beneficiários de classe média e relacionada a alguma categoria de classe. A população mais necessitava voltava a invadir áreas e a periferizar suas favelas.

Uma observação se faz importante para explicar que alguns conjuntos habitacionais de habitação social do Recife foram datados como construídos até a década de 1960, o que se enquadra no marco inicial da nossa pesquisa, podem ter a data de construção anterior, pois nas investigações

¹³ Desde 2008, tramita a proposta de emenda à constituição n.º 285/2008, que vincula porcentagem de receita pública para a constituição do fundo de habitação de interesse social. Ainda não foi concluído o trâmite no congresso nacional da emenda citada.

desenvolvidas essa informação não ficou precisa pela dificuldade de encontrar fontes que trouxessem tais dados. A observação vale porque no quadro elaborada pela autora, citado nas figuras 4, 5 e 6, há alguns conjuntos habitacionais projetados pelo Serviço Social Agamenon Magalhães – SSAM.



Figura 34. Coleção mocambos. Imagem da construção de casa por família pobre, com uso de madeira e barro. Nota. Fotografia do acervo iconográfico da Fundação Joaquim Nabuco – FUNDAJ, autoria de Kataria Real, título Construção de casa de taipa, em 1963, no Recife, não há identificação precisa do local.

A cidade do Recife não só vivia a tentar resolver seus conflitos fundiários, como também iniciava a pensar a cidade. Podemos resgatar essas discussões sobre o planejamento da cidade para entender suas transformações. O pensamento urbanista sincronizava com as práticas higienistas mencionadas com a luta da elite contra os mocambos.

A começar por (Outtes, 1997), o objetivo de sua obra é resgatar as propostas de organização físico-espacial da cidade do Recife, entre 1927- 1945. Contudo, o autor analisa os planos urbanísticos elaborados antes do interregno elencado por ele.

O Planejamento Urbano, na primeira metade do séc. XX, era baseado no “discurso higienista”, com severas críticas aos casarios históricos, sem recuos (frontal e laterais), com ruas estreitas, becos e vielas, a associar – se à insalubridade e à propagação de doenças/epidemias.

A partir desta concepção da cidade como “corpo humano”, que precisa ser cuidada e higienizada, (Outtes, 1997) observa que

Entre todas as patologias que enfraqueciam a vitalidade do organismo urbano, talvez a habitação de classes populares tenha sido considerada de menor possibilidade de ser sanada. A descoberta da receita para a cura dessa epidemia ainda não existia em nenhuma farmacopeia. A bula para as medidas para a administração de uma droga para a sua extinção não havia sido escrita. O corpo citadino não pode se

embelezar, passando a aparentar asseio e bem-estar, enquanto estivesse contaminado por essa moléstia. (p. 51)

O pensamento urbanista neste período indicava que os mocambos eram uma enfermidade que associava à patologia urbana, que incomodava a ponto de não se traçar um plano de inserção dessa população, mas de sanear, limpar das vistas pelas modernizações propostas. Era uma visão não só orgânica e higienista, mas também de embelezamento ou de estética, o que excluía necessariamente a parte “doente” da cidade. **E essa parte “doente” era a habitação de classes populares.**

Precisava – se organizar a cidade, liberar espaço, abrir as vias, retirar o que “adoecia” a cidade, seja o casario antigo, seja a população pobre dos cortiços.

Quando se trazem à lume os estudos de (Souza, 2002) e de (Outtes, 1997), e se cotejam com a Lei n.º 7.427/61 – Código de Urbanismo e Obras, são encontradas regulações que reproduzem e normatizam o discurso higienista em voga na primeira metade do séc. XX e que influenciou o pensamento e o ordenamento do território nas décadas seguintes. Chama – se atenção a determinação de que as habitações populares fossem construídas na periferia.

Urbanistas, da fase indicada, como João F. de Ulhôa Cintra, Nestor de Figueiredo propuseram, na primeira metade do séc. XX, combater os mocambos, como “doença” urbana.

A partir daí, urbanistas apresentaram Plano de Urbanização para o Recife e dos que foram apresentados, destaca – se o do engenheiro Nestor de Figueiredo que (1) propôs o desenvolvimento da cidade sentido Leste/Oeste, ou seja, do litoral para o interior do Continente, para construir vias a dar vazão ao tráfego dos meios de transporte (bonde, automóveis etc.). Propôs um sistema viário radial/perimetral para interligar o centro aos bairros. (2) Estabeleceu no seu anteprojeto um zoneamento para a cidade:

A partir da influência do clima sobre a cidade, é proposto seu desenvolvimento no sentido Leste – Oeste, sendo preconizada a ocupação da margem Oeste do Rio Capibaribe pelo favorecimento dos ventos de verão. As zonas de expansão deveriam ser projetadas em triângulos de base voltada para o Leste separadas por bosques ou *park-ways*. As praças deveriam ser mais longas na direção Leste-Oeste, para funcionar como distribuidores de ar. Os edifícios e as massas de vegetação deveriam ser de pouca altura, em caso contrário deixando espaços de distâncias na face Leste. O traçado dos quarteirões deveria também obedecer ao princípio da maior extensão Leste – Oeste, sendo limitados por logradouros largos na direção Norte-Sul e numerosos e estreitos na direção Leste-Oeste. Chega – se ao detalhe de propor os ângulos mais favoráveis ao traçado de ruas e avenidas. O canal de circulação de ar sobre o Rio Capibaribe, deveria ser alargado através do aproveitamento das margens para abertura de avenidas com largas faixa de arborização. Propõe – se que a vegetação seja a mais abundante possível para que seja reduzido o aporte calorífico dos raios solares, sendo sugerida a implantação das árvores nas praças, bosques e parques através de filas orientadas na direção Leste-Oeste, formando corredores de circulação de ar. (Outtes, 1997, p. 91-92).

O zoneamento proposto por Figueiredo, segundo (Outtes, 1997), separava o espaço urbano em 2 categorias:

- (1) bairros para negócios e comércio (grandes negócios e comércio assessorio);
- (2) bairros residenciais.

Os bairros residenciais eram de 3 tipos:

- (A) Zona residencial principal;

(B) Zona dos bairros – jardins;

(C) Zona residencial rural.

A zona residencial principal estaria localizada adjacente à zona comercial, com parâmetros urbanísticos específicos em legislação, a definir as regras de “recuos, largura mínima dos lotes, tipos de fechamento do terreno e o gabarito de altura.” (p. 107) Ainda neste zoneamento, seriam permitidas as habitações coletivas às margens das avenidas principais, com regulação específica.

A zona dos bairros-jardins seria em áreas periféricas e despovoadas, com certo rigor urbanísticos quanto à determinação de áreas verdes em volta das residências com lotes generosos.

A zona residencial rural seria desenvolvida como um cinturão da cidade, em área caracteristicamente rural e com atividades relacionadas (plantio e pecuária), facilidade de construir “habitações populares”, a utilizar – se de material existente no local.

O plano urbanístico de Nestor Figueiredo explicitou uma “segregação socioespacial, localizando as classes populares afastadas do centro urbano” (p. 108), cuja concepção vai se estender à segunda metade do sec. XX, ao verificar que os conjuntos habitacionais do 1.º subperíodo (1964/1986) foram erguidos nas bordas da cidade, consoante será demonstrado alhures.

A zona industrial deveria localizar – se nos pontos das linhas férreas e longe do alcance dos odores produzidos pelas fábricas. Em Recife, a sugestão de Figueiredo indicava o bairro de Tejiptió como propício às instalações fabris, a aproveitar o acesso ao escoamento por via férrea e por via fluvial (rio Jiquiá) ao Porto do Recife. Não por acaso, que na década de 1970, foi elaborado o projeto urbanístico para construção do Conjunto Habitacional Jardim Planalto ou Vinícius de Moraes em Tejiptió, com 642 UH.

A zona cultural, segundo Figueiredo, giraria em torno do Parque 13 de Maio, localizado na área central do Recife, a aproveitar a Faculdade de Direito do Recife (destacada por ter sido junto com a de São Paulo, a primeira faculdade instalada no Brasil), as Escolas de Engenharia, Normal e do Comércio. Seu entorno apresentaria uma grande alameda, com projeção de espaço universitário, com proposta de uso de atividades aquáticas no rio Capibaribe, o que realmente foi implementado e finalizado no final da década de 1930, a haver concentração dos clubes de esportes aquáticos na Rua da Aurora, próximos ao Parque, alguns atualmente encerrados.



Figura 35. Vista aérea da localização da Parque Treze de maio, no bairro de Santo Amaro, área central do Recife. Percebe – se o seu entorno conforme o planejamento urbanístico da primeira metade do Séc. XX. Nota. Biblioteca Central; Clube náutico; Parque 13 de Maio; Ginásio Pernambucano (Provincial); Assembleia Legislativa (Poder Legislativo estadual); Câmara Municipal do Recife (Poder Legislativo Municipal); Faculdade de Direito do Recife, primeira faculdade do Brasil. Fonte: Google Earth. Em 25.09.2019, às 13:45 h.

Chama – se atenção em 1935, quando houve a convocação de outro urbanista, Atílio Correa Lima, que criticou o plano de Nestor de Figueiredo por **não incluir** as categorias que viviam nos mocambos:

Aconselhando a criação de um órgão para fazer o cadastro das habitações insalubres e um inquérito sobre as condições de vida dos trabalhadores, a fim de que fossem criadas leis de desapropriação e planos de financiamento com a participação do setor privado, governo federal e instituições filantrópicas. (Ottles, 1997, p. 132).

Ainda se pode referir que a divisão da cidade em distritos sanitários surgiu nesse período, década de 1920, com os projetos do engenheiro Saturnino de Brito.

Em ato contínuo, o urbanista Atílio Correa Lima é contratado para elaborar o tal Plano acima referido, com prazo final de 15 meses.

O autor (Ottles, 1997), à título de conclusão, identifica que a partir do final da década de 1920 foi implementado um Urbanismo Moderno, com maior racionalidade do que o praticado antes de 1920, em Recife pelos motivos analisados no decorrer da obra, a demonstrar essa racionalidade:

1. Elaboração do plano de forma global e a incluir todo o território da cidade como unidade de planejamento urbano;
2. O critério de ordenamento do território por meio de ZONEAMENTO, como demonstrou os planos apresentados, é a “transposição da racionalidade do sistema produtivo para o planejamento urbano” (p. 213). O autor faz uma analogia entre a fábrica e a cidade, pois assim como na fábrica cada etapa da produção é executada separadamente, a cidade deve ter seus espaços delimitados

(zoneamento; processo de *taylorização*¹⁴ do urbano) para cada função: zonas industriais, residenciais, comerciais, portuárias, universitárias etc. Era a “cidade na era da máquina.”

3. A cidade do séc. XIX era considerada insalubre, colonial e suja, daí a visão do urbanismo como “cura” da cidade. Já no período estudado, o autor indica que a remodelação do território urbano era muito mais que embelezamento, era uma ligação com o desenvolvimento do capitalismo mundial e como tal precisava – se acelerar os fluxos, retirar as barreiras que atrapalhavam o desenvolvimento, por isso que a questão da circulação dos meios de transporte adquiriu importância fundamental para os planos urbanísticos das décadas de 1920 a 1940. Nesta visão, os bairros de Santo Antônio (nova Avenida) e do Recife (facilitar o acesso ao Porto) foram alvo dos primeiros planos de alterações ou modernizações, com a demolição de parte do patrimônio histórico – colonial.

4. Outro elemento representativo da racionalidade técnica com a quantificação era a nova metodologia de incluir dados sobre: (1) custos; (2) orçamento; (3) previsão financeira; (4) programação de gastos e de índices urbanísticos, como taxa de ocupação e porcentagens para cada uso.

5. A qualificação técnica deu suporte à visão, por parte de engenheiros e urbanistas, de que o planejamento urbano prescindia da política e da democracia representativa, na medida em que mudava o gestor, o prefeito, os vereadores, colocava em risco a implementação dos planos urbanísticos. Por conseguinte, os urbanistas e engenheiros defendiam um “governo técnico”, o que significava a exclusão do processo democrático para se conceber a cidade:

A visão tecnocrática e autoritária do planejamento urbano parece ter sido a responsável por outra característica do urbanismo no período: a exclusão social. Com efeito, não houve participação alguma de setores populares e de representação dos trabalhadores na discussão sobre a cidade à época. A comissão do Plano da Cidade, por exemplo, nunca, em nenhuma de suas fases, teve participação das categorias organizadas de trabalhadores ou mesmo de partidos políticos.” (Outtes, 1997, p. 215-216).

Duas categorias eram bem influentes para o planejamento urbano, nesse período em Recife: (I) os engenheiros, com seu sindicato e com o clube de Engenharia; (II) os jornalistas e a Associação de Imprensa. Um “pensava” a cidade, o outro “divulgava” a cidade. Era um modelo inspirado no americano de propaganda. Ainda havia as funções importantes exercidas pelos engenheiros, como prefeito (Antônio de Góes), nas Secretarias (de Viação e Obras Públicas; de Viação e do Porto) e como professores nas Escolas Superiores de Engenharia e de Belas Artes, atualizados nas últimas tendências (americana e europeia). José Estelita era representativo dessas atuações.

6. Sobre as influências sofridas para elaboração dos Planos propostos no período referido vieram do Urbanismo francês e do americano. Do Urbanismo francês, a influência se percebeu na “cura” da cidade “doente”, por ser associada a um organismo vivo. Do Urbanismo americano, extraiu – se a

¹⁴ “As ideias básicas que fundamentam a teoria de Taylor foram publicadas no livro *Princípios de Administração Pública*, em 1911, onde apresentava o sistema da racionalização do trabalho - cada processo deste deveria ser estudado e desenvolvido como uma ciência. Taylorismo consiste num sistema de organização industrial desenvolvido por Frederick Taylor, economista e engenheiro mecânico estadunidense. O principal objetivo desta técnica é otimizar as tarefas desempenhadas nas empresas, através da organização e divisão de funções dos trabalhadores. Também conhecido como Administração Científica, o método desenvolvido por Taylor (1856 - 1915) foi criado no final do século XIX, e visa aumentar a eficiência operacional nas empresas.” Fonte: <https://www.significados.com.br/taylorismo/>
Pesquisa: em 08.10.2019, às 11:37.

questão da mobilidade e seu fluxo, com privilégio dos automóveis em razão da indústria americana exportadora. Ainda sob a influência americana, identificou – se o zoneamento da cidade e o aspecto técnico do plano, como custo e financiamento das obras públicas.

7. O autor relacionou o pensamento urbanista, os planos e as execuções dos projetos de modernização da cidade do Recife entre a década de 1920 até o final da década de 1940 com a CARTA DE ATENAS, que foi um documento elaborado no 4.º CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, de 1934. O documento apontou 4 funções urbanas: Habitar, Trabalhar, Circular e Recrear. O autor, após sua investigação chegou a conclusão que a função Habitar não teve importância nos projetos apresentados, embora alguma coisa tenha sido elaborada para moradia voltada para classe média na proposta de Atílio Correa Lima. Destacou que a Habitação mínima não foi objeto de qualquer política habitacional e de produção da Habitação popular. As funções urbanas que foram mais contempladas foram a Recrear e a Circular, quando detectou a criação de parques, bosques e jardins. À função Circular foi bastante explorada, haja vista toda a remodelação urbana no centro do Recife.

8. A ideologia do progresso também justificou a elaboração dos planos urbanísticos, com a contemplação das vias largas, construções de prédios altos, empresariais, como o que se construiu com a abertura das Avenidas Dantas Barreto e dos Guararapes, com os edifícios da SULACAP, bancos, cinemas e escritórios.

9. O sistema de circulação em formato de radiais e perimetrais planeado desde a década de 1930 foi paulatinamente executado nas décadas seguintes, o que determinou a forma viária urbana atual da cidade do Recife. Exemplo disso é a radial que parte da Avenida Guararapes sentido oeste, a passar pela Av. Conde da Boa Vista alargada desde 1946 e concluída no final da década de 1950) e av. Caxangá, é a principal ligação leste – oeste. Bem como a radial partindo de praça projetada no sul da bacia do rio Beberibe, com a construção da Av. Norte (a acompanhar o leito da antiga Estrada Norte) a sair do bairro do Recife em sentido noroeste. A terceira radial que é atualmente a Av. Mário Melo, e, por fim, a Av. que desemboca no bairro de Campo Grande, a Estrada de Belém. Ainda não se pode olvidar da radial denominada Av. Dantas Barreto, prevista no final da década de 1920, foi iniciada no final da década de 1930 e concluída no segundo mandato do prefeito Augusto Lucena (1971 a 1975), quando arrasou com parte considerável dos casarios do bairro de Santo Antônio, a demolir a histórica Igreja colonial dos Martírios, para acender a Av. Sul e a Rua Imperial, a serem significativas vias de escoamento da circulação para sul e sudoeste da cidade.

A primeira perimetral do Recife é a famosa Av. Agamenon Magalhães que corta as radiais vindas do Recife Antigo, e liga de ponta a outra as duas fronteiras do Recife com Olinda e Jaboatão dos Guararapes. A Av. Agamenon Magalhães foi projetada por Saturnino de Brito, na década de 1920, como canal de saneamento, e foi iniciada no governo de Sérgio Loreto (1922-1926), no trecho Derby – Madalena. Ressalta – se que a primeira perimetral foi concluída 60 anos depois no governo de Antônio Farias (1975-1979), com a construção do viaduto-ponte para o Pina, ou para a zona Sul. A segunda perimetral, prevista na década de 1930, só foi concluída em 1982, com a construção do viaduto que liga

o bairro de Parnamirim e a Torre. Possui um traçado que parte da Estrada da Batalha, em Jaboatão dos Guararapes, segue pela Av. Mascarenhas de Moraes, Av. Visconde de Albuquerque até à Estrada Velha de Água Fria.

10. Execução contemporânea ao período estudado de planeamento foi a reforma do bairro de Santo Antônio, em razão da ligação com o sítio portuário e para fluir as vias de circulação.

11. A derrubada do casario antigo no bairro de Santo Antônio para alargar ruas e avenidas, bem como construir novas unidades prediais, como cinema, escritórios, centros comerciais, bancos, com lotes mais alargados, principalmente na Av. Guararapes, excluiu uma parcela da população de baixa renda para sítios mais distantes, que habitava os casarios antigos, em lotes estreitos, que combinava residência no primeiro pavimento, com atividades comerciais ou manufatureiras, como ferreiros, marceneiros, carvoarias, depósitos, torrefações de café, fábricas de bombos e caramelos, bares e botequins.

12. O espaço urbano central deixou de contemplar áreas residenciais, neste processo de modernização urbana, a jogar a parcela excluída para longe, a resultar em crise de habitação que ocorreu na década de 1940, a refletir no déficit que se prolongará nas décadas seguintes.

Quando se chega na década de **1960**, o Recife tem seu Código de Urbanismo e Obras aprovado em 1961 com a Lei n.º 7.427/61 (ver *Figura 16*). E a questão é: Qual o regulamento que valida o planeamento urbano, o uso e ocupação do solo?

De acordo com (Barthel, 2015, p. 153):

A partir do Código de Obras de 1961, Lei Nº. 07427, **a cidade foi dividida em três regiões: a urbana, a suburbana e a rural**. Do setor urbano faziam parte três zonas comerciais, uma zona portuária, zonas industriais e zonas residenciais. Do setor suburbano, faziam parte uma zona universitária, uma zona residencial, uma zona portuária, uma zona comercial e três zonas industriais. Do setor rural faziam parte todos aqueles sítios ou terrenos que não estivessem englobados nos dois outros setores.”

Salienta – se que o Código utiliza o critério da especialização para delimitar as Zonas por ordem decrescente de importância, sendo as Zonas Portuárias, Comerciais e Industriais eleitas as mais importantes, restando às Zonas Residenciais, pelo Planeamento regulado na legislação, as áreas não afetadas às demais Zonas. Regulamentação determinada a partir do artigo 20 da indigitada lei.

Havia um esforço, por meio do Planeamento Urbano Municipal, de regular o uso e ocupação do solo em áreas divididas por 3 grandes setores e cada um, subdividido em Zonas e Núcleos, em áreas estanques, bem delimitadas. O que não era novidade, pois na primeira metade do século XX, (Ottens, 1997) apresentou os vários modelos de Planeamento e de Urbanização que acompanhavam o pensamento higienista para cidade, referidos no CAPÍTULO 1, quando foi tratado o tema nas reflexões teóricas da Urbanização e Habitação Social no Recife.

Na década de 1960, o Código de Obras proibiu que nas Zonas Residenciais fossem destinadas áreas para outra finalidade que não residencial (art. 21. “As construções nas zonas residências devem ser destinadas a habitações.”), com algumas exceções reguladas no Código, como estabelecimentos de diversões, postos de abastecimentos de veículos, estabelecimentos de ensino e hospitalares, e as

chamadas “indústrias inócuas” (alfaiatarias, casas de modas, relojoarias, ourivesarias, estabelecimentos de óticas e congêneres). As exceções para o estabelecimento de atividades comerciais e da “indústria inócuas” na Zona Residencial estavam com os critérios urbanísticos, como localização, recuo e condições determinados ao longo do texto legal.

No que se refere às construções nas zonas e núcleos comerciais, devem ser destinadas a estabelecimentos comerciais, escritórios, consultórios e bancos. Sendo permitidas habitações nos pavimentos superiores dessas construções comerciais.

O que chama atenção é o tratamento jurídico do Planeamento urbano para as **“Habitações Populares”**, que competia à Prefeitura criar núcleos de habitações populares nos SETORES SUBURBANOS e RURAL.

Da norma jurídica do Planeamento Urbano do Recife, na década de 1960, clarifica – se a DISTINÇÃO que a edilidade fez de HABITAÇÕES POPULARES (nas zonas suburbanas e rurais) e de HABITAÇÃO EM GERAL que não era “popular”, permitida e até estimulada nos pavimentos superiores dos estabelecimentos comerciais nas respectivas zonas. **A empurrar para a periferia as “habitações populares”**.

No Setor Rural, o Código definiu a área para fins agrícolas, de habitações e industriais, podendo, à conveniência da prefeitura, permitir a construção de depósitos inflamáveis e explosivos, como hospitais e similares.

O pensamento urbanístico nesse período engessava a destinação da zona para a sua especialidade correlata. O maior exemplo é a Zona Universitária – ZU, que fica no bairro do Engenho do Meio, local que só poderia servir para os estabelecimentos educacionais, com a construção da “Cidade Universitária”, permitindo núcleos residenciais de “uso EXCLUSIVO” de professores, alunos e funcionários (parágrafo único do artigo 25), o que revela nítida segregação social por categoria profissional.

Por fim, a Zona Portuária – ZP localizado no bairro do Recife, sítio mais antigo da cidade, tinha severas restrições para finalidade residencial.

Na década de 1970, a urbanização acelerada pelo aumento da população nas cidades, pelo crescimento demográfico ou por causa do êxodo rural, estabeleceu um cenário de lutas sociais pelo acesso à terra, com agravamento nas condições de moradia, fato causador das invasões de áreas públicas e privadas, com a construção de favelas e comunidades irregulares, desprovidas de infraestrutura urbanística, ao mesmo tempo, foi nesse mesmo período que os movimentos sociais se organizaram para exercer pressão sobre o governo, apesar da fase política ser caracterizada como autoritária. Podemos citar Maria Ângela Souza e Rosa Cortês a desenvolverem estudos na mesma linha de investigação (Souza, 2007) e (Lima, Barbosa, & Silva, 2009).

Na década de 1980, segundo (Rolnik, Guerra dos Lugares - A colonização da terra e da moradia na era das finanças, 2015), as principais cidades no Brasil sofreram uma explosão urbana, crescimento populacional, a repercutir no Movimento de Reforma Urbana, que reuniram não só pessoas da faixa

salarial mais baixa, como os profissionais liberais (médicos, professores, advogados, engenheiros), associados em categorias profissionais, exerceram uma forte pressão política que repercutiu em duas situações:

(1) em nível municipal, o movimento pela reforma urbana aderiu a projetos urbanos de democratização da terra;

(2) em nível nacional, resultou na inclusão do capítulo “Planejamento Urbano” na Constituição Federal de 1988, com consequências importantes para o ordenamento do território urbano, sob protagonismo do município, fortalecendo a gestão local, aquela mais próxima dos munícipes.

A origem da habitação social no Brasil é marcada por muitas contradições, já que a política urbana a partir da década de 1930 foi voltada para vilas operárias, a deixar de lado a questão da habitação como um problema social mais alargado a vários segmentos sociais de baixa renda que não se enquadravam em atividades industriais ou comerciais. A percepção política era bem restrita quanto à universalização do direito à moradia. Aliás, outras pautas sociais estavam excluídas de processos democráticos ou de representatividade governamental, por exemplo, a exclusão das mulheres, dos analfabetos na votação para os representantes do Poder Legislativo e Executivo, quando se permitia votar, pois outra característica foi a alternância de períodos democráticos e ditatoriais na história republicana brasileira.

Não poderia deixar de mencionar a obra de grande fôlego de Nabil Bonduki, que além da pesquisa longa de 25 anos sobre as origens e a história da habitação social, a sua obra tem uma riqueza iconográfica ímpar (Bonduki, 2014).

Lembramos que a intervenção estatal se dava, nesta fase incipiente da habitação social (até a década de 1950), muito mais no controle das rendas do arrendamento do que em um papel intervencionista direto de construção de unidades habitacionais pelo poder público.

3.2 – Políticas e Programas de Habitação Social

As políticas e programas de Habitação Social refletiram as tendências dos governos a partir de 1964, de modo nacional, haja vista que o grupo político que apoiou a ruptura institucional buscava a superação da crise econômica que assolava o Brasil, tendo como pano de fundo a “guerra fria” entre o Capitalismo e o Socialismo, para esvaziar as demandas dos movimentos sociais urbanos e rurais.

Sobre a questão dos movimentos sociais antes e depois de 1964, o estudo de (Perruso, 2012) esquadrija esse percurso e explicita as reivindicações que agregaram os grupos em torno dos problemas sociais, formas de lutas, viés ideológico e soluções buscadas.

Um retrato atual do Brasil, com seus dados demográficos, expõe a realidade da crise na habitação social.

Para a Fundação João Pinheiro – entidade de direito público do governo de Minas Gerais e que divulga os estudos, as análises e as pesquisas dos indicadores econômicos, sociais e demográficos

– série “Estatística & Informações” (Pinheiro, Déficit Habitacional no Brasil 2015: resultados preliminares, 2017) – as características das necessidades habitacionais são de duas ordens:

- (1) o déficit habitacional – diz respeito à construção de novas moradias; e,
- (2) a inadequação das moradias – trata-se da qualidade da moradia e seu reflexo na vida dos moradores.

No intuito de aferir o **déficit habitacional**, a FJP considera quatro variáveis, de acordo com a figura abaixo. Com intuito de evitar duplicidade estatística, o cálculo abrange um destes fatores em sequencial e o desprezo pela ocorrência de outros fatores. A leitura interpretada pela FJP sobre déficit habitacional é oriunda dos dados estatísticos do IBGE, para o ano de 2016 a 2019, publicada em 2021.

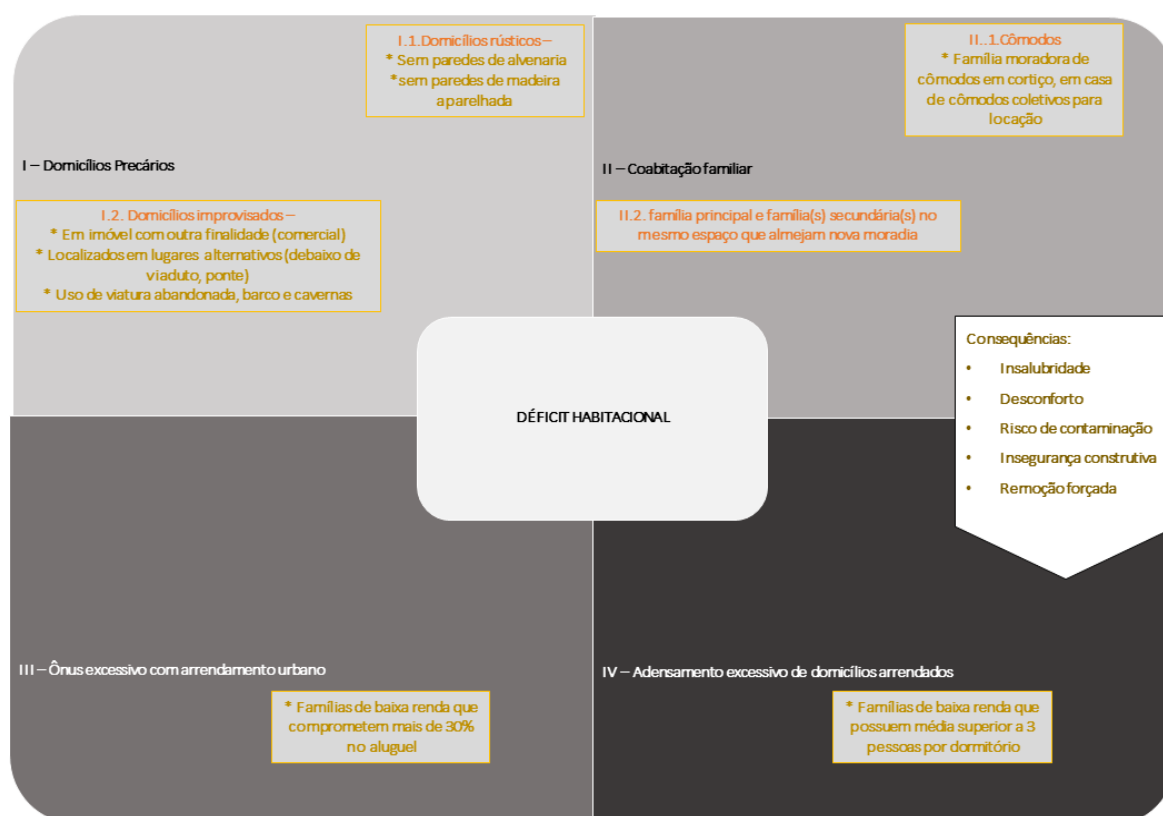


Figura 36. Elementos que compõem o cálculo do déficit habitacional no Brasil, de acordo com a FJP. Nota. Elaborado pela autora, a partir do texto (Pinheiro, 2017).

As políticas habitacionais vão espelhar a opção política, e por suposto ideológica, que movem as ações governamentais a partir do recorte temporal adotado no caminho investigativo.

Entre 1964 e 1986, os governos militares optaram como política habitacional para a habitação social por intermédio da promoção da casa própria, com financiamento de longo prazo e financiado com recursos privados de caráter compulsório (Fundo de garantia por tempo de serviço – FGTS¹⁵) e de caráter optativo (depósitos voluntários nas poupanças no sistema bancário).

¹⁵ O FGTS foi instituído em 1966, pós golpe de 1964, e veio no bojo das reformas trabalhistas, quando flexibilizou a estabilidade que o trabalhador adquiriria após 10 anos de efetivo exercício em determinada empresa. Com o FGTS, o trabalhador ao optar por seu regime poderia ser demitido sem justa causa independentemente do período laboral, mas desde o primeiro mês do contrato sob regime do FGTS, o empregador era obrigado a depositar 8% incidente sobre o salário bruto do trabalhador em uma conta vinculada ao respectivo contrato, para, em caso de rescisão por iniciativa do empregador, o trabalhador receberia o saldo do FGTS como forma de indenizá-lo pela ruptura da relação de trabalho, que ele não deu causa. Esse valor mensalmente

PROGRAMAS 1964

- ✓ Programa de Habitação Social: financiamento e construção de promoção pública – modelo dominante, oriundo com a criação do Sistema Financeiro de Habitação, e do BNH, em 1964;
- ✓ PROFILURB (estímulo a autoconstrução e/ou urbanização);
- ✓ PROMORAR (estímulo a autoconstrução e/ou urbanização);
- ✓ JOÃO DE BARROS (estímulo a autoconstrução e/ou urbanização).

Criados no final da
década de 1970

Entre 1987 a 2002, depara – se com um período de transição quando ocorreu a promulgação de uma nova Constituição (1988) e a eleição direta para presidente da República (1989), resultado de um processo de resistência e distensão política que reflete no ordenamento do território, na democratização das decisões relacionadas à destinação da terra e na construção de uma nova legislação incidente sobre os direitos sociais, dentre eles o direito à habitação, que passa a ser um direito de primeira grandeza previsto no art. 6.º da CF/88, assim como a Política Urbana, como capítulo constitucionalizado (capítulo II do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, arts. 182 e 183), e de competência dos municípios, que anteriormente tinha um papel “secundário”.

Por outro lado, há de se mencionar que as décadas de 1980 e 1990 foram de muitas contradições, de avanço no que concerne aos direitos sociais, como alhures referido, e de recrudescimento nas condições de vida da população, em razão da política econômica neoliberal, que resultou na diminuição das ações estatais para execução de políticas públicas, como as da habitação.

Maria Ângela Souza (2005, p. 23) assevera, para a realidade brasileira da década de 1990, que “A concepção neoliberal da reforma do Estado, aliada ao discurso da parceria público – privada, tem funcionado como disfarce ideológico do abandono das obrigações do Estado para com as obrigações dos cidadãos.”

E mais, esta autora identifica um movimento cíclico referente à política habitacional ao indicar que, da década de 1970 até a década de 1990, houve ora conquistas, ora retração, e seus estudos apontaram conquistas na década de 1970 (inobstante o regime de exceção, resultado de pressões de movimentos sociais) ; de conquistas legais na década de 1980, com a promulgação da “Constituição Cidadã”; e, de recuo na década de 1990 com o agravamento da política econômica neoliberal dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1994/1998 e 1998/2002).

Em decorrência do **fluxo e refluxo da economia e da política habitacional**, a década de 1980 (entre o período mais grave da ditadura militar e de sua gradual distensão) vai ser também marcada pelas intensas lutas urbanas patrocinadas pelos movimentos sociais, quando reverberaram na criação de programas alternativos de moradia, além dos relacionados à construção dos conjuntos habitacionais, que foram executados para urbanização de áreas com assentamentos pobres/informais e consolidados no espaço urbano.

depositado de todos os trabalhadores passou a ser o meio financiador para as políticas habitacionais e de outras, como o saneamento.

É importante destacar a legislação da década de 1980 que concebeu e regulamentou as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, com parâmetros urbanísticos e ordenamento do território diferenciados, para garantir o direito à cidadania territorial e habitacional à população de baixa renda. Essa legislação, que serviu de modelo em outros sítios e propulsor de grandes debates acadêmicos, foi aprovada no Recife (Lei municipal n.º 14.511/83 – LUOS e 14.947/87 – PREZEIS)

PROGRAMAS 1987

- ✓ PROMORADIA;
- ✓ PROSANEAMENTO;
- ✓ HABITAR BRASIL (O.G.U.);
- ✓ HABITAR BRASIL/BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) – financiamento para habitação social e a partir de 1998 o BID passa a financiar o programa, com a finalidade de (1) investimentos na produção habitacional de baixa renda; e, (2) investimentos para urbanização de assentamentos subnormais (UAS);
- ✓ PROGRAMA MORADIA NOVA;
- ✓ PAR – Programa de Arrendamento Residencial.

PROGRAMAS 2003

- ✓ PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida;
- ✓ PMCMV – E: Programa minha Casa Minha Vida Entidades;
- ✓ PAC – Programa de Aceleração do Crescimento;
- ✓ PROMETRÓPOLE;
- ✓ PROGRAMA SANEAMENTO INTEGRADO.

Tabela 6

Quadro informativo da principal característica de período determinado.

Classificação temporal	Aspectos setoriais		
SUBPERÍODO	POLÍTICO/LEGAL	ECONÔMICO	URBANO/HABITACIONAL
1964 a 1986	Ditadura. Lei 4.380/64 (habitação) e Lei 4.320/64 (orçamento público)	Intervencionismo	Planejamento estatal. Periferização
1987 a 2002	Redemocratização e CF/88 e o Estatuto da Cidade. Lei n.º 9.636/98 (imóveis públicos e habitação).	Neoliberalismo e privatizações	Mudança de paradigma, da centralização à descentralização. Aumento do déficit e da cidade informal
2003 a 2018	Coalizão de centro-esquerda e Lei 11.124/05 - SNHIS	Neoliberalismo e políticas sociais ("Liberalismo social")	Ministério das cidades e diretrizes nacionais para a habitação social. Fontes de recursos no Orçamento público. Minha casa, minha vida.

Nota. Elaborado pela autora.

As práticas políticas, democráticas ou não, vão refletir – se no planejamento das políticas públicas, o que revela o quadro acima.

Outro caminho importante para se analisar o objeto de estudo foi pelos **Planos Plurianuais – PPA**. Em princípio, faz – se necessário clarificar o que significa cada uma das leis orçamentárias, instrumento de planejamento estatal, de cunho programático e financeiro. O art. 165 da CF/88

determina que os entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e os Municípios) elaborem suas leis orçamentárias:

- ✓ **Plano Plurianual – PPA:** vigência quadriênio. É o macro planejamento de todas as ações estatais e a afetação orçamentária para cumprimento de suas metas;
- ✓ **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO:** vigência anual. Determina quais os programas e projetos que vão ser executados anualmente, ou seja, determina as diretrizes orçamentárias a partir do PPA.
- ✓ **Lei Orçamentária Anual – LOA:** Vigência anual. É a execução anual do planejamento e das diretrizes das outras duas leis orçamentárias.

A legislação brasileira determina que nenhuma despesa será executada sem uma fonte de recurso vinculada. Esse arcabouço financeiro – contábil passou a ser determinante nas finanças públicas a partir da Lei n.º 4.320/64.

Podemos destacar que a partir de 2004, quando ocorreu a reestruturação do mercado imobiliário, o orçamento público para a Habitação social passou a ser financiada pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – o FNHIS, o que criou uma fonte de recurso exclusiva para a Habitação Social:

O Fundo é composto por recursos do Orçamento Geral da União, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, dotações, recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS. Esses recursos têm aplicação definida pela Lei, como, por exemplo, a aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais, a produção de lotes urbanizados para fins habitacionais, a regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social, ou a implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas de habitação de interesse social. (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2021, p. 3).

Mencionamos o estudo de Aline Abreu (2016) – “Crise do Capital e o Orçamento Público para Habitação Social no Brasil” – com recorte temporal entre 2006 a 2012, explica o contexto:

- (1) o Estado como impulsionador da macroeconomia sob a égide do social-liberalismo;
- (2) Reestruturação do mercado imobiliário, com grandes investimentos públicos;
- (3) que na crise de 2008, o Estado brasileiro interveio na economia para mitigar os seus efeitos.

Diante desse quadro, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS vão ter um papel além da finalidade programática, pois o governo de então (Senhor Lula da Silva) vai optar também em escolher o ESPAÇO, o TERRITÓRIO como mecanismo “anticíclico” da crise do Capitalismo, assim se estrutura o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV com metas bem ambiciosas. Por fim, a autora ressalta que o SNHIS E O FNHIS foram fruto de grande pressão dos Movimentos Sociais ligados à moradia. Sobre

o conceito de social-liberalismo envolve o processo político e econômico do capital na perspectiva de adaptação as reformas, particularmente dos países periféricos, gerenciando as consequências da abertura comercial e financeira através de programas que fomenta a equidade social. (Abreu, 2016, p. 306).

A Análise do Orçamento Público vai mostrar as ações governamentais para a habitação no Brasil, no período recortado. Esclarece que o PPA é uma lei de planejamento e de orçamento público prevista na CF/88 e na Lei 4.320/64, de caráter temporário e de efeito concreto, que planeja e executa o orçamento por um período de 4 anos e explicita os programas de governo priorizados para aquele quadriênio.

Com o passar do tempo, os instrumentos de planejamento governamental – os PPA's, que foram criados no final da década de 1960, aperfeiçoaram – se, apresentando – se de forma não uniforme.

Foi possível explorar o PPA a partir de 1991, até o penúltimo Plano: 2016 a 2019, que abrange o ano final do recorte temporal da investigação. Esclarece – se que a organização textual dos PPA's foi se tornando complexa e mais explicativa, pois o primeiro PPA (1991 a 1996) tinha um formato de relatório e poucos dados em tabela ou indicadores.

Com o aperfeiçoamento na elaboração dos planos, que incorporam um documento não só contábil, mas de planejamento de ações, projetos e programas do Poder Público, as atividades foram não só detalhadas, suas dotações orçamentárias definidas, mas também passaram a demonstrar uma preocupação com o controle do planejamento, tanto do ponto de vista dos órgãos de controle, cita - se o Tribunal de Contas (órgão auxiliar do Congresso Nacional em julgar as contas das atividades públicas), como do controle social, pela elaboração de Relatórios de Avaliação anual da execução do PPA, publicados para ciência do Congresso Nacional e da sociedade civil.

Esses Relatórios de Avaliação (a partir do PPA 2012 – 2015) traziam as metas pretendidas e a execução, comparativamente se ocorria o alcance, ou a superação das metas, para que se fossem fazendo os ajustes necessários no planejamento estabelecido.

Interessante que só a partir de 2000 (com o PPA 2000 – 2003) que os Programas foram divididos em 3 matrizes:

- ✓ Programas de Gestão de Políticas Públicas;
- ✓ Programas Finalísticos;
- ✓ Programas de Serviços ao Estado.

O que se percebe é a evolução positiva ou as boas práticas no planejamento governamental em uma realidade complexa, com muitas demandas e a demonstrar o tamanho das necessidades e o tamanho do papel do Estado na sociedade.

Interessante ainda é que o tema Habitação está muito presente em todos os PPA's a partir do arquivo disponível do PPA de 1991 a 1996, as questões da destinação de imóveis públicos só passam a ser objeto de planejamento nacional no PPA de 2000 a 2003. Não significa que não ocorreram destinações para finalidade de interesse público ou social, mas se interpreta que essas destinações não eram prioridade, o que se vislumbra a atuação do órgão responsável pela gestão dos imóveis públicos federais para beneficiar a relação com o interessado privado, individual, que provocava o Poder Público e estabelecia um “contrato” para uso de imóvel, em troca do pagamento de receitas patrimoniais ao erário público.

Entende – se assim a coerência da ausência do planejamento dos imóveis públicos nos PPA's até 2000, porque a política de destinação era adepta de uma visão privatista. Inclusive a legislação que regula o Patrimônio Imobiliário da União começou a mudar no final dos anos 1990, para passar a priorizar a finalidade social ou pública, com realce à habitação social.

Abaixo uma análise resumo dos principais pontos dos Planos Plurianuais de 1991 a 2019, quanto à habitação e ao uso dos imóveis públicos para a habitação social.

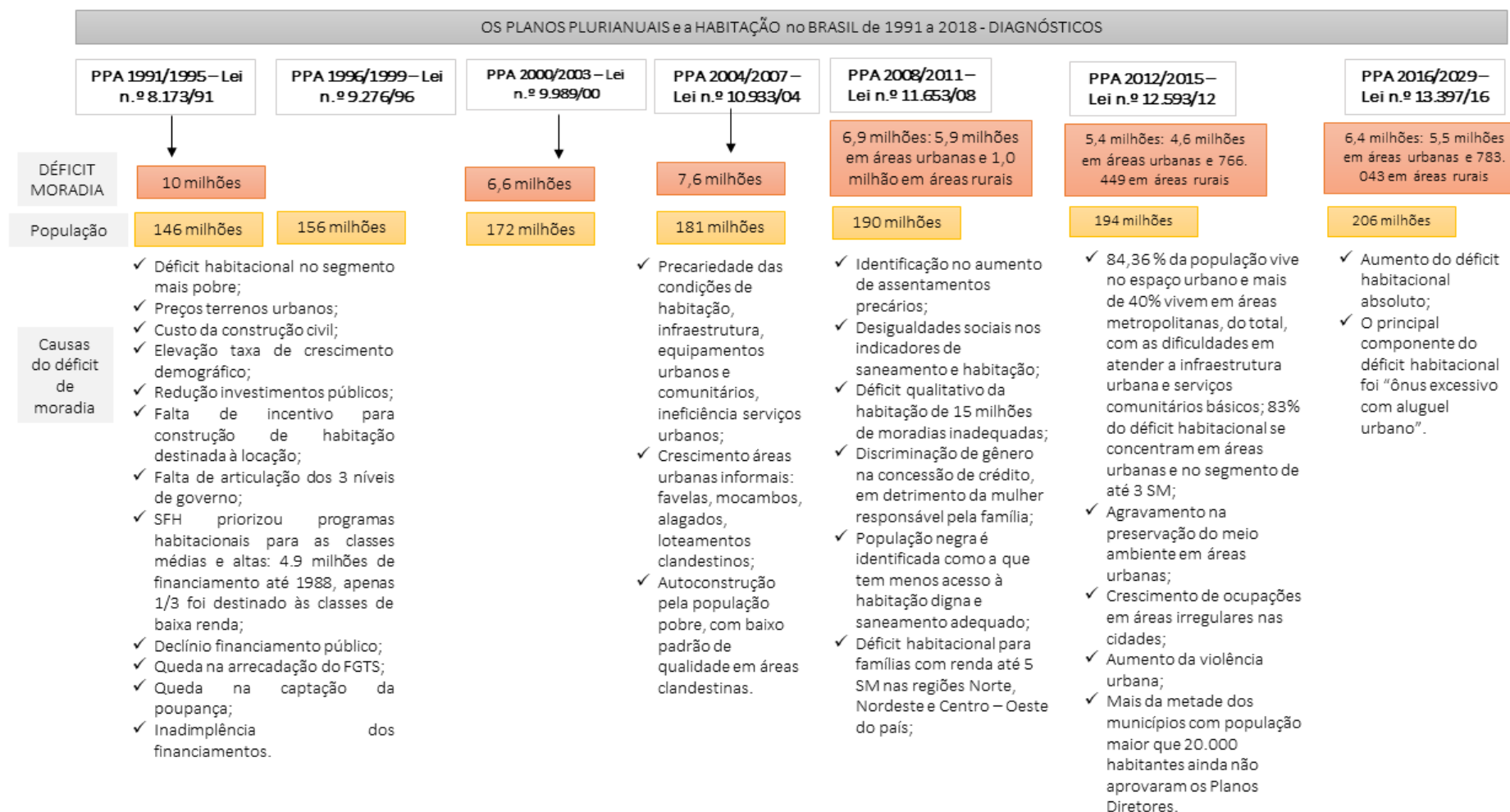


Figura 37. Quadro diacrônico resumido dos Planos Plurianuais de 1991 a 2018, com ênfase aos temas que permeiam a pesquisa: Habitação Social e terrenos públicos para a moradia (Os PPA's são documentos muito extensos, com mais de 500 páginas). Nota. Os diagnósticos foram extraídos da análise dos respectivos PPA's. OS PPA's de 1996/1999 e 2000/2003 não informaram sobre as causas do aumento da carência da moradia. A informação da população residente em território brasileiro foi retirada do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no site: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/136#resultado>. As leis que aprovaram os Planos Plurianuais estão disponíveis no site: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>. Elaborado pela autora a partir das informações dos PPA's.

A técnica de elaboração orçamentária não se apresenta como objeto de estudo, o interesse é entender o movimento político que é espelhado nas leis criadoras dos planos plurianuais, com vigência por um quadriênio, com início de execução no segundo ano de mandato do presidente e final, no primeiro ano do próximo presidente. Tal formato foi uma escolha do legislador constituinte para fazer valer o princípio da continuidade dos serviços públicos.

Após a promulgação da nova Constituição federal de 1988, os planos paulatinamente tentaram absorver os princípios basilares referentes aos direitos sociais previstos no art. 6.º da CF/88¹⁶. Percebe – se que os Planos, geralmente, são precedidos de diagnósticos ou indicação dos problemas socioeconômicos, como a medida do déficit habitacional. Daí que o PPA é um instrumento de planejamento estatal e abarca as várias demandas sociais, para propor soluções, dentro de uma sistemática que recorta os indicadores, os objetivos, as metas e o controle na execução dos programas.

O PPA 1991/1995 foi executado em um governo de transição, com rupturas em razão do impedimento do então presidente da República Fernando Collor, que se elegeu em 1989 e assumiu no dia 01 de janeiro de 1990, sendo retirado do poder pelo processo de impeachment em 1992, assumindo seu vice, Itamar Franco que se voltou à criação de uma nova moeda (Real) e sua estabilidade (o ministro da fazenda que idealizou o plano real para mudança da moeda foi o presidente da República nos 8 anos subsequentes Fernando Henrique Cardoso – FHC), pavimentando uma economia mais estável monetariamente, contudo com uma situação econômica e social bastante grave, nos seus indicadores.

No caso sob estudo, o PPA de 1991/1995, conforme *figura 38*, apontou um **déficit de moradia de 10 milhões**, com uma população de 146 milhões, a discorrer as causas do aumento da crise na habitação, penalizando os segmentos sociais mais pobres, ou seja, demonstra o diagnóstico que norteia a questão da habitação.

A meta estabelecida pelo PPA de 1991 a 1995 era reduzir o déficit habitacional com a produção de 1, 5 milhão de moradias. Além de outras ações governamentais voltadas às soluções do déficit habitacional, como os programas por faixa de renda, para recuperação das áreas urbanas etc. Salienta – se que não havia uma política ou um planejamento específico para usar os imóveis públicos para habitação social, embora o órgão gestor do patrimônio imobiliário federal tenha a incumbência de cumprir sua missão institucional, dentre elas a destinação para habitação social, porém não se apresentava como uma política pública definida no planejamento e no orçamento público.

¹⁶ Art. 6º 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, na forma desta Constituição.

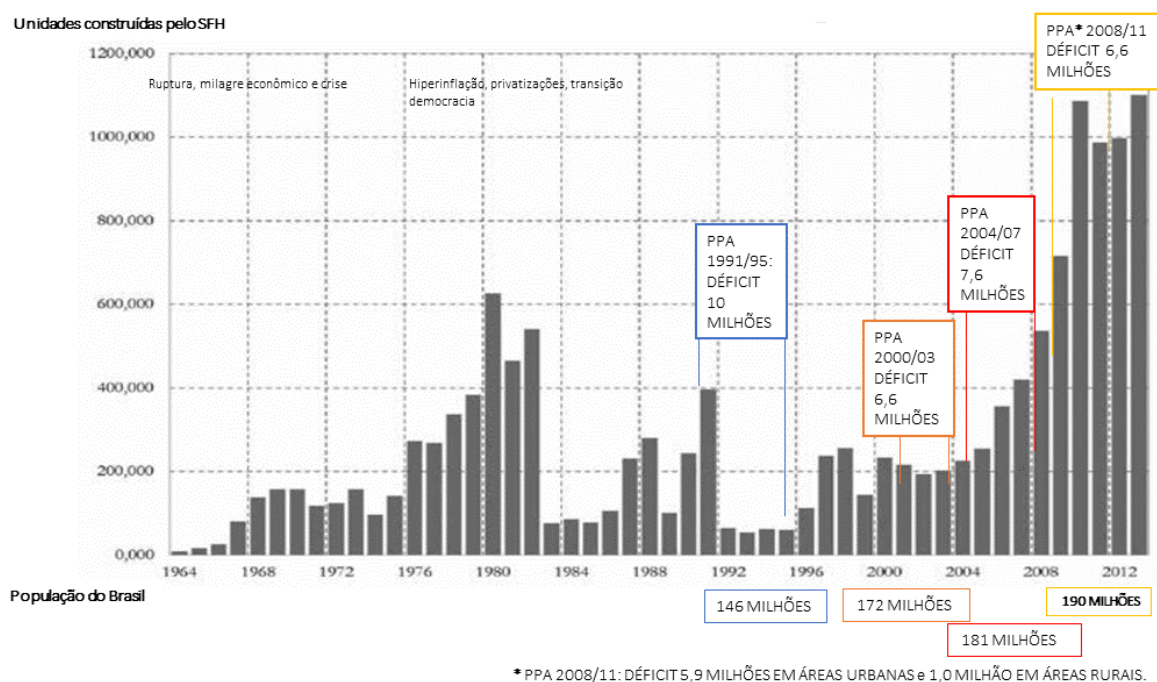


Figura 38. Gráfico demonstrativo da relação entre unidades habitacionais construídas pelo Sistema Financeiro de Habitação para Habitação Social, de 1964 a 2012. Nota. Esse gráfico foi elaborado por (Magnabosco & Freitas, 2015, p. 86), a partir de dados do Banco Nacional de Habitação – BNH e da Caixa Econômica Federal – CEF. A autora fez adaptações e incluiu os dados referentes ao déficit habitacional fornecidos pelos Planos Plurianuais – PPA, bem como o quantitativo total da população brasileira, a partir da análise da figura 27.

O planejamento e sua execução não foram alcançados quando comparamos as metas definidas nos documentos de macro planejamento do Estado Brasileiro, que são os Planos Plurianuais – PPA's. Na figura 37, há a indicação das unidades habitacionais pretendidas a serem produzidas para atender o tamanho do déficit habitacional. Os dois primeiros PPA's pós promulgação da Constituição Federal de 1988 indicaram as metas de 1,5 e 1,2 milhão de unidades a serem construídas. Contudo ao verificar na figura 39, vemos que a produção habitacional ficou muito aquém daquilo que se planejou.

Chamamos atenção que o PPA 1991 a 1995 apontou o número espantoso de 10 milhões de déficit habitacional.

OS PLANOS PLURIANUAIS e a HABITAÇÃO no BRASIL de 1991 a 2018 – METAS e PROGRAMAS

PPA 1991/1995 –
Lei n.º 8.173/91

- ✓ Redução do déficit habitacional com produção de **1,5 milhão de moradias**;
- ✓ Programas por faixa de renda;
- ✓ Regularização fundiária e urbanização de assentamentos populares para famílias até 3 SM;
- ✓ Recuperação áreas urbanas;
- ✓ Aquisição material de construção para famílias de até 3 SM;
- ✓ Aquisição de lotes urbanizados e material de construção para famílias de até 3 SM;
- ✓ Construção de UH's para famílias com renda entre 5 a 10 SM;
- ✓ Construção de CH's para famílias de até 5 SM;
- ✓ Regiões com maior investimento em habitação: SE e NE.

PPA 1996/1999 –
Lei n.º 9.276/96

- ✓ Acesso à moradia: **1,2 milhão de pessoas beneficiadas**;
- ✓ Coordenação entre políticas e ações federais com os governos estaduais e municipais, estimulando maior participação da iniciativa privada e dos beneficiários finais na FORMULAÇÃO, GESTÃO e FINANCIAMENTO das diversas modalidades de acesso à moradia;
- ✓ Estruturação da legislação fundiária, propiciando a adequada regulação do uso e ocupação do solo urbano;
- ✓ Atualização da legislação do sistema financeiro da habitação;
- ✓ Aumento das contrapartidas do poder público estadual e municipal no financiamento do setor;
- ✓ Estímulo à geração e difusão de tecnologias alternativas para a construção de moradias de menor custo e adaptadas às condições regionais.

PPA 2000/2003 –
Lei n.º 9.276/06

PROGRAMAS DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- ✓ Projeto de melhoria da qualidade e aumento da produtividade na construção da habitação;
- ✓ **Destinação de imóveis públicos não-destinados ao uso do Governo Federal, para projetos sociais.**

PROGRAMAS FINALÍSTICOS

- ✓ Programa Carta de Crédito: objetivo de reduzir o déficit habitacional qualitativo e quantitativo da população urbana com renda mensal de até 20 SM;
- ✓ Programa Minha Casa: objetivo de permitir o acesso à moradia por meio de arrendamento como opção de compra futura a famílias de baixa renda localizadas em aglomerações urbanas, regiões metropolitanas e capitais;
- ✓ Programa Morar Melhor: objetivo de universalizar o saneamento básico, reduzir o déficit habitacional e melhorar a infraestrutura urbana para população em estado de exclusão social;
- ✓ Programa Nosso Bairro: objetivo de melhorar a condição de vida das famílias com renda de até 3 SM, que vivem em assentamentos subnormais nas aglomerações urbanas, por meio de ações integradas de habitação, saneamento e infraestrutura urbana.

PROGRAMAS DE GOVERNO:

PPA 2004/2007 –
Lei n.º 10.933/04

- ✓ Programa Habitação de Interesse Social (em 2009 passa a ser denominado Minha casa Minha Vida – PMCMV): objetivo de ampliar o acesso à terra urbanizada, à moradia digna e promover melhoria na qualidade das habitações população de baixa renda; Público-alvo: famílias com até 5 SM;
- ✓ Programa Urbanização, Regularização e Integração de assentamentos precários: objetivo apoiar a urbanização de assentamentos precários (Habitar – Brasil);
- ✓ **Programa Gestão do Patrimônio Imobiliário da União: objetivo destinar os imóveis da União de interesse público e social;**
- ✓ Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): conjunto de investimentos públicos em infraestrutura econômica e social, nos setores transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e **habitação (4 milhões de famílias beneficiadas).**
- ✓ Programa Papel Passado.

Figura 39. Quadro resumo dos PPA's de 1991 a 2007 (metas e programas), com o planejamento das políticas habitacionais e de uso dos imóveis públicos para destinar à habitação social. Nota. Informações retiradas das leis que estabeleceram os PPA's no site: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>. Elaborado pela autora a partir dos PPA's.

Após a estabilização da moeda, em 1994, com Plano Real, de caráter econômico, as políticas habitacionais começam a ter uma melhor organização do ponto de vista do planejamento macroeconômico com a preocupação nas articulações das esferas de poder federal, estaduais e municipais, bem como a atualização da legislação incidente sobre o sistema financeiro de habitação. No que se refere aos imóveis da União, ainda se privilegiava as relações privatistas, com destinações individuais para pessoas com poder aquisitivo que suportasse o pagamento das receitas patrimoniais.

Ângela Souza (2005), estudiosa da temática, afirma que entre 1991 a 1994, o governo federal suspendeu o financiamento público para a construção de UH's, só em 1995, foi liberado valores do FGTS para este fim, contudo as regras estabelecidas dificultavam o acesso para a maioria dos Estados e Municípios. Há uma discrepância entre o planejamento do PPA (1991/1995) e a sua execução.

A partir de 1995, as famílias mais pobres foram assistidas pelo Programa Habitar Brasil (financiado pelo Orçamento Geral da União – O.G.U.) e em 1998, passa a ter outra fonte de financiamento o BID – Bando Interamericano de Desenvolvimento, que além de financiar a produção habitacional de baixa renda, também investiu na urbanização de assentamentos subnormais – UAS.

Na década de 1990, a COHAB em Pernambuco foi extinta, substituída por uma nova empresa estatal (EMHAPE), que foi extinta em 2003, com a criação da Companhia Estadual de Habitação – CEHAB, com financiamento de recursos vindo do banco estatal federal – caixa Econômica Federal (CEF). Mudanças que ocasionavam descontinuidade nos programas habitacionais para as camadas mais necessitadas.

Só no PPA 2000/2003, que se inicia uma política pública voltada ao uso de imóveis da União para projetos sociais, o que veio com as mudanças na legislação reguladora do patrimônio imobiliário da União. Chama atenção o início do planejamento integrado dos serviços públicos com as demandas da sociedade, como o **Programa Morar Melhor**, vinculando o saneamento e a habitação no mesmo programa. Esse viés de planejamento integrado vai ser bem estimulado com o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC no próximo PPA, nos governos do Partido dos Trabalhadores – PT, a partir de 2004.

Em 2001, é aprovado o Estatuto da cidade (Lei n.º 10.257/01) que regulamenta os arts. 182 e 183 da CF/88, e passa a ser um marco regulatório para a uniformização das políticas públicas urbanas, para o ordenamento do território e para a disponibilidade jurídica de instrumentos de regularização fundiária, nas áreas informais, passíveis de regularização.

OS PLANOS PLURIANUAIS e a HABITAÇÃO no BRASIL de 1991 a 2018 – METAS e PROGRAMAS

PPA 2008/2011 –
Lei n.º 11.653/08

PROGRAMAS DE GOVERNO FINALÍSTICOS:

- ✓ Programa Habitação de Interesse Social (Minha casa Minha Vida – PMCMV): objetivo de ampliar o acesso à terra urbanizada, à moradia digna e promover melhoria na qualidade das habitações da população de baixa renda; Público-alvo: famílias com até 5 SM; **Beneficiários: 5,1 milhões;**
- ✓ Programa Urbanização, Regularização e Integração de assentamentos precários: objetivo apoiar a urbanização de assentamentos precários (Habitar – Brasil);
- ✓ Programa Gestão do Patrimônio Imobiliário da União: objetivo de destinar os imóveis da União de interesse público e social (atender 132.770 famílias anualmente);
- ✓ **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC):** conjunto de investimentos públicos em infraestrutura econômica e social, nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação. Passou a ser o principal programa do governo Lula no segundo mandato;
- ✓ Programa Qualidade e Produtividade do Habitat.
- ✓ Programa Papel Passado.

PROGRAMAS DE GOVERNO FINALÍSTICOS:

- ✓ Programa MCMV (em 2014, o programa tinha atingido 95 % dos municípios brasileiros);
 - ✓ Programa Moradia Digna;
 - ✓ PAC 2 (iniciado em 2011);
 - ✓ Programa Urbanização, Regularização e Integração de assentamentos precários: objetivo apoiar a urbanização de assentamentos precários (Habitar – Brasil) beneficiou 1, 8 milhão de famílias;
 - ✓ Programa em Investimentos em Logística – PIL (infraestrutura);
 - ✓ Programa de financiamento e de crédito com subsídio do governo para a classe média;
 - ✓ Programa MCMV atingiu a meta de 3,8 milhões de unidades habitacionais contratadas;
 - ✓ Programa aprimorar a gestão do Patrimônio imobiliário da União;
 - ✓ Em 2014, a meta era produzir 1,6 milhões de unidades para famílias com renda mensal de até \$ 1.600,00 nas áreas urbanas, e o PMCMV atingiu a marca de 1.337.632 UH's;
 - ✓ Em 2014, quase 1 milhão de unidades habitacionais foram produzidas pelo PMCMV com adaptação para beneficiários portadores de necessidade especiais (obrigatório a partir de 2011);
 - ✓ Em 2015, a meta foi contratar mais 3 milhões de UH's, iniciando-se a terceira etapa do PMCMV;
 - ✓ 80% dos contratos firmados com uso do PMCMV, faixa 1 (até \$ 1.600, 00 ou 250 €), foram celebrados em nome das mulheres;
 - ✓ O PMCMV também beneficiou segmento social com renda maior de até \$ 3.100, 00 ou 550 €, com meta de 950 mil unidades e a contratação foi de 1.113.687 unidades.
 - ✓ O PMCMV também beneficiou segmento social com renda maior de até \$ 5.000, 00 ou 800 €, com meta de 200 mil unidades e a contratação foi de 307.152 unidades.
 - ✓ Ampliação do Programa Papel Passado.
 - ✓ Elaboração do plano nacional de regularização fundiária urbana.
- Metas:
- ✓ Regularização fundiária urbana em imóveis da União geridos pela Secretaria do Patrimônio da União (detalhamento orçamentário);
 - ✓ Utilização de imóveis da União, geridos pela Secretaria de Patrimônio da União, em apoio à implementação dos programas de produção habitacional ;
 - ✓ Operações de descentralização de crédito orçamentário (Ex.: SPU e Universidade Federal de Pernambuco para elaboração do plano de regularização fundiária na Comunidade Córrego do Balaio, em terras públicas federais, em 2013 e 2014);
 - ✓ Regularização fundiária urbana em imóveis da União geridos pela SPU: para provisão habitacional e regularização fundiária de comunidades consolidadas e/ou tradicionais. Em 2014, 286 imóveis foram objeto de portaria autorizativa no D.O.U para estas finalidades.

PPA 2012/2015 –
Lei n.º 11.653/08

Figura 40. Quadro resumo dos PPA's de 2008 a 2015 (metas e programas), com o planejamento das políticas habitacionais e de uso dos imóveis público para destinar à habitação social. Nota. Informações retiradas das leis que estabeleceram os PPA's no site: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>. Elaborado pela autora a partir dos PPA's.

Com a aprovação da Lei n.º 11.124/2005, resultado de um projeto de lei de iniciativa popular de 1992, estrutura – se o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o que vai se refletir nos PPA’S subsequentes.

Inicialmente o projeto de lei previa o fundo nacional de moradia popular, para pessoas de até 5 SM, que financiaria não só a construção de UH’s, mas também a compra ou reforma da casa própria, o arrendamento de unidades habitacionais, urbanização, saneamento básico e aquisição de materiais de construção. Quando o Partido dos Trabalhadores ascendeu ao poder, modificou o projeto de lei e mandou para a discussão a aprovação do Fundo Nacional para Habitação de Interesse Social – FNHIS e a criação das diretrizes da habitação de interesse social com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Assim, estruturou – se a habitação social no Brasil com um sistema concatenado com a CF/88, com o papel do governo central em estabelecer as diretrizes gerais e a financiar o programa, desde que também tivesse contrapartida dos Estados e Municípios.

Estes entes tinham que constituir um fundo de recurso com orçamento específico para a execução da política de habitação social, criar o conselho que reúna representantes de entidades públicas, entidades privadas e movimentos sociais ligados à HS. Além do mais, estes entes tinham que desenvolver o Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, para atender a realidade local e aderir ao SNHIS. Em 2007, o PAC veio a reforçar o SNHIS, com sua proposta de planejamento integrado.

Modelo que perdurou até 2021, **quando o PMCMV foi substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela, com a lei n.º 14.188/21**, que privilegia a destinação de imóveis da União para o mercado imobiliário, de acordo com a discricionariedade do gestor, o que pode comprometer o atendimento da demanda por habitação social¹⁷, haja vista que o presidente eleito para o mandato 2019 a 2022 é ideologicamente identificado com as tendências políticas de extrema-direita (Fontes, 2019), o que não significa que as tendências levem à instalação de um governo de cunho fascista.

OS PLANOS PLURIANUAIS e a HABITAÇÃO no BRASIL de 1991 a 2018 – METAS e PROGRAMAS

PPA 2016/2019 – Lei n.º 11.653/18

PROGRAMAS:

✓ Programa Moradia Digna. O percentual de municípios regulares no SNHIS passou de 21,35% para 23,3% entre agosto/2015 a dezembro/2018;

✓ Programa Minha Casa Minha Vida; Contratação de 406.563 UH's em todas as faixas e realizando a entrega de 393.330 UH's.

✓ Programa de Aceleração do Crescimento – PAC;

✓ Para novos empreendimentos para habitação social pelo PMCMV (faixa 1), não foi feita a abertura de novos processos seletivos para contratação, em 2019. Foram entregues UH's (65.872) que tinham sido contratadas em anos anteriores;

✓ META: 3 milhões de UH's para todo o período, por meio do PMCMV;

✓ Programa de Modernização da gestão do Patrimônio Imobiliário da União: objetivo de criar ferramentas de controle do patrimônio, de ampliar a cartografia e geoinformação, para otimizar o acervo dos imóveis da União e reduzir despesas com aluguéis da administração pública, implementar a alienação de móveis públicos sem interesse público, social e econômico;

¹⁷ Art. 7º da Lei n.º 14.188/21. “A União poderá destinar bens imóveis a entes privados, dispensada autorização legislativa específica, para o alcance dos objetivos de políticas públicas habitacionais, observado, no que couber, o art. 23 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.

§ 1º A destinação de que trata o caput deste artigo será realizada por meio de licitação em que o critério de julgamento de propostas será a oferta do maior nível de contrapartidas não pecuniárias, observados os critérios de mensuração estabelecidos no edital e na portaria de que trata o § 11 deste artigo.”

Figura 41. Quadro resumo dos PPA's de 2016 a 2019 (metas e programas), com o planejamento das políticas habitacionais e de uso dos imóveis públicos para destinar à habitação social. Nota. Informações retiradas das leis que estabeleceram os PPA's no site: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>. Elaborado pela autora a partir dos PPA's.

Com o desenvolvimento das técnicas de orçamentação pública e a relevância do controle das ações estatais pela sociedade e pelos órgãos de controle, os PPA's passaram a ser avaliados anualmente como forma de prestar contas, de ajustar as metas e programas, e como forma da sociedade tomar conhecimento e acompanhar a execução do planejamento do governo. Dentro dessa sistemática que em 2014, o Relatório de Avaliação Anual do PPA 2012/2015 trouxe **dados sobre a destinação dos imóveis públicos** com várias destinações, para beneficiar uma parcela vulnerável, não só no âmbito urbano, mas em áreas rurais, remanescentes das comunidades quilombolas e indígenas. Não restava dúvida que a afinidade ideológica do governo federal em questão era o planejamento e a política de inclusão.

IMÓVEIS DA UNIÃO DESTINADOS PARA HABITAÇÃO SOCIAL (2014)						
FINALIDADE	QUANTIDADE (n.º)	BENEFICIADOS	LOCALIZAÇÃO	PROGRAMA/INSTRUMENTO JURÍDICO	ÓRGÃO RESPONSÁVEL	ÁREA
Reforma Agrária (áreas rurais) transferência para o INCRA	29	Sem terra	DF, PE, RS, SC	Termo de transferência	SPU	35 mil m ²
Regularização área remanescente Quilombolas transferência para o INCRA	4	347 famílias		Termo de transferência	SPU	53 mil m ²
Provisão habitacional	21	4, 4 mil famílias	AC, MA, MG, MT, PB, PI, RJ, RN, RS, SC e SP	PMCMV	SPU	1,7 milhões m ²
Regularização Fundiária com entes federativos como intermediários (Cessão)	18	24.065 famílias urbanas	DF, GO, MS, PI, RJ, RN, Cessão sob regime de SC e SP	CDRU	SPU	19, 7 milhões de m ²
Regularização Fundiária diretamente para as famílias	217	215 famílias e 2 associações de missionários capuxinhos	CE, MA, PE e PI	CUEM e CDRU	SPU	7.140m ² (área dos capuxinhos no MA)
Transferência de área para regularização fundiária de comunidade indígena Pankaru	1	30 famílias (FUNAI)	Muquém de São Francisco/BA	Termo de transferência	SPU	10.000 m ²
TOTAL	290 imóveis	29.059 famílias				21.505.140 m²

Figura 42. Análise situacional da meta destinar imóveis públicos federais (áreas rurais e urbanas) para a Habitação Social (provisão habitacional e regularização fundiária). Nota. Informação retirada do Relatório Anual de avaliação do PPA 2012/2015. <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-antigos/ppa-2012-2015/relatorio-anual-de-avaliacao-do-ppa-2012-2015-ano-base-2014/tomo-ii-programas-de-infraestrutura.pdf>, pág. 202. Dados consolidados e quadro elaborado pela autora a partir do Relatório.



Figura 43. Jornal “Valor Econômico” de grande circulação com ênfase na área econômica a noticiar o uso de terrenos públicos federais para Habitação Social em locais centrais, com boa localização, segundo a reportagem. Nota. Disponível em <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/04/26/terrenos-da-uniao-podem-abrigar-projeto-habitacional.ghtml>. Consulta em: 27.04.2021.

Ainda no âmbito do Relatório mencionado, o **Programa Papel Passado**, entre 2004 e 2014, executou o planejamento de regularização fundiária que beneficiou **398 mil famílias**, que significa a legalização da posse e da propriedade para as comunidades ou assentamentos urbanos consolidados e com utilização de autoconstrução, em terrenos públicos ou privados, sem a devida propriedade do terreno.

Capítulo 4 – Território do Recife e Habitação Social

A ocupação da área afeta à cidade do Recife tem sua origem histórica com a instalação da economia açucareira pela Metrópole portuguesa, a partir do terceiro decênio do século XVI.

Do porto, onde os portugueses iniciaram as trocas e o comércio internacional, a cidade do Recife foi surgindo à oeste, por meio de aterros e de alterações de sua geografia. A cartografia do novo mundo permeou as preocupações da Coroa Portuguesa, no sentido de que quem conhece, conhece e domina.



Figura 44. Cartografia de época denominada “Planisfério de Cantino”, com data de 1500. Nota. *Fonte:* (Costa, 1981, p. 84).

A cartografia histórica demonstra (1) esse processo de ocupação do litoral para o interior, geralmente; (2) demonstra a influência das águas que se encontram no sentido leste – oeste, do mar com os rios e dos rios com o mar. Percebe – se bem isso na figura seguinte.

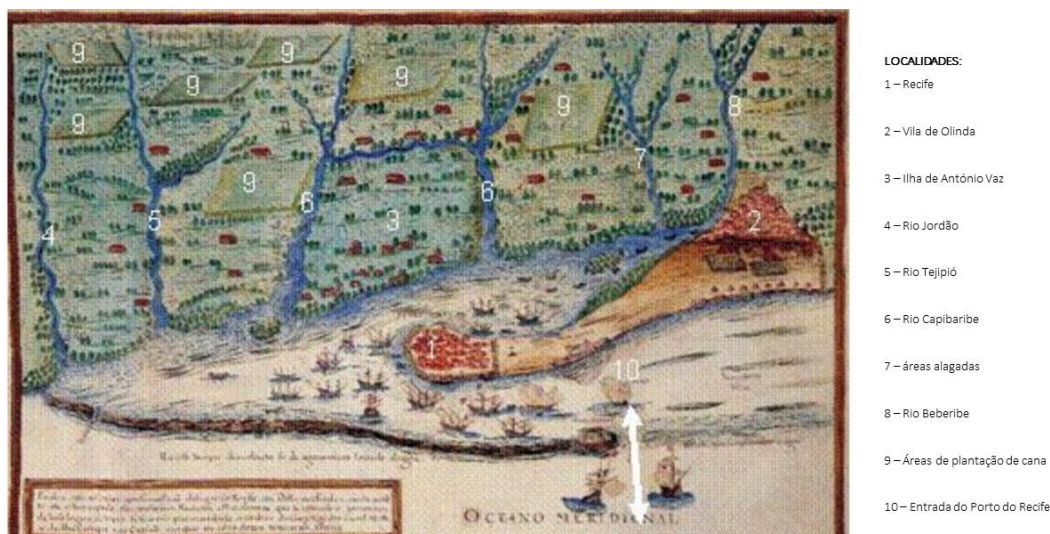


Figura 45. Mapa atribuído ao cartógrafo português João Teixeira Albernaz I, com o título de **Perspectiva do Recife e Vila de Olinda, de 1616**, de acordo com REIS FILHO, Nestor Goulart, in **Imagens de Vilas e Cidades do Brasil Colonial**. São Paulo: Edusp/Imprensa Oficial, 2002. CD- ROM. Nota. O mapa destaca os acessos ao território principalmente pelos rios.

As modificações territoriais que o Recife sofreu no decorrer da sua história traduz uma concentração ao redor do Porto do Recife, com construção de pontes no estuário dos rios Capibaribe e Beberibe e terraplanagens para facilitar as trocas e embarque/desembarque.

O Atlas Histórico Cartográfico do Recife, do arquiteto e urbanista José Luís da Mota Menezes, é uma riqueza iconográfica que revela a história da cidade com sua geografia (Menezes, 1988).

Outro estudioso importante dessa temática é Carlos Bezerra Cavalcanti, que destacou o fluxo de ocupação do território se deu predominantemente no movimento centrífugo, ou seja, do centro para a periferia (Cavalcanti, 2008). Esse autor revela que no início do Séc. XVIII, ainda sob domínio português, a ocupação se alastrou pelo atual bairro da Boa Vista, com obras de aterros, com a diminuição de terras alagadas pela periodicidade das marés.

O perímetro urbano vai ampliando – se com o surgimento dos bairros de Afogados, Encruzilhada, Graças, Poço da Panela, Santo Amaro e São José. Era um crescimento circular de cento e oitenta grau, como se referiu Flávio Villaça (2001).

A base físico – geográfica do Recife é uma planície flúvio – marinha, cortada por dois grandes rios (Capibaribe e Beberibe) e por outros rios menores, como os rios Jordão, Jiquiá, Pina, Tejipió, Jaboatão, além de ter uma rede com sessenta e seis canais que funciona como mecanismo de escoamento e drenagem das águas.

O conflito entre as pessoas e o território vem desde a colonização, esse conflito não é só a luta de classes, é o domínio humano sobre a geografia. Ao aterramento e às invasões aos corpos d'águas, e às invasões das águas no território. As ilhas que existiam no território original do Recife, como ilha do Retiro, ilha Joana Bezerra, ilha do Nogueira, Ilha do Pina, Ilha do Maruim, Ilha do Leite, Ilha do Suassuna, a maioria delas desapareceu, restou a denominação.



Figura 46. Mapa parcial do Recife de 1875, com destaque para 3 pontos que ainda existem atualmente (1. Hospital Dom Pedro II; 2, Real Hospital Português; 3. Estrada dos Remédios), nos locais onde se localizavam as pequenas ilhas, que sofreram processo de progradação artificial, hoje denominam bairro do mesmo nome. Nota. Fonte: Biblioteca Nacional, citado por As ilhas do Recife que sumiram do mapa (diariodepernambuco.com.br).

Hoje, o espaço urbano do Recife retrata essas modificações engendradas no decorrer de sua formação.

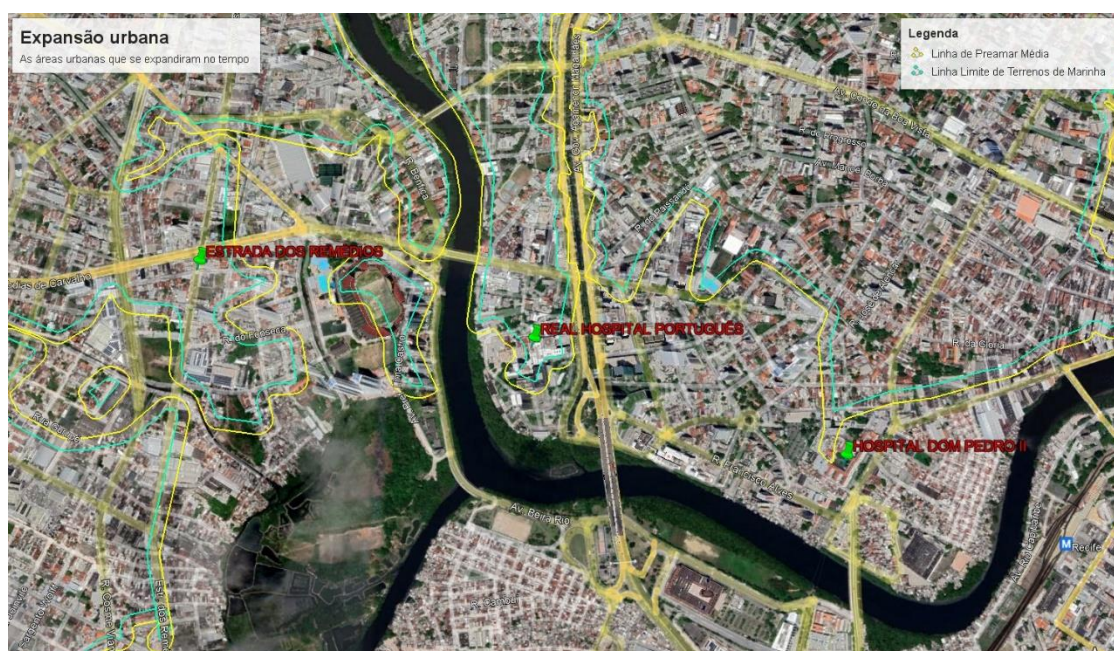


Figura 47. Imagem atual correspondente à área da imagem do mapa de 1875, da figura 46. Nota. Fonte: ESIG Recife <https://esigportal2.recife.pe.gov.br/portal/apps/webappviewer/index.html?id=7f6ee791d4d94be4bcf1d0bb93a162a9>. Destaque elaborado pela autora.

Geograficamente, com as características físicas do território do Recife, e juntamente com a ação de ocupação e conquista do território, a cidade do Recife tem essa peculiaridade da relação das águas e o domínio sobre essas áreas alagadas. Além do mais, nossa legislação introduziu no ordenamento jurídico a regulamentação dos terrenos de marinha, herdada do colonizador.

A áreas alagadas foram ocupadas por grupos que não podiam ter acesso por intermédio do mercado imobiliário.

Essa realidade de plena ação das forças do mercado só se deu realmente quando ocorreram três processos históricos importantes, segundo Décio Saes (1985):

- ✓ O fim da escravidão no Brasil;
- ✓ A Proclamação da República;
- ✓ Organização do Estado Nacional Republicano com a aprovação da primeira Constituição republicana sob a predominância das forças do mercado capitalista.

Onde foram parar os segmentos sociais historicamente alijados do direito à cidade?



Ocupação do Morro da Conceição



Palafitas à margem do rio Capibaribe (bairro da Madalena)



Comunidade instalada à margem de canal (bairro de Afogados)



Comunidade de Sta. Luzia, às margens do Capibaribe (bairro da Torre)

Figura 48. Imagens fotográficas das comunidades instaladas à margem do mercado imobiliário e das políticas públicas para HS. Nota. Em sentido horário, ocupação de morros, palafitas (casas irregulares) sobre as águas, favelas à beira do rio Capibaribe e casas em canal de drenagem no bairro de Afogados. Fonte: Fotografias e legendas da obra “Mosaico Urbano do Recife”, de (Cavalcanti & Emília, 2008, p. 34)

Por suposto que essas mudanças, políticas, históricas, econômicas, não têm o condão de emergir uma realidade uniforme, ao contrário, as contradições, os conflitos, os aspectos da sociedade anterior, numa visão dialética, são fatores que permitem uma melhor compreensão da realidade. E este processo se estende para entender seus reflexos no espaço urbano, e as ações transformadoras.

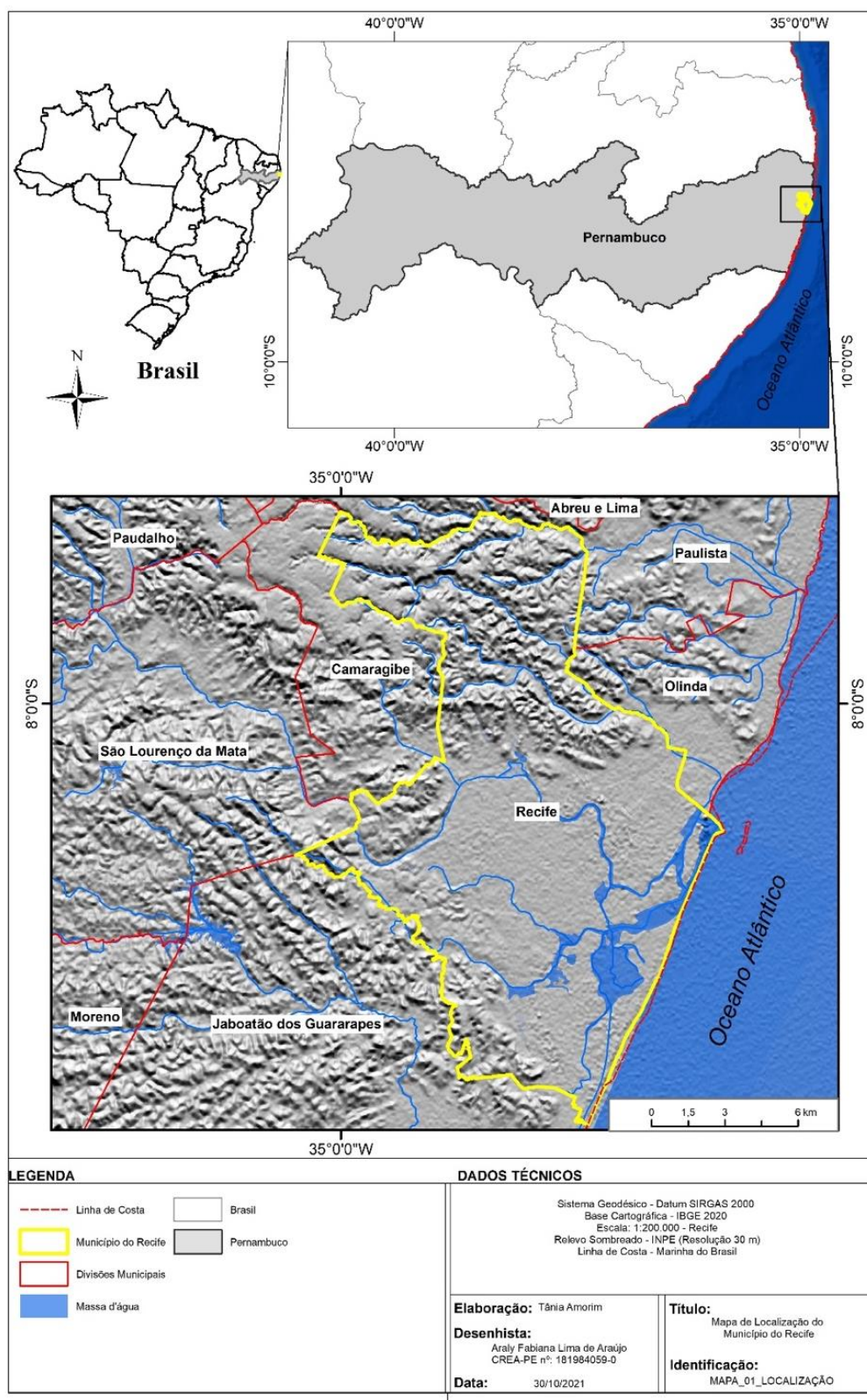


Figura 49. Mapa de localização do Município do Recife com destaque para a topografia e os corpos d'água. Nota. Fonte: Organização da autora, desenho de Sílvia Garnés e de Araly Araújo.

A área de estudo compreende o município do Recife, localizado nos limites geográficos da projeção UTM, Fuso 25, limite sudoeste: 275000 E; 9094997 N e limite noroeste: 297931E; 9125332N.

Das peculiaridades geomorfológicas do espaço urbano do Recife, poder-se-ia apresentar as considerações de Maria Ângela de Almeida Souza (2002, p. 121):

O Recife, devido às condições geográficas do sítio onde a cidade se localiza - caracterizado por uma planície cortada por diversos rios e por imensos alagados - tem sua regulamentação fundiária, em grande parte, inserida no âmbito dos “terrenos de marinha”, que integram o patrimônio nacional. Essa condição geográfica, por outro lado, definiu, desde os seus primeiros anos de povoação, uma estrutura de ocupação e de parcelamento, com lotes estreitos e compridos, nas áreas compactadas da cidade, onde se foram erguendo os sobrados magros e altos, com três a cinco andares e ligados uns aos outros, enquanto os mocambos, que desde o século XVII marcam a paisagem da cidade, foram aos poucos ocupando, de forma livre e desordenada, os densos manguezais. Assim, no seu processo de ocupação e de estruturação urbana, o Recife sempre enfrentou a exiguidade de terra firme, que se tornou a base do processo conflituoso de ocupação territorial no qual a cidade se desenvolveu.

Em decorrência da topografia do Recife e da legislação que criou os chamados terrenos de marinha e seus acrescidos, de domínio pública federal, a urbanização da cidade sofreu influência também desta característica.

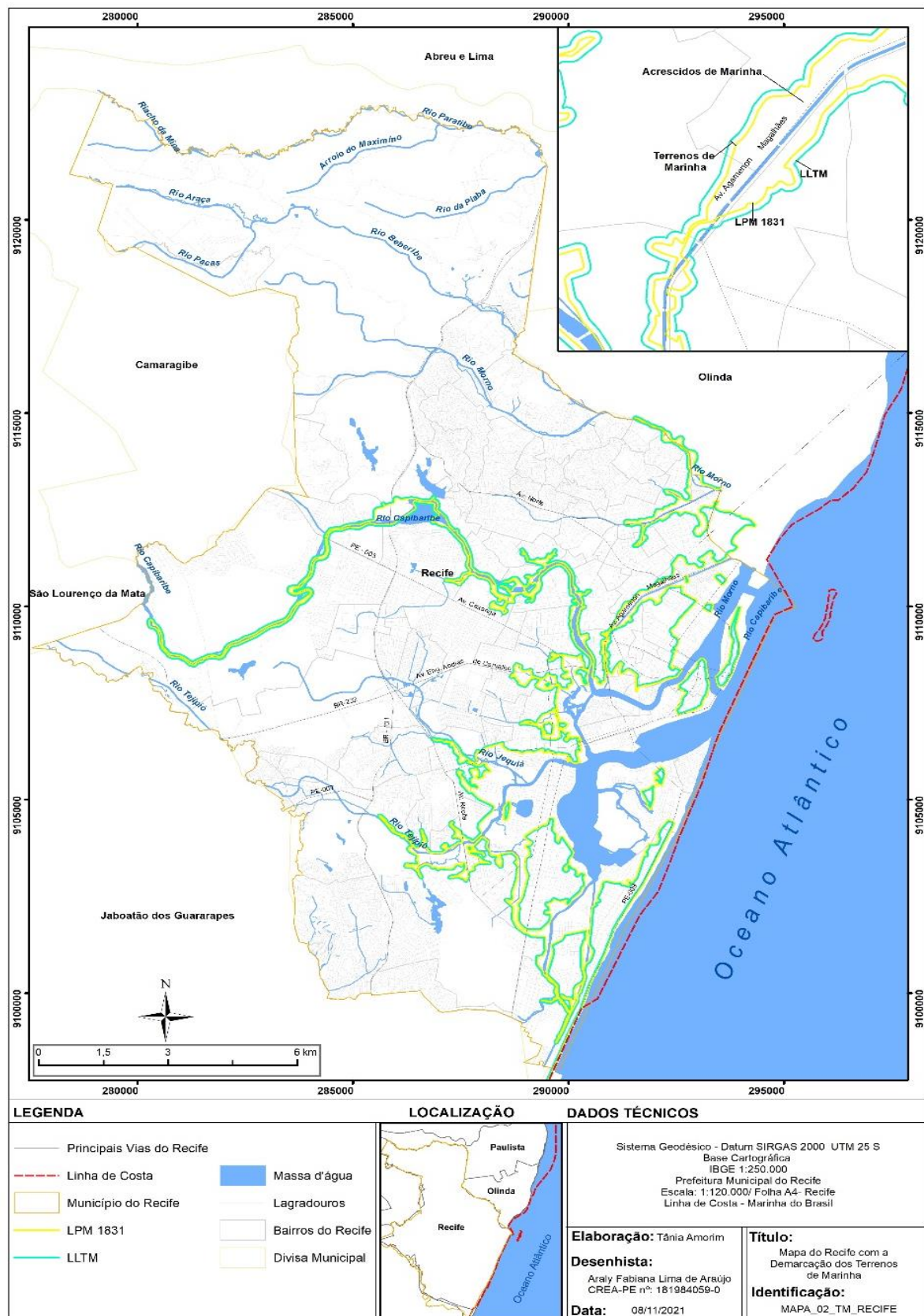


Figura 50. Mapa do Recife, suas águas e a demarcação dos terrenos de marinha com as Linhas de Preamar Média de 1831 – LPM de 1831 e as Linhas Limites de Terrenos de Marinha – LLTM, demarcadas pela Secretaria do Patrimônio da União em Pernambuco – SPU/PE. Nota. Fonte: Organização da autora, desenho de Sílvia Garnés e de Araly Araújo.

Ângela destaca que (Souza, 2002, p. 122):

O Recife, integrando as terras da costa brasileira, passa a ser objeto de uma regulamentação especial do Império, estabelecida em 1831, que incorpora ao Patrimônio Imperial todas as terras da costa brasileira,

inundadas pela preamar média daquele ano. Os alagados e, como tal, mais da metade da planície do Recife, constituem-se, então, como “Terrenos de Marinha” - terras de praia, de margem, de beira-mar, de mangue e de maré.

A autora reconhece que essa particularidade do Recife, com seus terrenos de marinha e acrescidos, influenciou o processo de urbanização desde a era colonial, cujo objeto de sua investigação é a legislação urbanística ou as “posturas do Recife Imperial”.

A presente investigação avança na análise e debate sobre o cruzamento entre a Habitação Social e suas políticas, que ao decorrer de fatores ideológicos, ainda se reveste da particularidade das terras no Recife topograficamente serem influenciadas pelas águas marítimas. A pesquisa, ao avançar, revelou que o Recife tem uma característica geográfica importante e que também há uma legislação nacional que incide sobre o domínio dos terrenos de marinha e seus acrescidos. O Recife é uma cidade costeira com mais de 1 milhão de habitantes que assumiu a centralidade da área metropolitana desde a década de 1970, e é uma das 15 cidades do Brasil que rompeu a barreira de 1 milhão da sua população.

4.1. Acerca dos Conjuntos Habitacionais no Território

A complexidade dos fatores caracterizadores da sociedade, seja de ordem material e/ou imaterial já demonstrou que é um caminho para entender o processo de ocupação do território, que aqui chamamos de conquista.

A ocupação ou conquista pressupõe a aquisição de elementos que estavam fora da esfera de domínio do (s) beneficiário(s), nem sempre são conquistas positivas, como inferimos pelo título da presente tese. Talvez essa questão também seja de filosofia política.

Na sequência da argumentação apresentada, e após a pesquisa de campo, os conjuntos habitacionais de cada um dos subperíodos foram distribuídos no território, e essa distribuição ou espacialização não foi aleatória, como erguemos a nossa matriz teórica sobre a “Ideologia Construída”.

Como critério de uniformização analítica espacial, esta investigação adotou o zoneamento da cidade do Recife nas seis regiões político-administrativas (6 RPA's), para entender a distribuição dos conjuntos habitacionais de Habitação Social, nos subperíodos referidos, indicando que as fases possuem seus regulamentos, suas características e suas dinâmicas de constituição do espaço urbano.

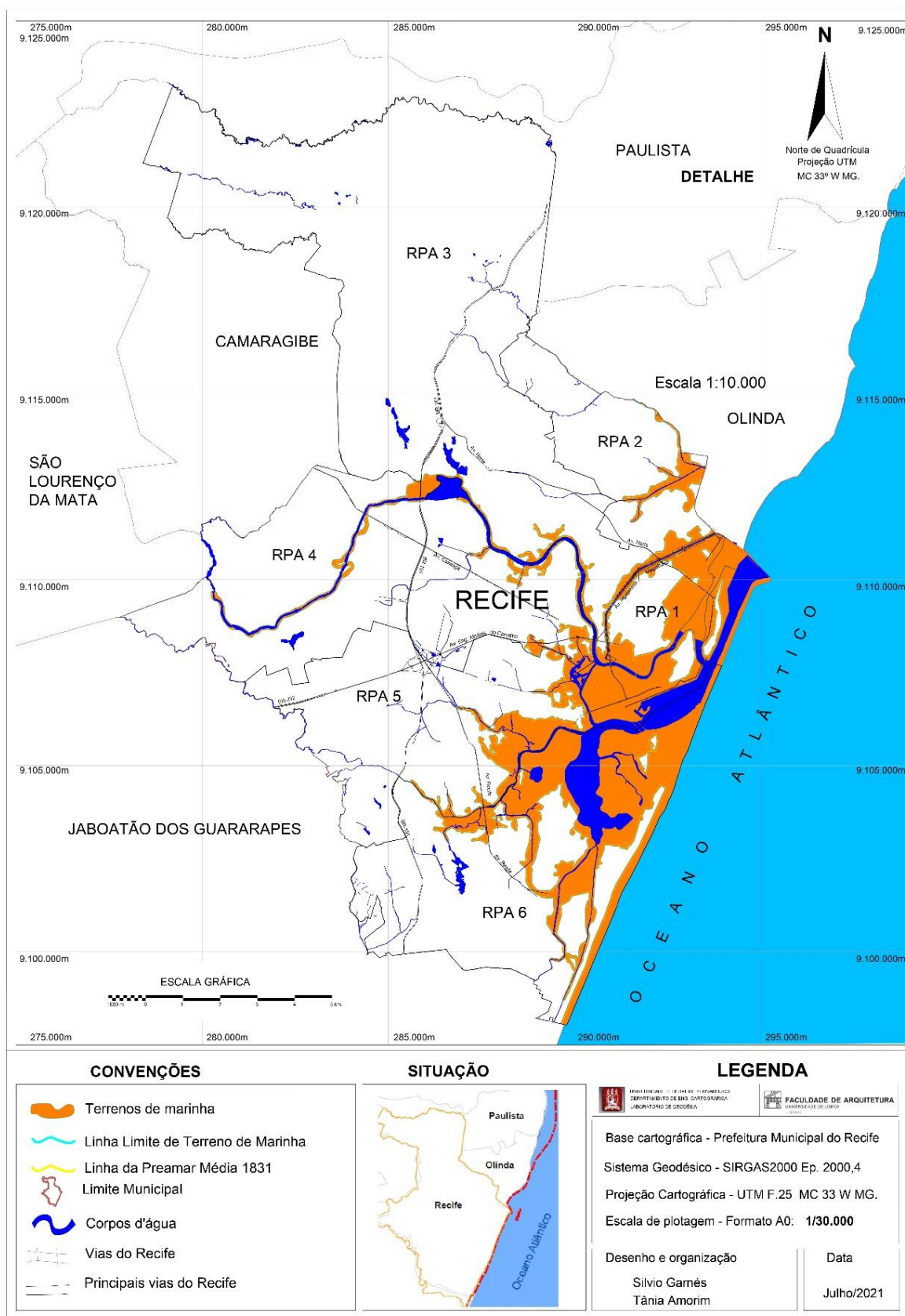


Figura 51. Mapa do Recife com os terrenos de Marinha e a divisão territorial em RPA's, pelo qual se percebe a maior porção de áreas de marinha, de natureza pública, nas RPA's 6 e 1, pela fronteira com o mar e pela morfologia hidrográfica. As demais áreas de marinha (RPA's 2, 3, 4 e 5) foram demarcadas pelo critério da influência da maré nos rios. O que se justifica áreas de marinha bem no interior do território municipal. Nota. Fonte: Elaboração da autora e de Sílvia Garnés. Linhas demarcatórias traçadas pela SPU/PE.

O mapa acima nos permite visualizar um panorama geomorfológico com a divisão administrativa interna, denominada Região Político – Administrativa - RPA.

Como forma de esmiuçar espacialmente a política habitacional entre 1964 a 2018, desenvolvemos uma análise cartográfica por cada subperíodo. O mapa seguinte apresenta a divisão em RPA e os bairros contemplados com os conjuntos habitacionais entre 1964 a 2018.

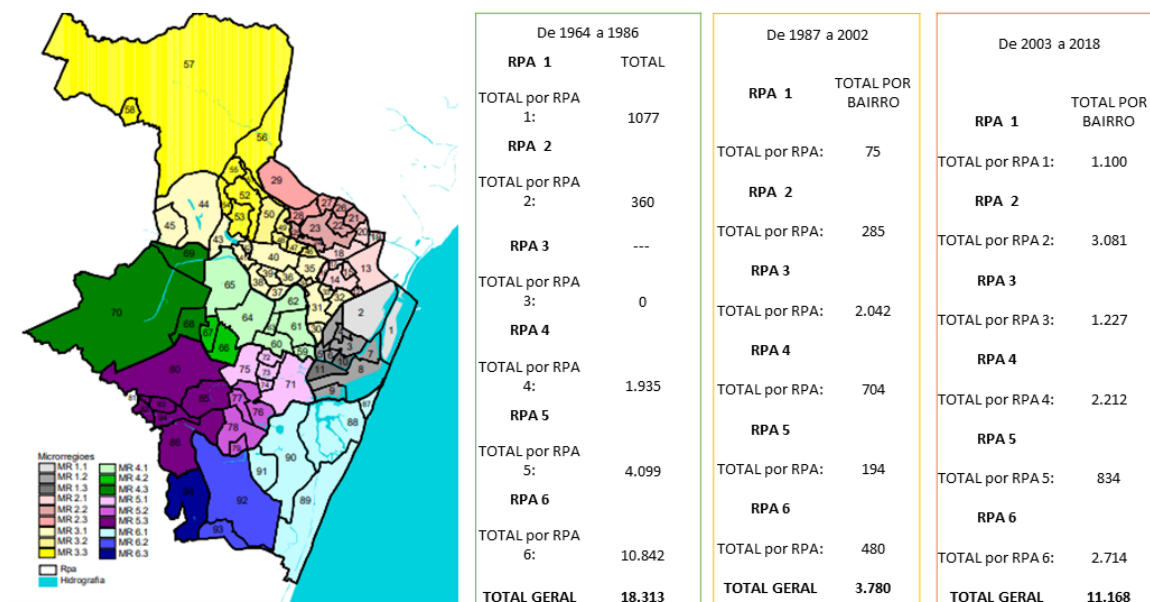


Figura 52. Mapa da divisão territorial do Recife em RPA's (com as microrregiões e os bairros) e quadro resumo dos projetos construídos de Habitação Social nos subperíodos (de 1964 a 1986; 1987 a 2002; e 2003 a 2018). Fonte: Mapa disponibilizado pela Prefeitura do Recife e retirado da obra de (Cavalcanti & Emília, 2008, p. 39). Adaptado pela autora.

Ao utilizar a técnica da sobreposição do mapa do Recife com a sua divisão em RPA's e a espacialização dos conjuntos habitacionais do primeiro subperíodo (1964 a 1986), RPA's e o número total das unidades habitacionais por bairro, confirma as conclusões das Tabelas 6 e 12, o que podemos representar com o mapa seguinte.

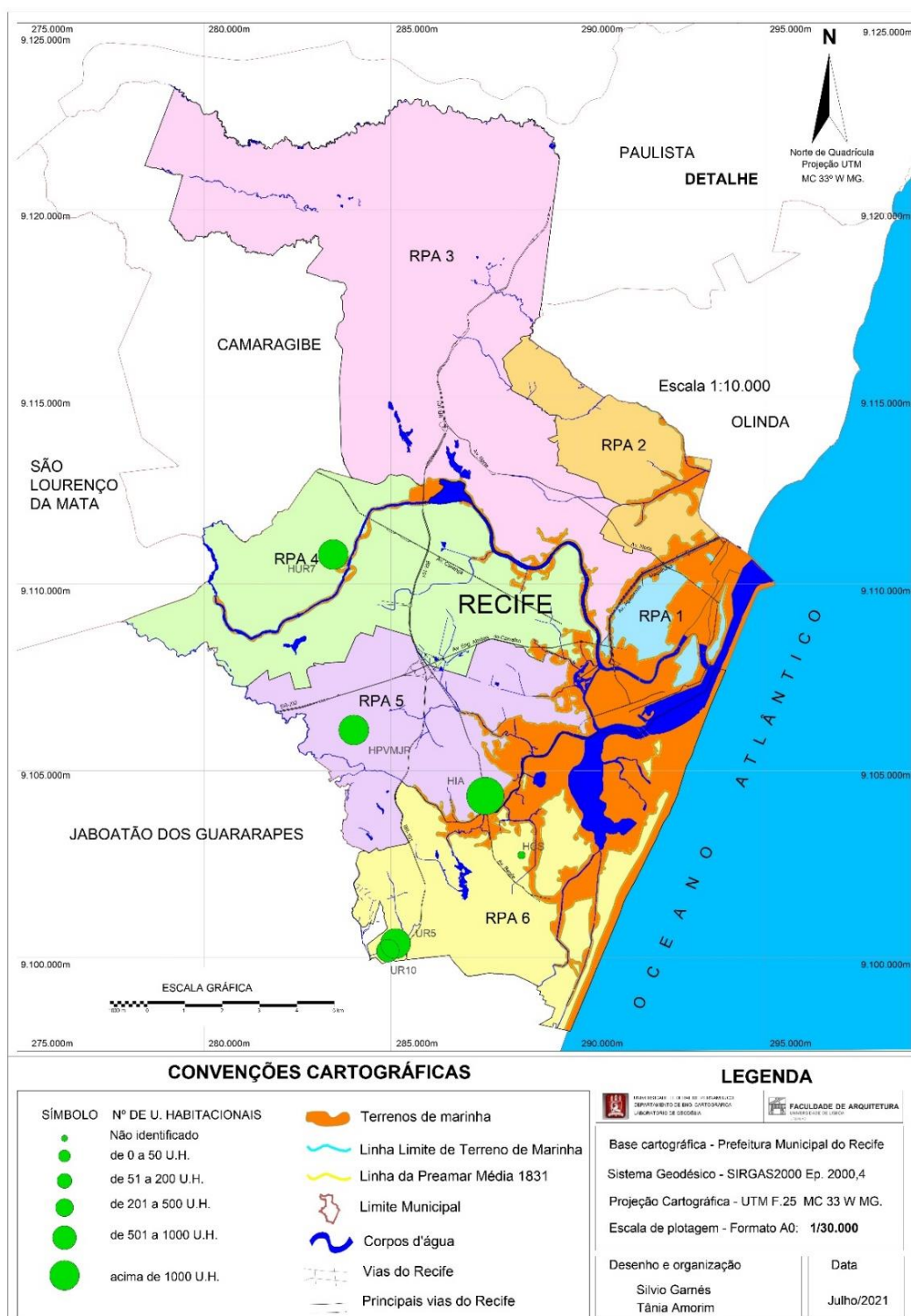


Figura 53. Mapa do Recife, sua divisão político – administrativa (RPA) e os conjuntos habitacionais do subperíodo 1964 a 1986, a exemplificar a tabela 6, do subcapítulo 3.2. Nota. Fonte: Mapa elaborado pela autora e por Sérgio Garnés, no laboratório de Cartografia da UFPE.

A cartografia permite a visualização da análise desenvolvida no subcapítulo 3.2. No segundo subperíodo (de 1987 a 2002), a produção habitacional teve um decréscimo, apesar do aumento populacional e o do aumento da demanda por moradia. Ao utilizar a técnica da sobreposição do mapa do Recife com a sua divisão em RPA's e a espacialização dos conjuntos habitacionais do segundo subperíodo (1987 a 2002), acima a demonstrar a relação bairros, RPA's e o número total das unidades

habitacionais por bairro, confirma as conclusões das Tabelas 13, 21 e 22, o que podemos representar com o mapa seguinte.

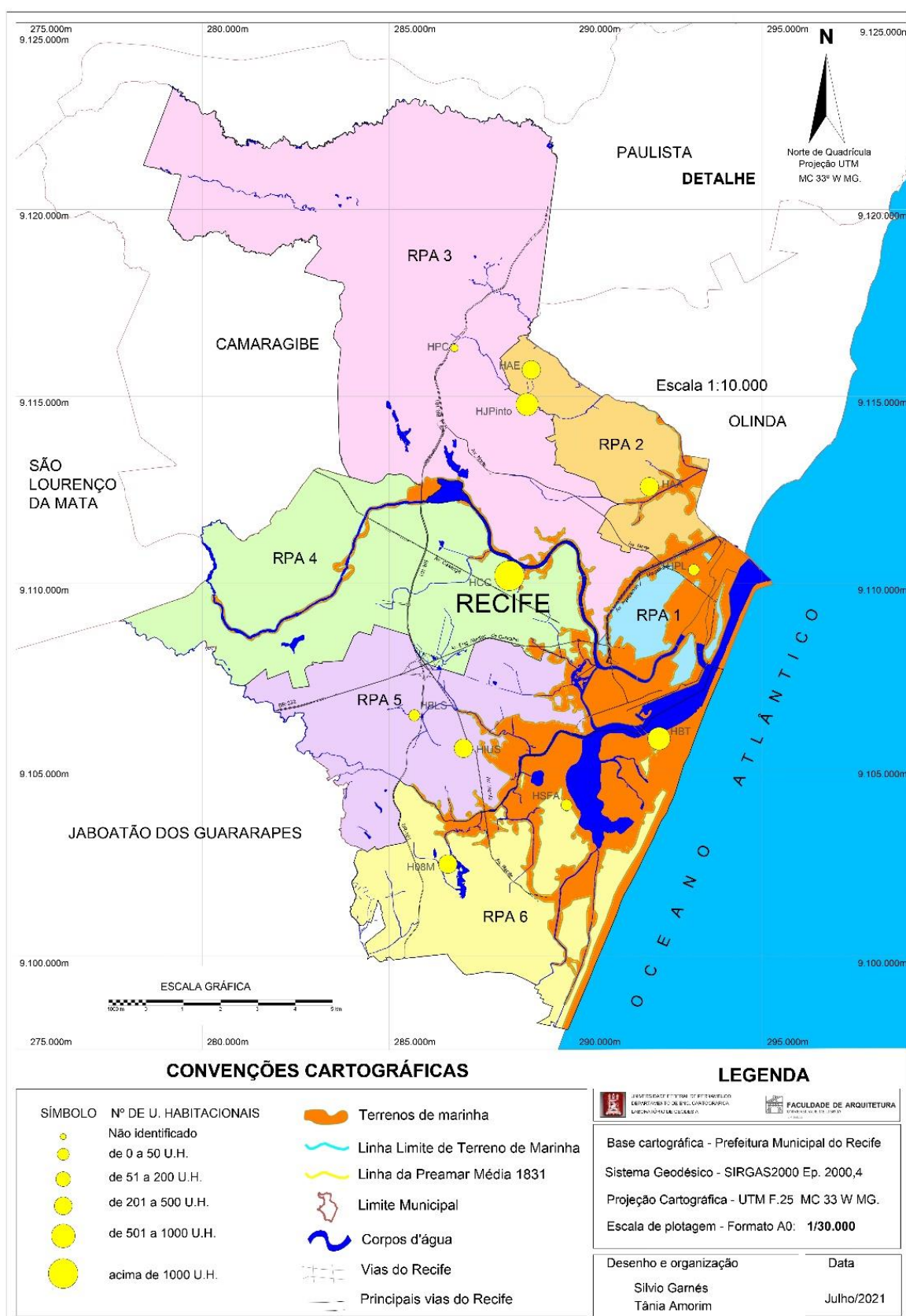


Figura 54. Mapa do Recife, sua divisão político-administrativa (RPA) e os conjuntos habitacionais do subperíodo 1964 a 1986, a exemplificar as tabelas 13, 21 e 22 do subcapítulo 3.2. Nota. Fonte: Mapa elaborado pela autora e por Silvío Garnés, no laboratório de Cartografia da UFPE.

Com uso da Cartografia, a pesquisa de campo se clarifica e vem validar a hipótese relacionada ao aspecto geomorfológico do território. Com os novos ventos dos governos de centro-esquerda, os CH's vão se espriar no espaço urbano, e atender também outras demandas quanto à infraestrutura urbana, como saneamento integrado à habitação. O mapa em sequência vem a demonstrar:

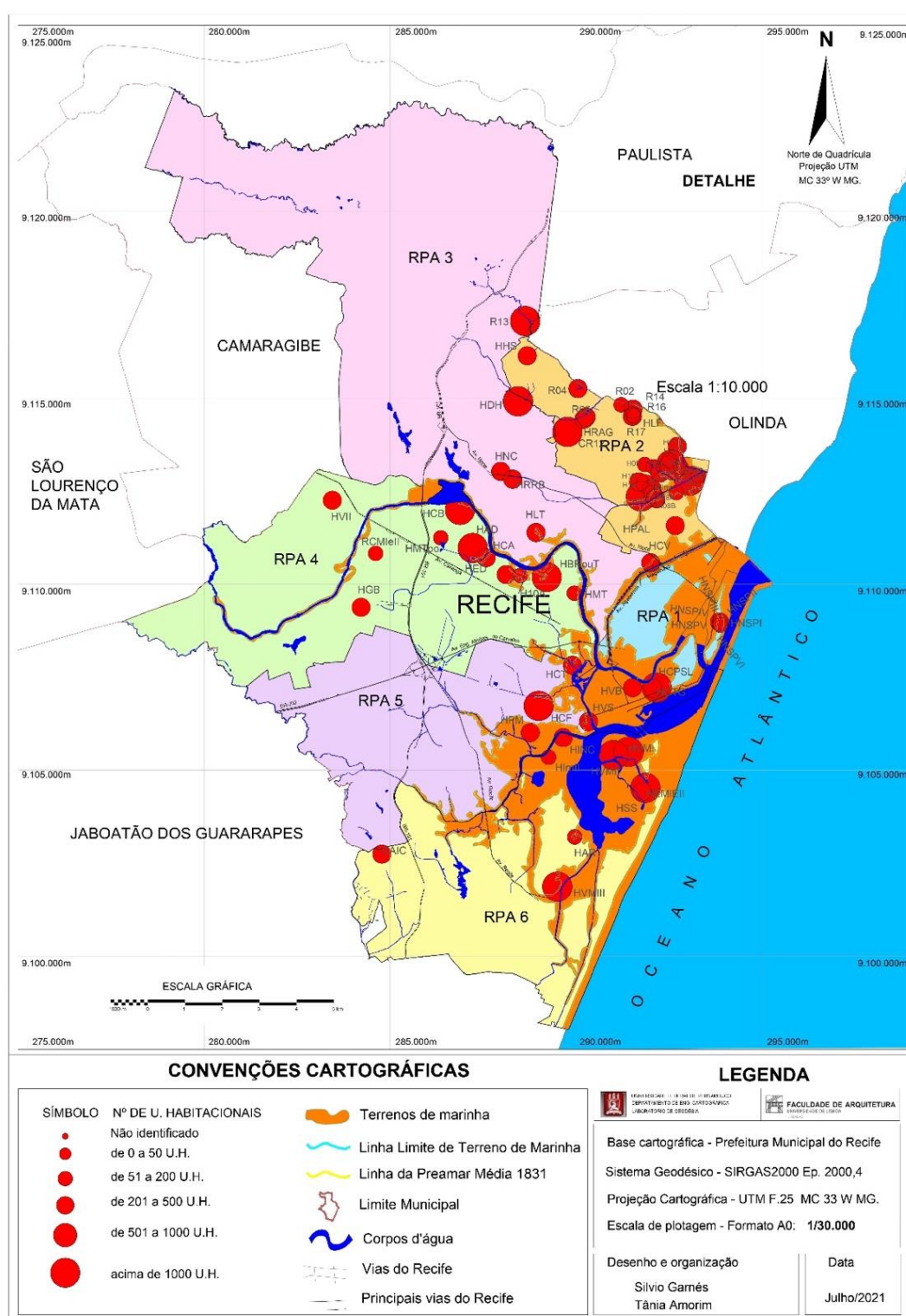


Figura 55. Mapa do Recife, sua divisão político – administrativa (RPA) e os conjuntos habitacionais do subperíodo 2003 a 2018, a exemplificar as tabelas 23, 30 e 31 do subcapítulo 3.2. Nota. Fonte: Mapa elaborado pela autora e por Silvío Garnés, no laboratório de Cartografia da UFPE.

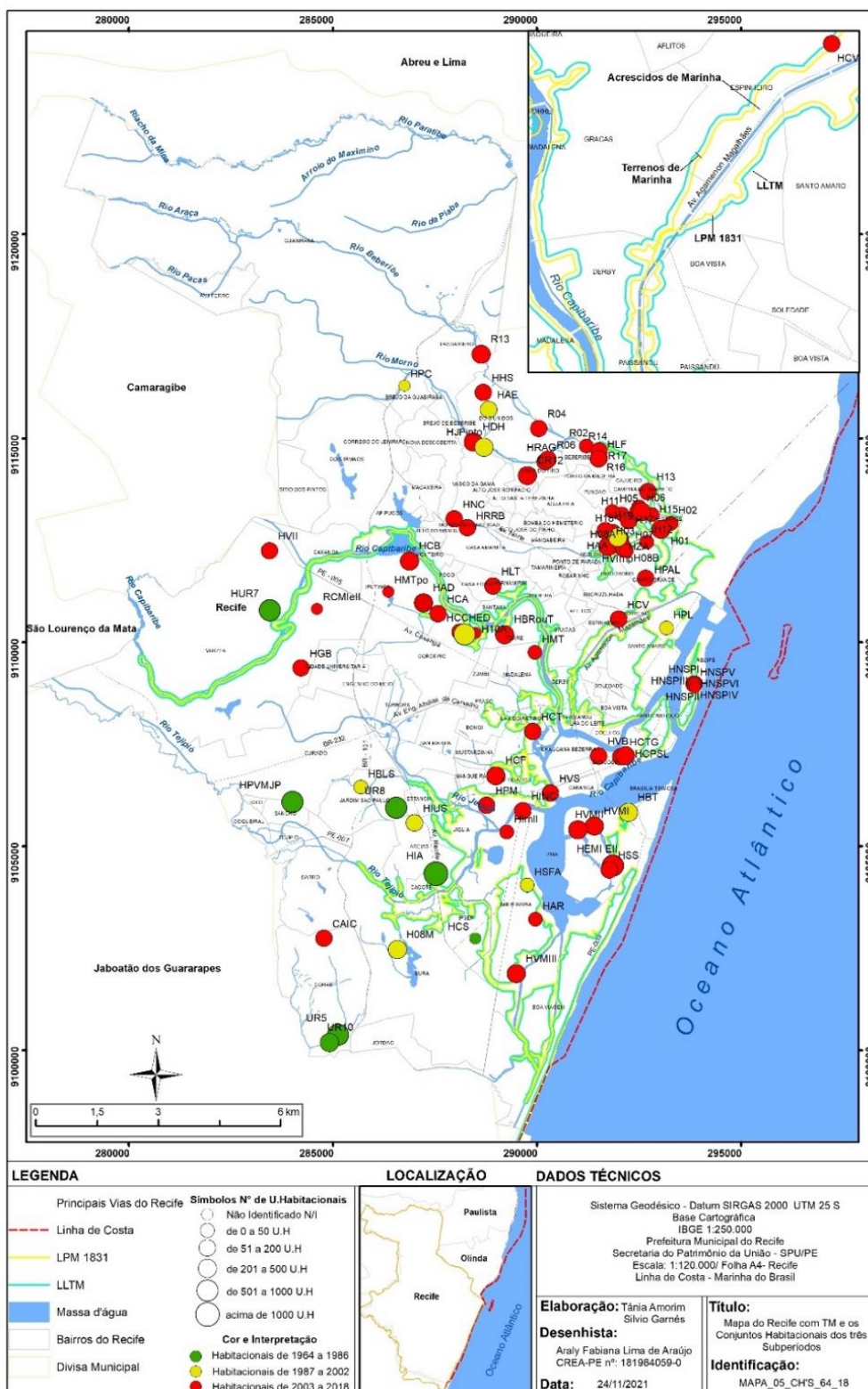


Figura 56. Mapa Síntese do Recife com os terrenos de Marinha e os conjuntos habitacionais de 1964 a 2018, com a classificação em subperíodos, conforme referência metodológica no capítulo de Metodologia. Nota. Fonte: Elaboração da autora e de Sílvia Garnés. Linhas demarcatórias traçadas pela SPU/PE e desenho de Araly Araújo.

Em sequência, o mapa síntese com a distribuição espacial dos conjuntos habitacionais de habitação social revela o uso do espaço a partir das escolhas ideológicas e políticas, nos últimos 50 anos, no Recife. Essa relação que se materializa na execução de projetos habitacionais pode ser entendida também pelas conquistas sociais, que foram contempladas na legislação referente ao tema, podemos citar o exemplo da política habitacional pós Constituição de 1988, a partir do Estatuto da Cidade de 2001 e da ascensão do Partido dos Trabalhadores, em 2003, com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e a inclusão de dispositivo na legislação que rege o patrimônio público, para destinar as terras públicas prioritariamente à habitação social.

4.2. Projetos Construídos – QUANDO, ONDE, QUAIS e QUANTOS

A localização dos conjuntos de Habitação Social, construídos no Recife entre 1964 e 2018, é expressão do território com interferência deliberada das forças que agem coletivamente, ou pela ausência, em momentos de retração democrática, de representatividade de segmentos que não se fazem ouvir em âmbito legal, administrativo e político.

A pesquisa de campo vai revelar o padrão ou os padrões das políticas habitacionais para habitação social, no período elencado. A partir da junção do suporte teórico e metodológico, trazemos os modelos de conjuntos habitacionais para a análise, divididos em períodos. O modelo não se refere ao aspecto arquitetônico.

Com a pesquisa de campo, quando foram colhidos os dados detalhados dos conjuntos habitacionais, com modelos de fichas coletoras de informações elaboradas e aperfeiçoadas no caminho investigativo pela autora, representadas nas figuras 4, 5 e 6, a pesquisa avançou no sentido de cumprir as etapas metodológicas anteriormente definidas, o que nesse momento se configura na elaboração do **diagnóstico** da habitação social, com as explicações complementares:

1 – IDENTIFICAÇÃO com o levantamento dos conjuntos habitacionais de habitação social enquadrados em cada subperíodo (1964 a 1986; 1987 a 2002; e 2003 a 2018), que inclui o (A) nome com o acrônimo; (B) o subperíodo; (C) denominação; (D) comunidade atendida.

A identificação permite adquirir informação para o enquadramento TEMPORAL, o que atende a classificação em um dos subperíodos delimitados, bem como o acrônimo do conjunto habitacional, que será importante para as ferramentas cartográficas, quando no mapa temático o conjunto habitacional será identificado pelo acrônimo, pela cor, em razão da classificação cromática, e pela localização.

2– DADOS CARTOGRÁFICOS do conjunto habitacional, com a localização, por meio do endereço oficial, bairro ou freguesia, coordenadas em UTM, elevação, e área ocupada pelo conjunto habitacional.

Conjunto de dados necessários para a elaboração dos mapas temáticos.

3 – DADOS LEGAIS ou JURÍDICOS, com as informações relativas à natureza jurídica da área, se de origem privada ou pública; aos processos administrativos instruídos em âmbito dos órgãos responsáveis pela destinação da área para habitação social; ao início da instrução para afetação à habitação social; ao órgão solicitante e/ou executor da destinação (se municipal, estadual, ou entidade privada sem fins lucrativos); à conclusão da regularização da área e as condições.

Há uma relação entre o grupo anterior de informações (DADOS CARTOGRÁFICOS), com este grupo (DADOS LEGAIS ou JURÍDICOS), pois um dos itens é a natureza jurídica da área (privada ou pública), em sequência a sua classificação.

A informação sobre o início do projeto urbanístico de habitação social permite inserir no recorte temporal.

No que concerne à conclusão da regularização da e as condições, podemos dizer que se trata de uma análise da legalização da afetação à habitação social no Cartório de imóveis, condição exigida pela lei de registro público, ou lei n.º 6.015/1973.

4 – DADOS URBANÍSTICOS, que incluem as informações sobre o programa habitacional; o número de beneficiários; a tipologia, condições de entrega e infraestrutura; situação atual; histórico e observações.

Os dados urbanísticos não tratam diretamente da infraestrutura urbanística (sistema viário, serviços públicos, postos de saúde, escolas, área verde, lazer e integração socio territorial), todavia vão tratar dos programas de governo para a habitação social, o número de beneficiários, tipologia, caso tenha dados disponíveis.

Esse campo de análise traz um debate particular sobre da história do conjunto habitacional contemplado, seja as questões territoriais, da aquisição em si, ou de procedimento de regularização da área, bem como o instrumento jurídico para a afetação às famílias beneficiadas. As informações individualizadas podem indicar as intencionalidades do Poder Público, somando – se a outros elementos de análise. Como por exemplo, a execução do planejamento integrado (habitação social mais saneamento) significa melhorar a condição de moradia ou significa ação estatal principal, e a habitação em segundo plano? Questão importante porque o executor da política integrada foi a Secretaria de Saneamento do município do Recife – SESAN, e não foi um projeto conjunto entre duas secretarias (Saneamento e Habitação), pois na pesquisa de campo, as secretarias não tinham dados e informações sobre o que cada uma fazia, no que se refere à política habitacional

Nem sempre foi possível preencher todos os dados dos campos elencados do quadro caracterizador da habitação social no Recife entre 1964 e 2018, pelas dificuldades encontradas no acesso à informação nos vários órgãos responsáveis por armazenar tais informações. As dificuldades passam também pelo fato de o procedimento ser complexo e envolver mais de um ator no caminho da destinação dos conjuntos habitacionais. O repositório dos entes públicos não está padronizado, e esse quadro caracterizador teve a ambição de sincronizar as informações, no intuito de fazer uma leitura

interpretativa para entender os modelos de habitação social no período definido. Muitas lacunas não puderam ser completadas, contudo, apesar disso, os estudos sobre o objeto de análise vão oferecer conclusões que agregam à doutrina nacional e internacional.

Elementos cartográficos, caracterização espacial quanto ao domínio do território, programas governamentais, instrumentos jurídicos de destinação aos beneficiários, e questões topográficas vão dar suporte aos estudos de caso voltados à caracterização do programa, à habitação social e ao urbanismo, para vislumbrar solução e/ou problema.

1.ID HAB	IDENTIFICAÇÃO			DADOS CARTOGRÁFICOS						DADOS LEGAIS OU JURÍDICOS					DADOS URBANÍSTICOS				
	2.SUBPERÍODO	3.DENOMINAÇÃO	4.COMUNIDADE ATENDIDA	5.LOCALIZAÇÃO	6.BAIRRO	7.LONGITUDE	8.LATITUDE	9.ELEVAÇÃO	10.ÁREA	11.NATUREZA JURÍDICA DA ÁREA	12.PROCESSOS ADMINISTRATIVOS	13.INÍCIO INSTRUÇÃO DATA AFETAÇÃO	14.ÓRGÃO SOLICITANTE/EXECUTOR	15.CONCLUSÃO de regularização da área. CONDIÇÕES	16.PROGRAMA	17.BENEFICIÁRIOS	18.TIPOLOGIA, CONDIÇÕES DE ENTREGA, INFRAESTRUTURA	19.SITUAÇÃO ATUAL	20.HISTÓRICO/OBSERVAÇÕES
HCF	2003 a 2018	AFOGADOS Conjunto Habitacional Clube Ferroviário ou 21 de Abril	4	E10;E11;E15;E139	Afogados	288991.00 m E	9106728.00 m S	4m	24.369 m²	Nacional Interior. Imóvel Não Operacional da RFFSA, redimta em 2007.	04962.004876/20 11-68 - PDISP 04962.003032/20 19-68 - Cobrança IPTU	Início da Instrução: 08.02.2008 PDISP nº 67, de 11.05.17	ENTIDADE: Pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos - Associação	REGULARIZAÇÃO DA ÁREA NO CARTÓRIO: 03.03.2017. CONDIÇÕES: Cessão com encargos sob regime de CDRU gratuito e resolúvel ASSINADO EM 03.04.2018. É fixado o prazo de 5 (cinco) anos para a conclusão do empreendimento, e para a titulação das áreas fracionadas em nome dos beneficiários finais, a contar da data de assinatura do contrato de CDRU.	PMACN - ENTIDADES	240 LH	* Infraestrutura, Serviços e Equipamentos comunitários: Rede d'água, rede de energia elétrica de baixa e alta tensão, rede telefônica, pavimentação, esgoto pluvial, drenagem pública, coleta de lixo, transporte coletivo, comércio em geral, escola, saúde, segurança, lazer.	Contrato assinado em Abril 2018, dentro do prazo para a execução do HCF, que vence em abril de 2021, com possibilidade de prorrogação.	Foi selecionada a Entidade denominada Movimento de Lutas nos Bairros Vilas e Favelas - MLB, conforme os critérios da Portaria nº 45, de 06 de abril de 2015, publicada no DOU de 08 de abril de 2015. A MLB é uma associação privada, que tem como atividade em defesa de direitos sociais. Anexo de Seleção - D.O.U. nº 138, publicado em 22.06.2017. Seção 3, página 108. A Portaria Nº 3.111, DE 20 DE MARÇO DE 2018, publicada no D.O.U. em 22.03.2018, Seção 1, nº 56, página 119, autorizou a Cessão sob condição da CDRU para a MLB, do imóvel referido, com prazo de 5 anos para a execução do empreendimento, prorrogável. O Contrato de Cessão sob regime de CDRU foi assinado em 03.04.2018 e o Extrato do Contrato foi publicado no D.O.U. Seção 3, nº 76, em 20.04.2018, página 104. Data a partir da qual se inicia a vigência do contrato. 65.932, 4 x R\$ 1.370.000 (Método Comparativo - Nível de Rigor Depósito IABNT - NBR - 5676/92 - Normas para avaliação de imóveis urbanos).

1.ID HAB	IDENTIFICAÇÃO			DADOS CARTOGRÁFICOS					
	2.SUBPERÍODO	3.DENOMINAÇÃO	4.COMUNIDADE ATENDIDA	5.LOCALIZAÇÃO	6.BAIRRO	7.LONGITUDE	8.LATITUDE	9.ELEVAÇÃO	10.ÁREA
		AFOGADOS	4	E10;E11;E15;E139		UTM	UTM		
HCF	2003 a 2018	Conjunto Habitacional Clube Ferroviário ou 21 de Abril	Beneficiários ligados ao Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas - MLB.	Av. 21 de Abril, S/N, próximo estação metrô, aonde se localizava o antigo Clube Ferroviário do Recife. Lote 1 - A. CEP 50.820 - 000	Afogados	288991.00 m E	9106728.00 m S	4m	24.369 m²

Figura 57. Quadro construído que espelha técnica metodológica, para os dados levantados na pesquisa de campo, e informações dos conjuntos habitacionais, classificados em subperíodos, que permitem entender os modelos de habitação social no Recife. Na primeira imagem, visão panorâmica do quadro metodológico. Na segunda imagem, visão legível das células do quadro, composto ao total de 20 itens. Nesta imagem, do item 1 a 10. Este quadro é uma **primeira parte** do todo que se completa com a figura 58. Elaborado pela autora.

DADOS LEGAIS OU JURÍDICOS				
11.NATUREZA JURÍDICA DA ÁREA	12.PROCESSOS ADMINISTRATIVOS	13.INÍCIO INSTRUÇÃO.DATA AFETAÇÃO	14.ÓRGÃO SOLICITANTE/EXECUTOR	15.CONCLUSÃO da regularização da área. CONDIÇÕES
Nacional interior. Imóvel Não Operacional da RFFSA, extinta em 2007.	04962.004878/20 11-68 - PDISP 04962.003032/20 19-68 - Cobrança IPTU	Início da Instrução: 08.02.2008 PDISP nº 67, de 11.05.17	ENTIDADE- Pessoa Jurídica de direito privado sem fins lucrativos - Associação	REGULARIZAÇÃO DA ÁREA NO CARTÓRIO: 03.03.2017. CONDIÇÕES: Cessão com encargo sob regime de CDRU gratuito e resolúvel(ASSINADO EM 03.04.2018. É fixado o prazo de 5 (cinco) anos para a conclusão do empreendimento, e para a titulação das áreas fracionadas em nome dos beneficiários finais, a contar da data de assinatura do contrato de CDRU.

DADOS URBANÍSTICOS				
16.PROGRAMA	17.BENEFICIÁRIOS	18.TIPOLOGIA. CONDIÇÕES DE ENTREGA. INFRAESTRUTURA	19.SITUAÇÃO ATUAL	20.HISTÓRICO/OBSERVAÇÕES
PMCMV - ENTIDADES	340 UH	* Infraestrutura, Serviços e Equipamentos comunitários: Rede d'água, rede de energia elétrica de baixa e alta tensão, rede telefônica, pavimentação, esgoto pluvial, iluminação pública, coleta de lixo, transporte coletivo, comércio em geral, escola, saúde, segurança, lazer.	Contrato assinado em Abril 2018, dentro do prazo para execução do HCF, que vence em abril de 2023, com possibilidade de prorrogação.	Foi selecionada a Entidade denominada Movimento de Lutas nos Bairros Vilas e Favelas- MLB, conforme os critérios da Portaria nº 45, de 06 de abril de 2015, publicada no DOU de 08 de abril de 2015. A MLB é uma associação privada, que exerce atividade em defesa de direitos sociais. Aviso de Seleção - D.O.U. n.º 118, publicado em 22.06.2017, Secção 3, pág 106. A PORTARIA Nº 3.111, DE 20 DE MARÇO DE 2018, publicada no D.O.U. em 22.03.2018, Secção 1, n.º 56, pág.119, autorizou a Cessão sob condição da CDRU para a MLB, do imóvel referido, com prazo de 5 anos para a execução do empreendimento, prorrogável. O Contrato de Cessão sob regime de CDRU foi assinado em 03.04.2018 e o Extrato do Contrato foi publicado no D.O.U. secção 3, n.º 76, em 20.04.2018, pág. 104, data a partir da qual se inicia a vigência do contrato. 65.932, 4.º RGI. A avaliação da área, em 2003 foi de \$ 1.170.000 (Método Comparativo - Nível de Rigor Expedido (ABNT - NBR - 5676/92 - Normas para avaliações de imóveis urbanos).

Figura 58. O quadro é uma **segunda parte** legível do todo que se completa com a figura 57, que deve ser lido em sentido paisagem a juntar as três partes, lado a lado. Nestas imagens, apresentam – se os itens 11 a 20. Elaborado pela autora.

Sônia Alves, juntamente com outros investigadores, no texto “Um novo PER? Realojamento e Políticas de Habitação em Portugal” (Allegra et al., 2017), analisam o Programa Especial de Realojamento – PER e ao contribuir com o estudo do programa propõem um projeto que articula as esferas de investigação em três escalas (nacional, regional e local), sob a perspectiva multidisciplinar, compatível com a complexidade que envolve um programa habitacional, que não se traduz apenas em construir casas ou unidades habitacionais, haja vista que há várias dimensões a se considerar, como financiamento, famílias a serem beneficiadas e seu contexto local, realidade territorial, equipa técnica, capacidade de articular a demanda local com o programa etc.

O texto referido traz um olhar pelo retrovisor, com seus diagnósticos, e apresenta os desafios e sugestões. É um estudo científico, que aponta um processo que aprimore o PER, considerando, primeiro, a necessidade de atender urgentemente o segmento mais vulnerável e em situação de risco; segundo, elaborar políticas habitacionais mais alargada no tempo; terceiro, construir um mecanismo de continuidade das políticas habitacionais, apesar da periodicidade eleitoral que pode gerar mudanças institucionais.

As considerações acima são referências metodológicas importantes que mostram o diagnóstico da habitação social atendida pelo PER em Portugal, o que servem de exemplo como estudo, posto que entender a habitação social também no Brasil, e no caso particular do Recife, é indispensável seu diagnóstico.

Ao elaborar o diagnóstico da habitação social no Recife, percebemos que a distribuição espacial dos conjuntos habitacionais é resultado, de um lado, de fatores ideológicos, legais e institucionais, de outro lado, da influência geomorfológica particular do Recife.

A particularidade geográfica do Recife é por sofrer ação das águas e pela existência dos denominados terrenos de marinha (terrenos públicos), é fator que contribui para a transformação urbana ao serem áreas de destinação à Habitação Social. Importa destacar o percurso urbano das políticas habitacionais que espelha o quadro de soluções preconizadas em contexto de crise habitacional, que atinge a parcela mais vulnerável da população.

A investigação – com referência no espaço/localização e no tempo/execução, enquadrados em três subperíodos: de 1964 a 1986, de 1987 a 2002, e 2003 a 2018 – percorre vários modelos de Habitação Social, permitindo entender o planejamento, a execução e as contradições, sob a dupla perspectiva político-ideológica e do suporte topográfico e hidrográfico. A abordagem metodológica se desenvolveu com foco nas reflexões, nos conceitos trazidos pela revisão bibliográfica, e por meio da interpretação de dados caracterizadores do objeto, consolidados em uma matriz informativa multidimensional, identificando o tempo e o espaço relacionados à influência da Habitação Social na cidade.

A pesquisa identificou em torno de 126 habitacionais construídos entre 1964 a 2018, podendo, eventualmente, alguns não terem sido rastreados na investigação. Foi elaborada uma tabela com

quatro temas e cada tema subdivididos em células informativas, com intuito de elaborar os dados que foram utilizados na análise do arcabouço metodológico e epistemológico, a servir de refutação ou confirmação das hipóteses. As explicações metodológicas, aqui retomadas para avivar o raciocínio, foram explicitadas no capítulo dedicado à Metodologia.

A presente investigação se desenvolveu sobre a habitação social no Recife, entendida como política urbana setorial voltada para segmento social de baixa renda, com intervenção direta do Poder Público, com referências em três variáveis, quais sejam:

(1) na “Ideologia Construída”, o que traduz a transformação do espaço urbano, particularmente a produção da habitação social ou de promoção pública a partir de decisões políticas atreladas à ideologia;

(2) no tempo: entre 1964 a 2018, haja vista que convergem características que podem ser recortadas e agrupadas em um sistema de análise, inobstante haver contradições nos fatores caracterizadores, o que reforça a natureza epistemológica das ciências sociais;

(3) no espaço: localização e topografia, em decorrência da geografia do território (corpos d’águas), conjugada a um tratamento jurídico próprio, que são as regulamentações dos terrenos de marinha e seus acrescidos.

Como referido na metodologia, havia **uma suposição (hipotética) de que a cidade do Recife historicamente foi ocupada com respaldo em sua topografia** (Xavier, 2017), o que a literatura é farta e sem nenhuma novidade, mas intrigava os modelos de habitação social e suas políticas, pois apareceram resultados da pesquisa que iam além das questões ideológicas, e que reforçavam a espacialização dos conjuntos habitacionais em áreas públicas (terrenos de marinha e seus acrescidos), com análise paralela da legislação do Patrimônio Imobiliário da União, que evoluiu de uma dimensão dominante privatista para inclusão/ampliação de fundamentos jurídicos democratizantes ao acesso das terras públicas, sob a égide do federalismo, ao definir que a União chama os demais entes políticos – Estados-membros, Municípios e Distrito Federal – para produção dos conjuntos habitacionais de HS, por meio das cessões gratuitas por atender à finalidade social da propriedade e ao interesse público.

Por meio das fontes de pesquisa, levantadas em vários órgãos relacionados às políticas habitacionais de Habitação Social e aos repositórios da cartografia do Recife, além de termos buscados também em outros estudos sobre o tema, foi feito o levantamento dos conjuntos habitacionais e alguns foram locados no mapa do Recife. A lista com os conjuntos habitacionais do subperíodo ora analisado com os dados cartográficos se encontra no **Apêndice**.

Abrimos um parêntese para apontar que o estudo da habitação de baixa renda, aqui em um sentido mais alargado, incluindo – se as habitações informais da categoria autoprodução (Abramo, 2010), é possível identificar muitas comunidades formadas por esse “modelo” de acesso à terra, mapeamento elaborado pelo Observatório das Metrópoles (vinculado às Universidades Federais no

Brasil), que também ocuparam vasto território público em Recife e área metropolitana (Souza, Política Habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife, 2007). Mencionamos o bairro do Pina, as ZEIS Ilha de Deus e Pina/Encanta Moça que estão em área classificadas como terrenos de marinha, o que poderá ser objeto de futuras pesquisas.

A seguir, listamos os conjuntos habitacionais que foram construídos entre 1964 a 1986, no modelo preconizado de HS no período ditatorial dos governos militares.

Tabela 7

Lista dos Conjuntos Habitacionais de Habitação Social de 1964 a 1986

CONJUNTOS HABITACIONAIS DE 1964 A 1986:

<i>Habitacionais 1964 a 1986</i>	<i>Sigla</i>	<i>Bairro</i>	<i>N.º U. H. e Total por bairro</i>	<i>RPA</i>
1. H Vila Gameleira	HVG	Cabanga	43	
		CABANGA – 43		1
2. H Vila Da Cozinha	HVC	Santo Amaro	87	
3. H Vila Dos Usineiros	HVU	Santo Amaro	295	
4. H Vila Sítio Da Oliveira	HSD	Santo Amaro	101	
5. H Vila Da Macaxeira	HVMX	Santo Amaro	290	
6. H Vila 13 De Maio	HV13M	Santo Amaro	261	
		SANTO AMARO – 1.034		1
7. H Oásis Unidos	HDIU	Beberibe	360	Total U. H.'s RPA 1: 1.077
8. H Santa Terezinha	HST	Rosarinho	Sem Informação	2
		ROSARINHO Imprecisão		2
9. H Vila Governador	HVGM	Eng do Meio	987	Total U. H.'s RPA 2: 360
10. Unidade Residencial 07	UR7	Várzea	540	4
11. H Jardim Petrópolis 1 E 2	HIP1E2	Várzea	408	
		VÁRZEA – 948		4
12. H Vila Fundação Casa	HFCO	Afogados	34	Total U. H.'s RPA 4: 1.935
13. H Vila Popular De Areias	HVPA	Areias	162	5
14. H Vila Das	HVI	Areias	155	
15. H Ianez Andreazza	HIA	Areias	2.464	
		AREIAS – 2.781		5
16. H Vila Bonni	HVRONGI	Rongi	69	
17. Unidade Residencial 08	UR8	Jardim São	573	5
18. R Parque Vinicius de Moraes (Jardim Blancete)	HPVMJP	Tejipió	642	5
		TEJIPÍO – 642		5
19. Unidade Residencial 01	UR1	Cohab	1.051	Total U. H.'s RPA 5: 4.099
20. Unidade	UR2	Cohab	892	
21. Unidade Residencial 03	UR3	Cohab	703	
22. Unidade	UR4	Cohab	700	
23. Unidade Residencial 05	UR5	Cohab	905	
24. Unidade	UR6	Cohab	129	
25. Unidade Residencial 10	UR10	Cohab	327	
26. Núcleo Habitacional Iacona	NHIF	Cohab	943	
27. H Jardim Monte Verde	HIMV	Cohab	2.302	
		COHAB – 7.452		6
28. H Vila Imbiribeira Maraem	HVIME	Imbiribeira	442	
29. H Vila Imbiribeira	HVIMD	Imbiribeira	345	
		IMBIRIBEIRA – 787		6
30. H Costa F Silva	HCS	Ipsep	Não Informado	
31. H Vila Mauricéa/Aliança	HMA	Ipsep	813	
32. R Vila Araújo Maria Lúcia	VAIM	Ipsep	400	
		IPSEF – 1.213		6
33. H Vila Presidente Kennedy	HVPK	Itardão	1.357	
34. C H Pina	HPINA	Pina	33 ou 185 Imprecisão	6
		PINA – 33/185		6
		Total U. H.'s		Total U. H.'s RPA 6: 10.842 18.313*

Nota. Elaborada pela autora.

Relação dos Conjuntos Habitacionais construídos entre 1964 e 1986. Tabela elaborada a partir de informações da FIDEM, PERPART, URB, SESAN, SPU/PE e livros consultados.

Não se pode afirmar que todos os conjuntos habitacionais desse subperíodo estejam mencionados no quadro acima, é possível a existência de algum conjunto habitacional que não tenha

informação para a pesquisa. Há uma imprecisão no número absoluto das unidades habitacionais, por causa de 3 conjuntos habitacionais assinalados por falta de dados oficiais. Não há identificação de habitacionais desse período construídos em terrenos de marinha, conforme informações da SPU/PE.

De acordo com a *Tabela 6*, que reflete o período entre 1964 e 1986, foram identificados 34 conjuntos habitacionais enquadrados como habitação de promoção pública, e desses fizemos a locação no mapa do Recife em número de 7, como objeto exemplificativo da análise (mapa figura n.º 53). Em tempo, lembramos que neste período também foram construídos na área metropolitana do Recife, com financiamento do BNH, em programas para Habitação Social, no mesmo modelo do Recife, ou seja, com determinação do poder central e em número elevado de unidades. Podemos exemplificar nos municípios vizinhos como Paulista (ao norte) e Jaboatão dos Guararapes (ao sul do Recife).

Com a implantação da Ditadura Militar de 1964, assunto já abordado anteriormente, foram criados o BNH e as COHAB's, que eram órgãos de planejamento e de execução da produção habitacional para um segmento de baixa renda, mas que tinha alguma renda. Os pobres e desvalidos não foram contemplados nessa política habitacional, daí o aumento significativo de áreas invadidas e apropriadas nas bordas das cidades grandes, capitais e metropolizadas. Há, pois um contraste significativo, áreas de favela ao lado de conjuntos habitacionais, já que os construídos pela COHAB eram nas periferias.

Associada à política habitacional que contemplava parcela da população de baixa renda, frise – se, que tinha alguma renda, a política da Seguridade Social brasileira até 1988 também não era universal e só quem tinha contrato de trabalho, com prova documental deste vínculo, é que poderia ser atendido pelo sistema de saúde pública (não universal), e os desvalidos e desempregados se enquadravam na categoria de INDIGÊNCIA.

Podemos citar a obra de Cariello Filho (2011), que ressalta a articulação das políticas implementadas pelo Estado pós 1964, para causar empobrecimento do trabalhador e maior sujeição ao capital, haja vista que a política setorial de habitação se relaciona com outras ações que levem à periferização da habitação popular e a exclusão do acesso aos financiamentos da casa própria, degradando as condições de vida do trabalhador, pois o processo inflacionário, a dificuldade de captação do crédito imobiliário e o desemprego eram fatores determinantes para demonstrar que a política setorial da habitação social (de caráter intervencionista) não atendia setores significativos da população de baixa ou nenhuma renda. Qual parte cabia em um financiamento da casa própria, se as demais condições econômicas corroíam o salário? Sem contrato de trabalho não se acessava o sistema de seguridade social, e o financiamento da casa própria.

A estudiosa Maria Ângela (Souza, 2007, p. 116) foi precisa na questão ao identificar que **“a desigualdade entre os segmentos sociais transparece, assim, na localização da habitação, evidenciando que as condições de acesso à moradia traduzem uma das dimensões de acesso à cidade.”**

Este registro da Habitação Social na área Metropolitana do Recife traduz um movimento em duas características:

- (I) que fortalece o argumento de uma política habitacional imposta do centro do poder para as unidades federativas;
- (II) e seu modelo uniformizador, qual seja, na periferia das cidades ou das áreas metropolitanas, com muitas unidades habitacionais.

No caso particular da área Metropolitana do Recife, podemos explicar pelos fluxos migratórios entre os municípios mais populosos dessa metrópole, como Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista e Camaragibe, tendo em vista que na década de 1970, segundo Maria Ângela (Souza, 2007), 85 % das migrações do Recife foram para os municípios citados, e os motivos para essas migrações foram:

- (1) as políticas para Habitação Social da COHAB/PE;
- (2) a Urbanização e adensamento das faixas de praia; e,
- (3) Na década de 1980 e início da seguinte, ocorreu expressivo incremento populacional para o oeste da RMR, notadamente na cidade de Camaragibe, Olinda, Paulista, Jaboatão dos Guararapes e Abreu e Lima, porque receberam OS GRANDES CONJUNTOS HABITACIONAIS CONSTRUÍDOS PELA COHAB/PE.

Na década de 1970, o processo de urbanização da Região Metropolitana é caracterizado por dois tipos de assentamentos populares:

- (1) Conjuntos Habitacionais para Habitação Social com acesso à política de financiamento do Sistema Financeiro de Habitação, construção dos grandes conjuntos habitacionais ou residenciais;
- (2) e os assentamentos populares fora da política oficial de financiamento do BNH, que vão se fixar, por invasão, em áreas para moradia subnormais e no núcleo metropolitano, como a **Comunidade Córrego do Balaio**, em Jaboatão dos Guararapes (Zone: 25 L; Longitude UTM: 287246.42 m E; e Latitude UTM: 9098329.58 m S) e a **Comunidade Entra Apulso**, no Recife (Zone: 25 L; Longitude UTM: 290121.48 m E; e Latitude UTM: 9101814.67 m S).

Foi feita uma uniformização do referencial de análise em considerar a divisão territorial do Recife a partir das 6 Regiões Político Administrativas - RPA's, haja vista que se cria um critério padrão para entender como a execução da produção habitacional responde as nossas hipóteses.

Cada RPA é formada por um conjunto de bairros e subdivididas em microrregiões, entretanto, não utilizamos as subdivisões das RPA's por não necessitar, para a investigação, dessa subdivisão.

No capítulo 1.3, mostramos o zoneamento do território do Recife na década de 1960 e o zoneamento atual, que dividiu a cidade em 6 regiões políticas – administrativas (RPA's), conforme figuras 16 e 17.

No capítulo 4.1, faremos uma análise da localização dos conjuntos habitacionais no território, sendo objeto neste momento identificar a distribuição nos bairros e a dominialidade das áreas.

Passaremos a analisar a distribuição dos conjuntos habitacionais no primeiro subperíodo, por cada uma das RPA's, conforme mapa da *Figura 17*.

Tabela 8

Lista dos CH's construídos na RPA 1 de 1964 a 1986.

1964 a 1986	RPA 1	Quantidade de CH/UH's
BAIRROS	RECIFE	
	SANTO AMARO	5 CH. 1.034
	BOA VISTA	
	CABANGA	1 CH. 43
	ILHA DO LEITE	
	PAISSANDU	
	SANTO ANTÔNIO	
	SÃO JOSÉ	
	COELHOS	
	SOLEDADE	
	ILHA JOANA BEZERRA	
	TOTAL UH's RPA 1	1.077 (6 CH) de 18.313 (34 CH)

18. 313 UH's. Padrão habitacional cooperativo.

Nota. Elaborada pela autora.

Tabela 9

Lista dos CH's construídos na RPA 2 de 1964 a 1986.

1964 a 1986	RPA 2	Quantidade de CH/UH's
BAIRROS	ÁGUA FRIA	
	ALTO SANTA TEREZINHA	
	ARRUDA	
	BEBERIBE	1 CH. 360
	BOMBA DO HEMETÉRIO	
	CAJUEIRO	
	CAMPINA DO BARRETO	
	CAMPO GRANDE	
	DOIS UNIDOS	
	ENCRUZILHADA	
	FUNDÃO	
	HIPÓDROMO	
	LINHA DO TIRO	
	PEIXINHOS	
	PONTO DE PARADA	
	ROSARINHO	1 CH. NI
	TORREÃO	
	PORTO DA MADEIRA	
	TOTAL UH's RPA 2	360 + NI (2 CH) de 18.313 (34 CH)

Nota. Elaborada pela autora.

A RPA 1 está localizada mais a Leste do território do Recife e onde se encontra o marco ZERO da cidade. Foi nessa região que se iniciou a colonização portuguesa e depois sofreu influência arquitetônica e urbanística dos holandeses (Menezes, 1988). Esta divisão político – administrativa faz fronteira com as demais RPA's, por ter uma configuração circular de 180°. Com relação à distribuição dos conjuntos habitacionais, nesta RPA, 5 CH's foram construídos no bairro de Santo Amaro e 1 no bairro do Cabanga, em unidades foram 1.077 (correspondente a 6 CH's de um total de 34 CH's), de

A RPA 2 se localiza ao norte da RPA 1, e faz fronteira com o município de Olinda, cujo parte do marco divisório é o rio Beberibe. Um CH foi construído no bairro de Beberibe, com 360 UH's e o outro no bairro do Rosarinho, com o número não informado nas fontes primárias da pesquisa, por ausência de dados nos órgãos responsáveis. Para efeitos de análise, consideramos 2 CH's, com 360 UH's e mais um número indefinido. Podemos dizer que na RPA 2, temos 2 CH, com 360 UH's de um total de 18.313, com 34 CH's ao todo.

Na RPA 3, para o subperíodo de 1964 a 1986, não foram construídos nenhum conjunto habitacional.

Tabela 10

Lista dos CH's construídos na RPA 4 de 1964 a 1986.

1964 a 1986	RPA 4	Quantidade de CH/UH's
BAIRROS	CORDEIRO	
	ILHA DO RETIRO	
	IPUTINGA	
	MADALENA	
	PRADO	
	TORRE	
	ZUMBI	
	ENGENHO DO MEIO	1 CH. 987
	TORRÕES	
	CAXANGÁ	
	CIDADE UNIVERSITÁRIA	
	VÁRZEA 1	2 CH. 948
	TOTAL UH's RPA 4	1.935 (3 CH) de 18.313 (34 CH)

Nota. Elaborada pela autora.

Tabela 11

Lista dos CH's construídos na RPA 5 de 1964 a 1986.

1964 a 1986	RPA 5	Quantidade de CH/UH's
BAIRROS	AFOGADOS	1 CH. 34
	AREIAS 1	3 CH. 2.781
	BARRO	
	BONGI	1 CH. 69
	CAÇOTE	
	COQUEIRAL	
	CURADO	
	ESTÂNCIA	
	JARDIM SÃO PAULO	1 CH. 573
	JIQUEIÁ	
	MANGUEIRA	
	MUSTARDINHA	
	SAN MARTIN	
	SANCHO	
	TEJIPIÓ 1	1 CH. 642
	TOTÓ	
	TOTAL UH's RPA 5	4.099 (7 CH) de 18.313 (34 CH)

Nota. Elaborada pela autora.

Tabela 12

Lista dos CH's construídos na RPA 6 de 1964 a 1986.

A RPA 4 se localiza mais a oeste do território municipal, podendo servir da divisão mais central, a considerar os pontos cardeais Norte e Sul. Nesta região foram construídos 3 CH's (de um total de 34 CH's), com 1.935 UH's, de um total de 18.313. Essa área, pelo ordenamento do território de 1961, era classificada como setor rural, onde a ocupação era mais dispersa, indicada para as habitações populares.

A RP 5 é a penúltima região que se extrema ao sudoeste com o município de Jaboatão dos Guararapes, e foram construídos 7 CH's (de 34 CH's ao total), com 4.099 UH's de 18.313 do total. Essa RPA é a segunda em quantidade de UH's no período estudado. Na década de 1960 e 1970, o setor rural possuía pouca estrutura urbanística. Percebe – se que os CH's eram construídos com um número elevado de UH's.

1964 a 1986	RPA 6	Quantidade de CH/UH's
BAIRROS	BOA VIAGEM	
	BRASÍLIA	
	TEIMOSA	
	COHAB 3	9 CH. 7.452
	IBURA	
	IMBIRIBEIRA	2 CH. 787
	IPSEP 1	3 CH. 1213 +
	JORDÃO	1 CH. 1.357
	PINA	1 CH. 33 OU 185
		Imprecisão
	TOTAL UH's RPA 6	10.842 (16 CH) de 18.313 (34 CH)

A RPA 6 fica ao sul e a leste do território, que atualmente a parte que se limita com o Oceano Atlântico configura um dos trechos com maior valor fundiário por m². Nesta RPA, foram construídos mais CH'S, sendo 16 CH's de um total de 34 CH'S, tendo 10.842 UH'S de um total de 18.313 do total.

Com a consolidação dos dados dos quadros parciais de cada RPA, reunidos em um quadro com os subtotais de cada RPA'S, referente ao período de 1964 a 1986, as conclusões caminham para

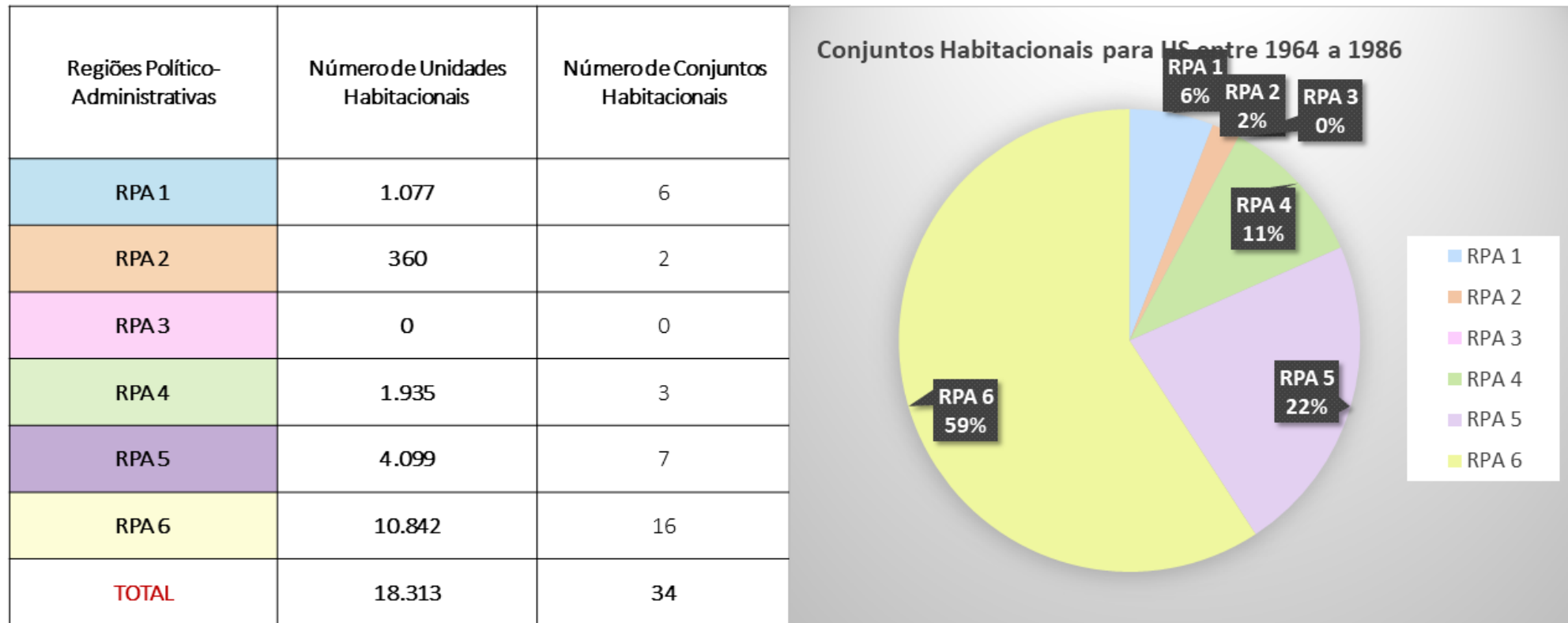
asseverar a relação ideologia e política habitacional.

Reforçamos que esse período é caracterizado pelo aumento da demanda por moradia, devido ao crescimento da população urbana e os conjuntos habitacionais foram planejados a partir do governo central, em áreas afastadas dos centros urbanos. Os conjuntos habitacionais foram localizados em bairros geograficamente periféricos, tendências do urbanismo de 1940 (Outtes, 1997).

Ao reunirmos as informações acima discriminadas de cada uma das RPA's, montamos um quadro com as quantidades de cada uma das RPA's, o número dos CH's e o número de UH's. Lembrando que para a tabulação dos dados distribuídos por cada RPA, elegemos cores específicas para cada uma delas, permitindo elaborar gráfico com as respectivas tabelas. Cada tabela e gráfico vão espelhar o aspecto quantitativo das UH's nos 3 subperíodos. Após a locação dos habitacionais no território, as informações assim se apresentam:

Tabela 13

Distribuição das unidades habitacionais de HS nas RPA's 1964 a 1986.



Nota. Dados da espacialização dos habitacionais no período de 1964 a 1986, de acordo com levantamento de campo. Áreas que apresentam o maior número dos habitacionais são na RPA 5, com 22% e a RPA 6, com 59%. Conferir nas *figuras* 17 e 59 a localização. Elaborado pela autora.

Foram construídos em torno de 19.000 unidades e os conjuntos habitacionais se concentraram nas RPA's 5 e 6, correspondendo a 81% do total, que se localizam em área **mais periférica** da cidade.

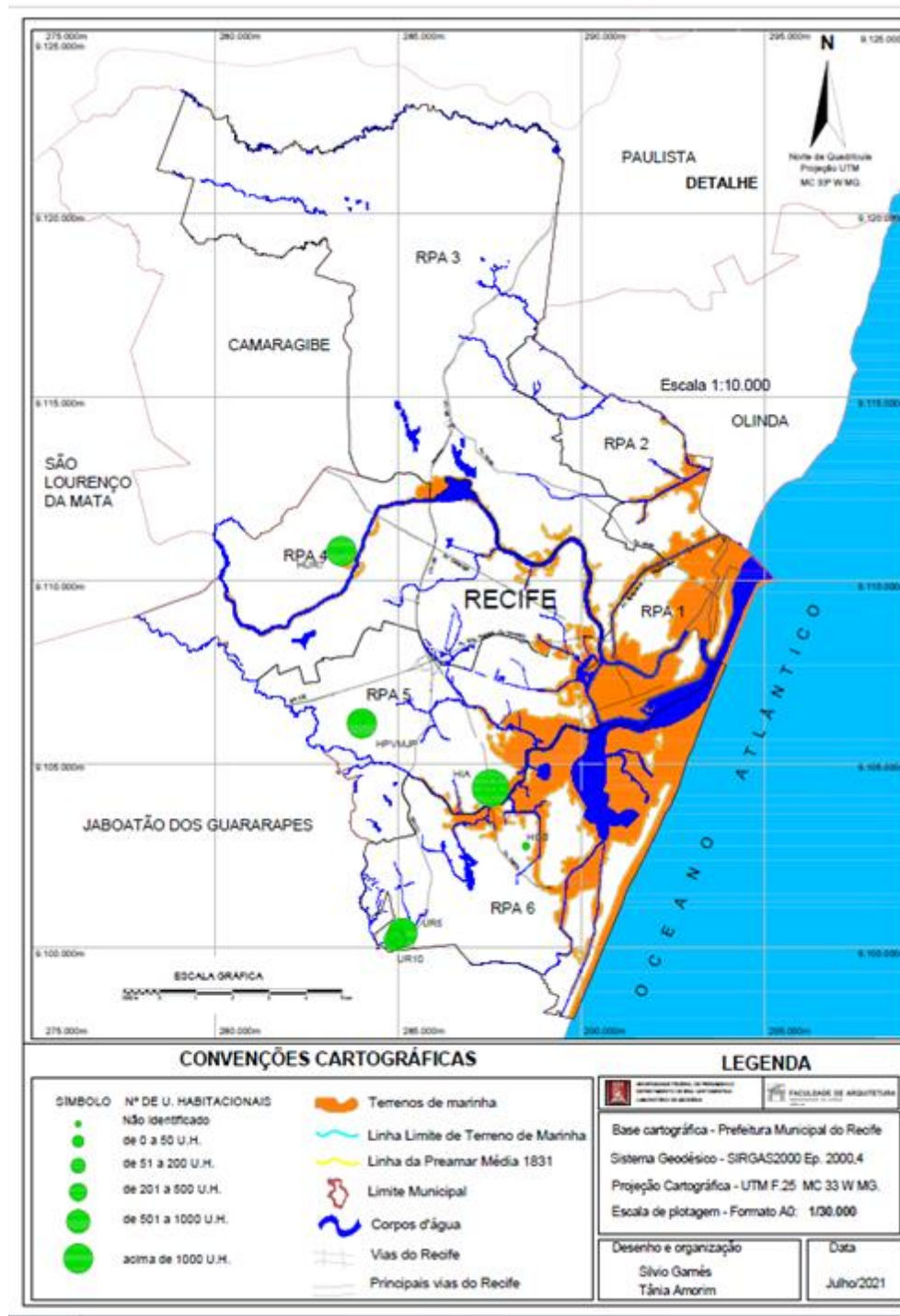


Figura 59. Mapa do Recife e as RPA's, com os conjuntos habitacionais para HS de 1964 a 1986. A localização fronteiriça e longe do centro urbano revela o modelo de habitação para HS adotado nas décadas de 1960 a década de 1980. Nota. Fonte: Elaboração da autora e de Sílvio Garnés, desenho de Araly Araújo.

Quanto aos terrenos de marinha, na SPU/PE não há registro de construção de conjuntos habitacionais em áreas públicas (1964 e 1986). Foram encontrados pedidos do município à SPU/PE de cessão de áreas públicas que tinham ocupações consolidadas e irregulares na década de 1980, no

intuito de proceder à regularização fundiária, áreas que foram posteriormente transformadas em ZEIS (Bairros de Campo Grande, Santo Amaro e Brasília Teimosa).

Esta situação foi encontrada no Recife na década de 1970/80, o que correspondia ao planejamento urbano executado pelo governo central, já que os municípios não possuíam autonomia política, em função do período ditatorial que se vivia.

Em sequência, apresentamos o exemplo da localização dos conjuntos habitacionais do primeiro subperíodo, com financiamento do BNH, **Conjunto Habitacional Jardim Planalto** (Projeto Urbanístico de 1977), localizado no bairro do Curado, na fronteira com o município de Jaboatão dos Guararapes, sudoeste do Recife (RPA 5), com distância linear para o marco zero da cidade de 9.68 km. O conjunto habitacional citado não só se localizava nas bordas da cidade, como tinha como seus vizinhos o Cemitério Parque das Flores e o presídio da cidade (Complexo Prisional do Curado), já que em 1973 foi desativado a Casa de Detenção (inaugurada em 1855) que se localizava bem no centro da parte histórica do Recife, e transformada em um centro cultural de artesanato.

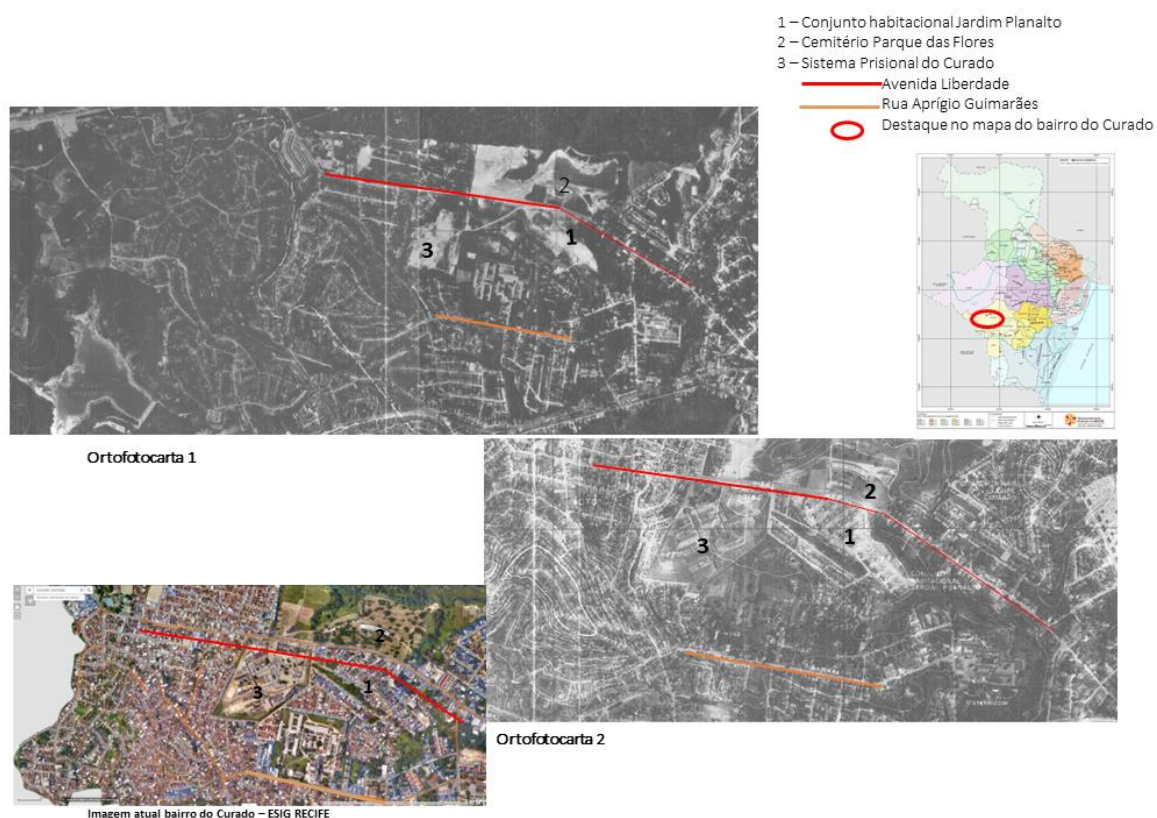


Figura 60. Na ortofotocarta 1 (11/04/1975) ainda não tinha sido construído o conjunto habitacional Jardim Planalto (642 unidades). Na ortofotocarta 2 (17/06/1984), identifica-se o conjunto habitacional Jardim Planalto construído. Fonte: As ortofotocartas pertencem ao acervo da FIDEM – Fundação de Desenvolvimento da região metropolitana do Recife. https://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2005/mapa_bairros.jpg.

Por meio do Google Earth Pro, obtivemos a imagem do conjunto habitacional Jardim Planalto na atualidade.



Figura 61. Imagem de satélite com recurso do *Google earth pro* que mostra o cemitério parque das flores e na testada principal do cemitério, como vizinho o conjunto habitacional Jardim Planalto (RPA 5). Nota. À direita imagem do habitacional pelo street view. Fonte: Acesso ao Google Earth Pro em novembro de 2018.

De forma concisa, **o subperíodo de 1964 a 1986** é caracterizado pelo aumento da demanda por moradia, em razão do crescimento da população urbana e das cidades (ao final da década de 1960, a população urbana supera numericamente a população rural), pela ruptura política, pela adoção de um planejamento urbano para habitação, seja para os setores médios, seja para os segmentos sociais mais pobres, com a criação de um sistema nacional de habitação, com seu financiamento por meio do Banco Nacional de habitação, que captava recurso pelo FGTS e pelo SBPE. Nesse momento, houve um alargamento da produção habitacional, mas entre 1970 e 1974, a política habitacional vai contemplar mais as camadas médias, gerando um encolhimento da habitação social executada pelas COHAB's. Por outro lado, a política de eliminar as favelas era também a política de deslocar a população “para conjuntos habitacionais construídos nas periferias das grandes cidades brasileiras” (Cardoso, 2017, p. 92).

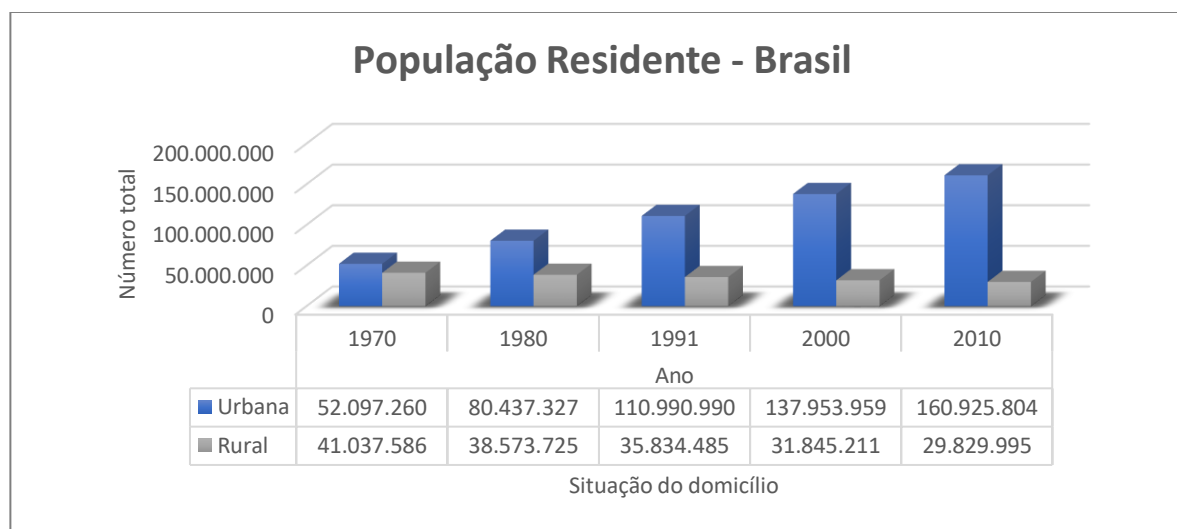


Figura 62. População residente, por sexo e situação do domicílio, Censo Demográfico (tabela 202). Em 2020, a população total de 211.755.692. Nota. Fonte IBGE.

O pesquisador Adauto Cardoso (2017) ressalta uma política antagônica ou contraditória no Rio de Janeiro, um órgão da RMRJ promovia a remoção das favelas de maneira “massiva”, enquanto outro setor público atuava para urbanizar três favelas (Brás de Pina, Mata Machado e Morro União).

Esta situação foi também encontrada no Recife na década de 1970/80 que, de um lado, os conjuntos habitacionais foram construídos na periferia, como do outro, o então prefeito da cidade Gustavo Krause (mandato 1979 a 1982 – prefeito biônico) solicitou ao órgão federal que faz a gestão das áreas públicas (Secretaria do Patrimônio da União – SPU), a cessão de três grandes áreas conceituadas como terrenos de marinha, ocupadas irregularmente e sem a infraestrutura urbanística, para promover à regularização fundiária e a sua urbanização: (1) “**Brasília Teimosa**”, (2) “**Coque/Joana Bezerra**” e (3) “**Chié – Santa Terezinha – Santo Amaro**”, cedidas sob regime de Aforamento Gratuito ao Município do Recife na década de 1970 e ao Governo do Estado de Pernambuco, ao abrigo do Decreto – Lei n.º 178/1967.

Como se explica esta contradição?

No caso do Recife, as áreas ocupadas irregularmente eram de domínio da União (terrenos de marinha e acrescidos), o que permitia à prefeitura legalizar as comunidades como solução:

(1) pela exiguidade de terras disponíveis para habitação social;

(2) custo elevado de novas áreas para remoção da comunidade;

(3) omitia-se a prefeitura em produzir unidades habitacionais, com um custo orçamentário considerável, aproveitando – se de moradias no sistema de autoprodução. O que restava ao município prover a infraestrutura urbanística, nem sempre atendida.

Menciono aqui as minhas palavras no capítulo 1 sobre o financiamento das habitações sociais por organismo internacional, que correspondem a ações acima comprovadas no Recife, na década de 1970: os bancos internacionais de financiamento da política urbana de habitação, como o Banco Mundial e o FMI (Fundo Monetário Internacional), passaram a influenciar nos modelos internacionais o atendimento da demanda por habitação social, ou melhor, para atender os segmentos com baixa renda que tinham suas moradias informais e em locais classificados como favelas (Davis, 2006), pois os governos renunciaram à política habitacional para debelar ou erradicar as favelas, e passaram a construir uma ação governamental de MELHORAR e a urbanizar as áreas onde se consolidaram as favelas.

Tabela 14

Lista dos Conjuntos Habitacionais de Habitação Social de 1987 a 2002

CONJUNTOS HABITACIONAIS DE 1987 A 2002:

<i>Habitacionais 1987 a 2002</i>	Sigla	Bairro	N.º U. H. e Total por bairro	RPA
1. <i>H Ponte Do Limoeiro</i>	HPL	Santo Amaro	19	1
			Santo Amaro – 19	
2. <i>H São José</i>	HSJ	São José	56	
			São José – 56	1
				Total U. H.'s RPA 1: 75
3. <i>H Aristóфанes Andrade</i>	HAA	Arruda	160	2
			Arruda - 160	
4. <i>H Alto Da Esperança</i>	HAE	Dois Unidos	125	

Território Conquistado pela Habitação Social no Recife, entre 1964 e 2018: Solução e Problema

			Dois Unidos – 125	2	
5.	<i>H Hélio Mariano</i>	HHM	Linha Do Tiro	S/I	
			Linha do Tiro – S/I	2	
					Total U. H.'s RPA 2 : 285
6.	<i>H Josué Pinto</i>	HJPINTO	Brejo do	223*	
			Brejo do Beberibe - 223	3	
7.	<i>H Vila Independência</i>	HVIND	Casa Amarela	290	
			Casa Amarela – 290	3	
8.	<i>H Paulo Cavalcanti</i>	HPC	Guabiraba	S/I	
			Guabiraba – S/I	3	
9.	<i>H Vila Nova Do Buriti</i>	HVNB	Macaxeira	1.529**	
			Macaxeira – 1.529**	3	
					Total U. H.'s RPA 3:
10.	<i>H Casarão do Cordeiro</i>	HCC	Cordeiro	704***	
			Cordeiro – 704	4	
					Total U. H.'s RPA 4: 704
11.	<i>H Isabel Urquiza</i>	HIUS	Areias	72	
			Areias – 72	5	
12.	<i>H do Barro</i>	HB	Barro	48	
			Barro – 48	5	
13.	<i>H Barbosa Lima Sobrinho</i>	HBLS	Jardim São Paulo	48	
			Jardim São Paulo – 48	5	
14.	<i>H Mustardinha</i>	HMNHA	Mustardinha	26	
			Mustardinha – 26	5	
					Total U. H.'s RPA 5: 194
15.	<i>H Brasília Teimosa</i>	HBT	Brasília Teimosa	240	
			Brasília Teimosa – 240	6	
16.	<i>H Oito De Março</i>	H08M	Ibura	190	
			Ibura – 190	6	
17.	<i>H São Francisco De Assis</i>	HSFA	Imbiribeira	50	
			Imbiribeira – 50	6	
					Total U. H.'s RPA 6: 480
					Total geral: 3.780

Nota. Relação dos Conjuntos Habitacionais construídos entre 1987 a 2002. * CH planejado desde 2000, sua execução só ocorreu no segundo decênio de 2000. ** Excepcionalmente, foi elaborado um plano habitacional com construção horizontal de 1.529 casas, no modelo de autoconstrução (lotes seriam entregues urbanizados), para o modelo adotado até então, que era em formato “H” e executado pelo Poder Público, ver (Ramos, 2005). *** Iniciado em 2000 e entregue em 2005. Em destaque azul/negrito, os conjuntos habitacionais construídos em áreas classificadas como terrenos de marinha. Elaborado pela autora.

O subperíodo entre 1987 a 2002 é considerado uma fase de muitas transformações de caráter transitório e preparatório para o subsequente, quando há a mudança do regime político para o democrático, com a Constituição Federal oriunda do Poder Constituinte com representantes eleitos pelo povo, e o resultado foi a Constituição de 1988, e nela foi incluído um capítulo que trata da Política Urbana, e elevou o Município como protagonista do ordenamento do território e responsável para tratar das questões locais, uma inovação legal importante, ao conceder autonomia política e financeira.



Figura 63. Imagens dos locais de intervenção (data provável das fotos das palafitas 2000), com política integrada: Saneamento e Habitação Social (fotos das unidades habitacionais 2007), com remoção das famílias das áreas insalubres e impróprias para moradia, com a construção do CH Jacarezinho (Rua Iguatu) e do canal do Jacarezinho, no bairro Campina do Barreto (RPA 2), na fronteira com a cidade de Olinda, no Rio Beberibe. Nota. Fonte: Imagens cedidas pela SESAN. Início das intervenções em 2000.

Sob o aspecto econômico, a sociedade vivia um período de crise econômica, de acordo com (Santos C. H., 1999) o déficit era de 4 milhões de moradias urbanas e desse quantitativo, 85% era referente às famílias com renda de até 5 SM, sem indicar nos dados o chamado déficit qualitativo que é a infraestrutura urbana precária.

Chama atenção a referência que (Santos, 1999, p. 9) faz ao indicar que a “rigidez da legislação sobre o uso do solo pode ser responsável pela rigidez da oferta de habitações nas cidades e o consequente aumento do número de habitações informais”. Enquanto (Cariello Filho, 2011) relaciona a crise da habitação social aos fatores de produção e à divisão do trabalho, em desfavor da classe trabalhadora, bem como relaciona, de um modo mais global, à política econômica do governo que comprime os salários e exclui direitos trabalhistas, ou seja, o autor afirma que um conjunto de ações ideológicas de dominação e precarização das condições dos trabalhadores estavam relacionadas, dentre elas a política habitacional de promoção pública.

Tabela 15

Lista dos CH's construídos na RPA 1 de 1987 a 2002.

1987 a 2002	RPA 1	Quantidade de CH/UH's
BAIRROS	RECIFE	
	SANTO AMARO	1 CH. 19
	BOA VISTA	
	CABANGA	

	ILHA DO LEITE	
	PAISSANDU	
	SANTO ANTÔNIO	
	SÃO JOSÉ	1 CH. 56
	COELHOS	
	SOLEDADE	
	ILHA JOANA BEZERRA	
	TOTAL UH's RPA 1	75 (2 CH) de 3.780 (17 CH)

Nota. Elaborada pela autora.

Tabela 16

Lista dos CH's construídos na RPA 2 de 1987 a 2002. Nota. Elaborada pela autora.

1987 a 2002	RPA 2	Quantidade de CH/UH's
BAIRROS	ÁGUA FRIA	
	ALTO SANTA TEREZINHA	
	ARRUDA	1 CH 160
	BEBERIBE	
	BOMBA DO HEMETÉRIO	
	CAJUEIRO	
	CAMPINA DO BARRETO	
	CAMPO GRANDE	
	DOIS UNIDOS	1 CH 125
	ENCRUZILHADA	
	FUNDÃO	
	HIPÓDROMO	
	LINHA DO TIRO	1 CH. N/I
	PEIXINHOS	
	PONTO DE PARADA	
	ROSARINHO	
	TORREÃO	
	PORTO DA MADEIRA	
	TOTAL UH's RPA 2	285 (3 CH) de 3.780 (17 CH)

Nota. Elaborada pela autora.

Tabela 17

Lista dos CH's construídos na RPA 3 de 1987 a 2002.

1987 a 2002	RPA 3	Quantidade de CH/UH's
BAIRROS	AFLITOS	

No período entre 1987 a 2002, a RPA 1 foi contemplada com 2 CH's e no bairro de Santo Amaro, o CH foi construído em terreno de marinha. As UH's construídas foram 75 de um total de 3.780 UH's, correspondendo a 2 CH's, de um total de 17 CH's.

Na RPA 2, no segundo subperíodo, 3 CH's são construídos, em um total de 17 CH's. a baixa produção habitacional desse subperíodo reflete as condições econômicas que o Brasil passava, principalmente uma crise inflacionária e monetária.

	ALTO DO MANDU	
	ALTO JOSÉ BONIFÁCIO	
	ALTO JOSÉ DO PINHO	
	APIUCOS	
	BREJO DA GUABIRABA	
	BREJO DE BEBERIBE	1 CH 223
	CASA AMARELA	1 CH 290
	CASA FORTE	
	CÓRREGO DO JENIPAPO	
	DERBY	
	DOIS IRMÃOS	
	ESPINHEIRO	
	GRAÇAS	
	GUABIRABA	1 CH. N/I
	JAQUEIRA	
	MACAXEIRA	1 CH 1.529
	MANGABEIRA	
	MONTEIRO	
	MORRO DA CONCEIÇÃO	
	NOVA DESCOBERTA	
	PARNAMIRIM	
	PASSARINHO	
	PAU-FERRO	
	POÇO DA PANELA	
	SANTANA	
	SÍTIO DOS PINTOS	
	TAMARINEIRA	
	VASCO DA GAMA	
	TOTAL UH's RPA 3	2.042 (4 CH) de 3.780

Nota. Elaborada pela autora.

Tabela 18

Lista dos CH's construídos na RPA 4 de 1987 a 2002.

1987 a 2002	RPA 4	Quantidade de CH/UH's
BAIRROS	CORDEIRO 1/2	1 CH 704
	ILHA DO RETIRO	

A RPA 3 contribuiu com 4 CH's no subperíodo em questão. No que concerne ao valor fundiário para o mercado imobiliário, é nesta RPA que se encontram os bairros com maior valor do metro quadrado e mais tradicional, que se constituiu ainda no período da colonização. Podemos dizer que nesta RPA há um retrato de maior contraste social entre os bairros elitizados de Casa Forte, Apipucos, Espinheiro, Graças e Jaqueira, em detrimento dos demais onde se instalaram uma população pobre, e nos morros. A segunda área de centralidade relacionada ao maior valor fundiário é o bairro de Boa Viagem, que antes servia de refúgio para as famílias abastadas que queriam passar seus dias de descanso ou de férias, que é na orla de Boa viagem.

	IPUTINGA	
	MADALENA	
	PRADO	
	TORRE	
	ZUMBI	
	ENGENHO DO MEIO	
	TORRÕES	
	CAXANGÁ	
	CIDADE UNIVERSITÁRIA	
	VÁRZEA	
	TOTAL UH's RPA 4	704 (1 CH) de 3.780 (17 CH)

A RPA 4 é a que mais extrema a Oeste do território, onde atravessa o Rio Capibaribe, vindo do município vizinho de Camaragibe, e onde mais longe se encontra terrenos de marinha, em função da influência da maré no rio, conforme a legislação do Patrimônio da União. Possui um dos bairros mais preservados, do ponto de vista natural e cultural, que o bairro da Várzea, onde existia o antigo engenho São João, da família Brennand. O único CH (Conjunto Habitacional Casarão do Cordeiro) dessa RPA foi iniciado em 2000 e concluído por etapas nos anos

seguintes, parte em terreno de marinha parte em terreno alodial, desapropriado pelo Município do Recife. Recebeu famílias das antigas palafitas do bairro de Brasília Teimosa, que quando havia a maré de sizígia, alagava.

Tabela 19

Lista dos CH's construídos na RPA 5 de 1987 a 2002.

1987 a 2002	RPA 5	Quantidade de CH/UH's
BAIRROS	AFOGADOS	
	AREIAS	1 CH 72
	BARRO	1 CH 48
	BONGI	
	CAÇOTE	
	COQUEIRAL	
	CURADO	
	ESTÂNCIA	
	JARDIM SÃO PAULO	1 CH 48
	JIQUIÁ	
	MANGUEIRA	
	MUSTARDINHA	1 CH 26
	SAN MARTIN	
	SANCHO	
	TEJIPIÓ	
	TOTÓ	
	TOTAL UH's RPA 5	194 (4 CH) de 3.780 (17 CH)

RPA 5 contribuiu com 4 CH's em um universo de 17 CH's. Em UH's foram 194, para um total de 3.780 UH's. Todos foram construídos em terrenos particulares e desapropriados pelo ente executor do projeto urbanístico.

Tabela 20

Lista dos CH's construídos na RPA 6 de 1987 a 2002. Elaborada pela autora.

1987 a 2002	RPA 6	Quantidade de CH/UH's
-------------	-------	-----------------------

BAIRROS	BOA VIAGEM	
	BRASÍLIA TEIMOSA	1 CH. 240
	COHAB	
	IBURA	1 CH. 190
	IMBIRIBEIRA	1 CH. 50
	IPSEP	
	JORDÃO	
	PINA	
	TOTAL UH's RPA 6	480 (3 CH) de 3.780 (17 CH)

A RPA 6, juntamente com a RPA 1, fica na orla marítima, o que influencia a destinação de CH's em terrenos de marinha em maior número. E por essa característica, e com os novos rumos da legislação do Patrimônio da União, assim como a mudança na política de distribuição dos CH's pelos órgãos públicos, o uso dos terrenos públicos se torna a partir desse subperíodo uma tendência que vai se consolidar no subperíodo seguinte.

Usando – se o mesmo critério da espacialização dos CH's do subperíodo de 1964 a 1986, consolidamos as informações quanto aos números de CH's, ao número de UH'S, e identificamos como os projetos construídos ocupou as RPA'S, assim como, a investigação permitiu clarificar a natureza jurídica dos terrenos utilizados. Daí que os CH's em terrenos de marinha foram mapeados.

Para isso, quanto à natureza dos terrenos, fizemos mapa de sobreposição da localização dos CH's com o mapa do Recife com a demarcação dos terrenos de marinha, e com a divisão em RPA's. Diante desse cruzamento de informações, descobrimos que próximo de 1/3 dos CH's foram construídos em terrenos de marinha. Essa constatação nos fez instigar para a próxima etapa da pesquisa para verificar se era uma tendência da política habitacional, do planejamento urbano, ou foi apenas uma coincidência.

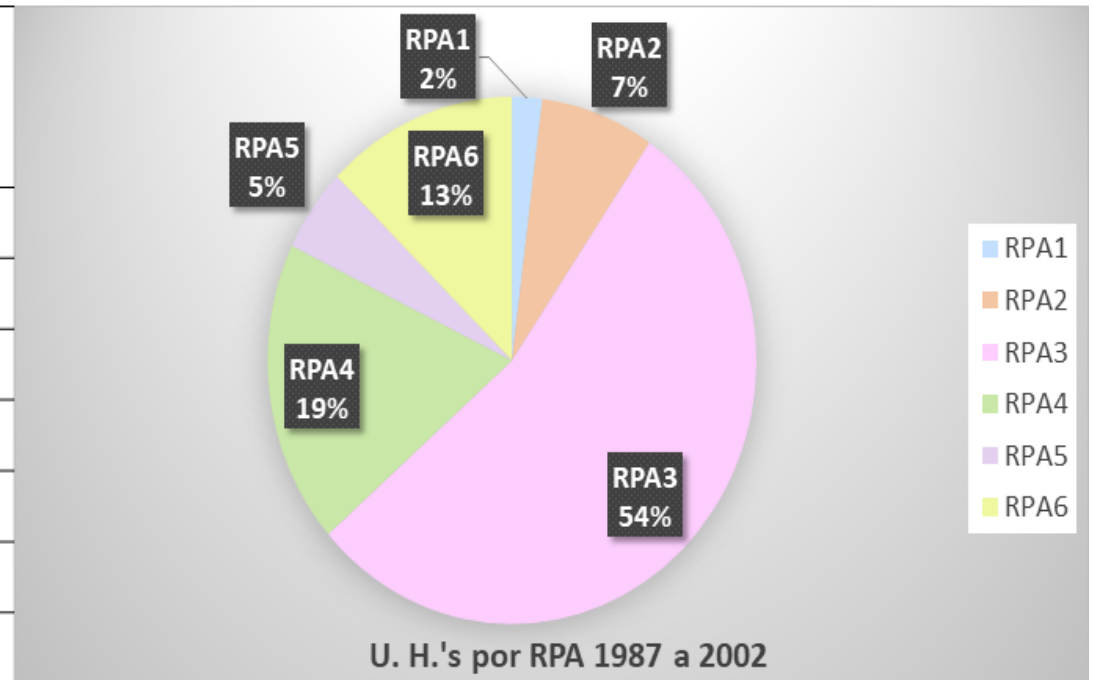
No subperíodo apresentado, vislumbra – se a conjunção da topografia com o planejamento para Habitação Social, ao se identificar conjuntos habitacionais construídos em terrenos de marinha, como destacado na *Tabela 22*.

Primeiro vamos aos dados do subperíodo em curso:

Tabela 21

Distribuição das unidades habitacionais nas RPA's 1986 a 2002

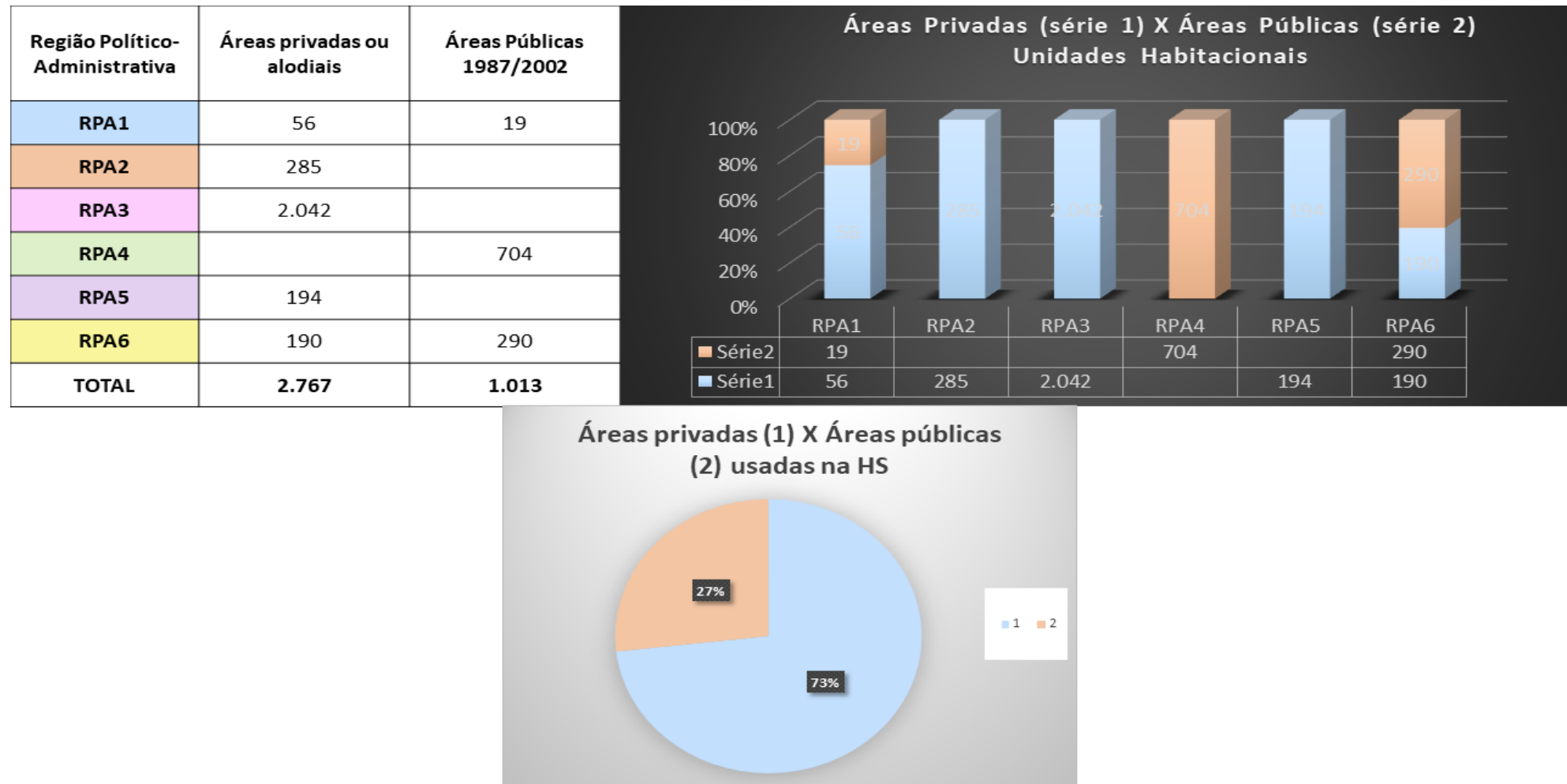
Região Político-Administrativa	Número de Unidades Habitacionais	Número de Conjuntos Habitacionais
RPA1	75	2
RPA2	285	3
RPA3	2.042	4
RPA4	704	1
RPA5	194	4
RPA6	480	3
TOTAL	3.780	17 CH



Nota. Dados demonstrativos da espacialização dos conjuntos habitacionais construídos no subperíodo de 1987 a 2002, a partir dos Quadros parciais das RPA's. As áreas dominantes que apresentam o maior número dos conjuntos habitacionais são na RPA 3, com 54% e a RPA 4, com 19%, somados concentram 73 % do total para a produção em habitação social. Elaborado pela autora.

Tabela 22

Relação das áreas Privadas com as áreas públicas e as UH's para HS (1987 a 2002)



Nota. Dados dos conjuntos habitacionais no período entre 1987 a 2002 e a relação com a propriedade do terreno onde foram construídos os conjuntos habitacionais. Percebe – se que quase 30% das áreas utilizadas tinham a classificação de terrenos de marinha. Fonte; elaborada pela autora.

Os dados clarificam as tendências da HS neste subperíodo. Primeiro, a baixa produção de CH's, o que se coaduna com a crise econômica e social que passava o Brasil. Segundo, a construção de CH's em terrenos de marinha. O que essa tendência vai se ampliar com as informações do período subsequente, como veremos.

A extinção do BNH (1986) e a promulgação da nova Constituição levou à descentralização das políticas habitacionais para os Estados e Municípios, articuladas às diretrizes do governo central. Do ponto de vista mais alargado, o ordenamento jurídico avançou mais do que a execução das políticas habitacionais. As décadas de 1980 e início da década de 1990, a inflação era um monstro que corroía o poder de compra. O governo Collor (1990 a 1992), efêmero, tentou controlar as variações econômicas com mais um plano fracassado: o Plano Cruzado. O crescimento da população urbana agravou a questão da habitação. Segundo Bruna Almeida (Almeida, 2019, p. 38), “com esse crescimento e a falta de políticas públicas causadas pela descentralização, a crise da habitação se fortalece.”

Continua a autora citada a defender que as políticas habitacionais tinham melhores resultados quando os Estados e Municípios estavam sendo governados por gestores progressistas, em contraste com os de tendências neoliberais.

A população urbana do Brasil após a década de 1970 deu um salto muito grande, o que demonstra a busca por moradia.

Tabela 23

Lista dos Conjuntos Habitacionais de Habitação Social de 2003 a 2018

CONJUNTOS HABITACIONAIS DE 2003 A 2018:

Habitacional 2003 a 2018		Sigla	Bairro	N.º U. H. e Total por	RPA	
1.	H Nossa Senhora do Pilar I	HNSPI	Recife	65	1	
2.	H Nossa Senhora do	HNSPII	Recife	60		
				Recife – 588 *		
3.	H Coelhos Praça	HCPSL	São José	224		
4.	H Vila Brasil 1.ª etapa	HVB	São José	128		
				São José - 352	1	
5.	H Coelhos Travessa	HCTG	Coelhos	160	1 Total RPA 1: 1.100	
				Coelhos - 160		
6.	H 11 ou Conselheiro Romeu da	H11	Água Fria	17		
7	H Zeferinn Anra	HZA	Água Fria	128		
				Água Fria - 145	2	
8.	H 02	H02	Arruda	37	2	
9.	H 03 ou Beira Rio	H03	Arruda	320		
10.	H 07 ou Residencial Miquel Batista	H07	Arruda	54		
11.	H 01 ou Palha do Arroz	H01	Arruda	227		
12	H 10	H10	Arruda	S/I		
13.	H 18	H18	Arruda	56		
14	H 19 ou Santo Antônio	H19	Arruda	128		
15.	H 16	H16	Arruda	S/I		
16.	H Vila Imperial	HVIMP	Arruda	144		
				Arruda – 966		2
17.	R 01	R01	Beberibe	68	2	
18.	R 02 ou Portão do Gelo	R02	Beberibe	26		
19	R 16 ou Beberibe I	R16	Beberibe	27		
20.	R 17 ou Solano Trindade	R17	Beberibe	35		
				Beberibe – 156		2
21	H 13 ou irmã Terezinha	H13	Campina do	69	2	
22.	H 17	H17	Campina do	33		
23.	H 15	H15	Campina do	17		
24.	H Vila Redenção	HVR	Campina do	145		
25.	H 09	H09	Campina do	70		
26.	H 06	H06	Campina do	129		
27.	H Jacarezinho	HJzinho	Campina do	210		
				Campina do Barreto -		2
28.	H 08 A ou Vereador Liberato	H08A	Campo Grande	65		2
29.	H 08 B ou Vereador Liberato	H08B	Campo Grande	22		
30	H 12 ou Den. Estadual Guilherme	H12	Campo Grande	36		
				Campo Grande – 123	2	
31	H Antonieta Galvão	H04G	Dois Unidos	160	2	
32.	H Hélio Seixas	HHS	Dois Unidos	200		
33.	R 04 ou Vila Minerva	R04	Dois Unidos	98		
				Dois Unidos – 458	2	
34	H 05 ou Felicidade	H05	Fundão	40		

Território Conquistado pela Habitação Social no Recife, entre 1964 e 2018: Solução e Problema

				Fundão - 40	2
35.	R 06 ou Naná Vasconcelos	R06	Linha do Tiro	64	
36.	R 12 ou Governador Eduardo	R12	Linha do Tiro	224	
				Linha do Tiro – 288	2
37.	R 14 ou Engenheiro Henoch	R14	Porto da Madeira	96	
38.	H Antônio Luiz Filho	HLF	Porto da Madeira	136	
				Porto da Madeira – 232	2
					Total RPA 2: 3.081
39.	H Roberto da Rosa Borges	HRRB	Casa Amarela	112	
				Casa Amarela - 112	3
40.	H Lemos Torres	HLT	Casa Forte	192	
				Casa Forte - 192	3
41.	H Campo do Vila	HCV	Espinheiro	59	
				Espinheiro – 59	3
42.	H Vila Esperança Cohnocó	HVM	Monteiro	16	
				Monteiro – 16	3
43.	H Dom Hélder	HDH	Nova Descoberta	320	
				Nova Descoberta – 320	3
44.	R 13 ou Governador Miguel	R13	Passarinho	304	
				Passarinho – 304	3
45.	H Nilo Coelho	HNC	Vasco da Gama	160	
46.	R Professor Aderbal Galvão	HPAG	Vasco da Gama	64	
				Vasco da Gama – 224	3
					Total RPA 3: 1.227
47.	H Escreveu tá Dentro	HED	Cordeiro	96	
				Cordeiro – 96	4
48.	H Caraqueio Tabaiães	HCT	Ilha do Retiro	176	
				Ilha do Retiro - 176	4
49.	H Abençoada por Deus	HAD	Ioutinga	428	
50.	H Mulheres de Teiucupapo	HMTPO	Ioutinga	320	
51.	H Casarão do Barbalho	HCB	Ioutinga	384	
52.	H Clube do Automóvel	HCA	Ioutinga	64	
				Ioutinga – 1.196	4
53.	H Novo Prado	HNP	Prado	100	
				Prado – 100	4
54.	H Rueirão	HRAO	Torre	50	
55.	H Manqueira da Torre	HMT	Torre	34	
56.	H Beira Rio ou Torre	HBRouT	Torre	320	
				Torre – 404	4
57.	H Várzea II	HVII	Várzea	80	
58.	H Genário Bezerra	HGBR	Várzea	160	
59.	H Cidades do Mundo I e II	RCMIeII	Várzea	S/I	
				Várzea – 240	4
					Total RPA 4: 2.212
60.	H Clube Ferroviário	HCF	Afonados	340	
61.	H Vila Sul	HVS	Afonados	180***	
62.	H Padre Miguel	HPM	Afonados	128	
				Afonados – 648	5
63.	R Mariazinha ou 1.º Maio – CAIAC	CAIAC	Barro	64	
				Barro – 64	5
64.	H Jiquiá	HJ	Manqueira	122	
				Manqueira – 122	5
					Total RPA 5: 834
65.	H Via Manque III	HVMIII	Imbiribeira	352	
66.	H Beira da Maré Quadra K	HBMK	Imbiribeira	404	
67.	H Coliseu Quadra L	HCOL	Imbiribeira	444	
68.	H Sítio Grande/ Dancina Dava	HSGDD	Imbiribeira	60	
69.	H Imbiribeira I Nicolau Conrênico	HINC	Imbiribeira	64	
70.	H Imbiribeira II	HIMII	Imbiribeira	44	
71.	H Aritana	HAR	Imbiribeira	42	
				Imbiribeira – 1.410	6
72.	H Encanta Moça I e II	HEMIeII	Pina	600	
73.	H Sítio Salamanta	HSS	Pina	64	
74.	H Via Manque I	HVMI	Pina	320	
75.	H Via Manque II	HVMII	Pina	320	
				Pina – 1.304	6
					Total RPA 6: 2.714
					TOTAL GERAL: 11.168

Nota. Lista dos conjuntos habitacionais e sua localização em bairros. * 125 já foram entregues. ** A área é pública federal, mas não é terreno de marinha, é uma área desmembrada de hospital de domínio público. *** A área foi invadida pela comunidade beneficiada, antes mesmo da construção dos habitacionais. S/I: Sem informação. Em destaque azul/negrito, os conjuntos habitacionais construídos em áreas classificadas como terrenos de marinha. Elaborada pela autora.

O último subperíodo de 2003 a 2018 apresenta situações de mudanças legais, políticas, sociais e econômicas, de forma contraditória, ora a avançar, ora a retroagir. Como exemplo, a eleição de um presidente identificado com as pautas sociais. Segundo a criação do Ministério das Cidades, a atualização da legislação incidente sobre a Habitação Social, elaboração de um orçamento público mais social, e atualização da legislação aplicada aos imóveis da União, para privilegiar a destinação à Habitação Social, por meio da provisão habitacional e para regularização fundiária das comunidades consolidadas. Podemos dizer que apresenta efeitos legais positivos ao dar ênfase aos espaços urbanos quando o Poder Público estabelece um conjunto de normas jurídicas em atenção às funções

especializadas da cidade, quais sejam, saneamento, mobilidade e habitação social. O que não se traduz numa simplicidade explicativa.



Figura 64. Área afetada ao Conjunto Habitacional Clube Ferroviário – HCF (área n.º 2), no bairro de Afogados (RPA 5). O C H Clube Ferroviário foi construído em área alodial de propriedade da União, originado do patrimônio da Rede Ferroviária Federal S/A. Nota. Ainda na imagem a identificação dos imóveis em seu entorno. Fonte: Adaptado pela autora a partir de documento anexado ao Processo Administrativo n.º 0462.004878/2011 – 38, da SPU/PE.

Em síntese, o subperíodo mais recente sob análise consolidou a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao Poder, que de acordo com André Singer (2009), alcançou a legitimidade de um governo com apoio do eleitorado de menor renda, principalmente de até 2 SM, só no segundo mandato, **o que é curioso**, apesar de crível, pois o autor explica que o lupemproletariado não organizado e de menor renda tendeu à direita, por ideologicamente se agarrar nas figuras populistas de direita como salvadora e identificada com a segurança da realidade constituída, do que escolher os representantes da esquerda organizada, sindicalizada e muito barulhenta, a ser confundida com “bagunça”.

O percurso do governo Lula foi erguido de um lado com os fundamentos da economia neoliberal do governo anterior (Fernando Henrique Cardoso – FHC), câmbio flutuante, superávit primário das contas públicas e controle da inflação, e do outro lado, com forte atuação em políticas sociais, o que ousamos denominar **política sócio liberal**. (Singer, 2009, p. 98) bem preciso para retratar essa opção ideológica do novo governo:

O pulo do gato de Lula foi, sobre o pano de fundo da ortodoxia econômica, construir uma substantiva política de promoção do mercado interno voltado aos menos favorecidos, a qual, somada à manutenção da estabilidade, corresponde nada mais nada menos que à realização de um completo programa de classe.

O governo opta por políticas sociais voltadas para o segmento mais vulnerável, como o de renda mínima “bolsa família” (PBF), o de inclusão nas universidades públicas (sistema de cotas) e nas universidades privadas (concessão de bolsas aos cotistas – ProUni), bem como os Programas de ações à urbanização integrada – o Programa de Aceleração do Crescimento(PAC) e para a Habitação Social, inicialmente com denominação genérica de habitação de interesse social e posteriormente batizado Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), com ações para atender esse segmento, para estimular o mercado da produção de casas, das empresas de engenharia civil e absorção de mão de obra, com repercussão

na cadeia econômica do mercado imobiliário, de forma direta e indireta. Foi um contra-ataque à crise mundial de 2008, com estímulo ao mercado interno como modo de refrear à onda recessiva.

Neste período, há um avanço na questão habitacional, tanto sob aspecto da mudança dos favorecidos a título de política habitacional, com prioridade às classes sociais de baixa renda, notadamente até 3 salários-mínimos, como a modernização ou até a criação de uma legislação que passa a contemplar nessa direção.

Vejamos como se comportou a execução das políticas habitacionais neste subperíodo, em cada uma das RPA's.

Tabela 24

Lista dos CH's construídos na RPA 1 de 2003 a 2018. Nota. Elaborada pela autora.

2003 a 2018	RPA 1	Quantidade de CH/UH's
BAIRROS	RECIFE	2 CH. 125 + 463
	SANTO AMARO	
	BOA VISTA	
	CABANGA	
	ILHA DO LEITE	
	PAISSANDU	
	SANTO ANTÔNIO	
	SÃO JOSÉ	2 CH. 352
	COELHOS	1 CH. 160
	SOLEDADE	
	ILHA JOANA BEZERRA	
	TOTAL UH's RPA 1	5 CH. 1.100

A RPA 1 apresenta 5 CH's construídos em seus bairros e 100% de natureza pública. Chamamos atenção que o bairro do Recife e de São José que surgiram com áreas relacionadas à colonização e ao movimento comercial do porto, por vários séculos.

Na década de 1980, Portobrás - empresa do Porto do Recife S/A foi extinta e parte do acervo imobiliário foi incorporado ao Patrimônio da União, o que permitiu que as comunidades de baixa renda moradora do bairro mais antigo do Recife fosse beneficiada com a destinação para os CH's Nossa Senhora do Pilar, antiga comunidade do Rato, paralelamente, a prefeitura implementou um projeto de revitalização da parte histórica, com a

instalação de centros culturais, gastronômicos e de lazer, com forte apelação turística. Algumas questões foram debatidas se o plano urbanístico de revitalização levou a gentrificação da área, ou se tratava de "mix social", tendo por modelo as discussões no capítulo 1, da Parte 1. O fato é que o bairro mais antigo sofreu muitas modificações quanto ao uso dos imóveis, em um processo de regeneração urbana, e na produção habitacional, ao preservar a comunidade de baixa renda do bairro na implantação do projeto urbanístico dos CH's Nossa Senhora do Pilar.

A seguir o quadro demonstrativo da população urbana residente na RPA 1 e a relação com os anos censitários de 2000 e 2010. Os decênios anteriores a 2000 não foram disponibilizados (para a variável BAIRRO), e o censo de 2020, porque ainda não foi feita a pesquisa censitária total.

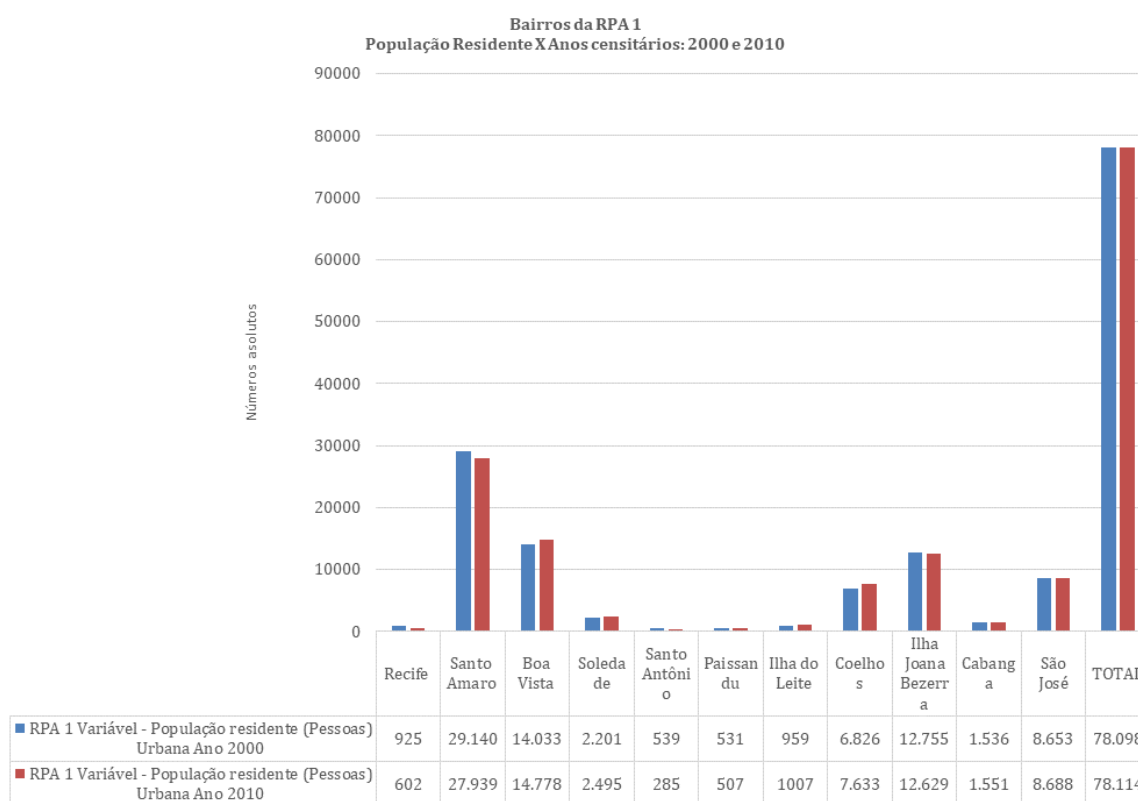


Figura 65. Evolução da população do Recife em séries temporais (2000 e 2010), com dados totais, por situação de domicílio (urbano), e nos bairros que compõem a RPA 1. Nota. Fonte: Adaptada pela autora a partir da tabela 202 (População residente por sexo e situação de domicílio), do IBGE. Consulta em 14.03.2022, às 23:20 hs.

A RPA 1 que deu origem à cidade do Recife e se constituiu historicamente como um entreposto comercial.

Os dados do gráfico acima demonstram um baixíssimo crescimento populacional das séries temporais de 2000 e 2010, a induzir uma conclusão de que a vocação inicial de área afeta ao comércio se consolidou, com os indicadores estabilizados. Valem salientar duas observações: (I) a população do bairro do Recife (Antigo) diminuiu de 2000 para 2010, período de decadência econômica deste bairro, restando do ponto de vista da habitação social, o conjunto habitacional Nossa Senhora do Pilar, que contempla a comunidade do mesmo nome, e executa a política habitacional de preservar a comunidade no seu local original de fixação, quando há compatibilidade com o planejamento urbano; (II) Estas séries temporais não captaram as mudanças ocorridas de caráter urbanísticas dos anos posteriores a 2010, com a revitalização do sítio histórico e com a construção de grandes projetos urbanos habitacionais de alto padrão no bairro do Recife, o que deverá refletir – se no censo de 2020 a evolução da população residente.

Tabela 25

Lista dos CH's construídos na RPA 2 de 2003 a 2018. Nota. Elaborada pela autora.

2003 a 2018	RPA 2	Quantidade de CH/UH's
BAIRROS	ÁGUA FRIA 128	2 CH. 145

	ALTO SANTA TEREZINHA	
	ARRUDA 638	9 CH. 966
	BEBERIBE	4 CH. 156
	BOMBA DO HEMETÉRIO	
	CAJUEIRO	
	CAMPINA DO BARRETO 86	7 CH. 673
	CAMPO GRANDE	3 CH. 123
	DOIS UNIDOS	3 CH. 458
	ENCRUZILHADA	
	FUNDÃO	1 CH. 40
	HIPÓDROMO	
	LINHA DO TIRO	2 CH. 288
	PEIXINHOS	
	PONTO DE PARADA	
	ROSARINHO	
	TORREÃO	
	PORTO DA MADEIRA	2 CH. 232
	TOTAL UH's RPA 2	33 CH. 3.081

A RPA 2 foi a mais contemplada em projetos construídos de HS durante o subperíodo entre 2003 a 2018, o que se explica pelo planejamento integrado executado a partir de 2000, quando foi eleito o prefeito com ideologia de centro esquerda, do Partido dos Trabalhadores – PT. Os problemas de saneamento, de mobilidade e de habitação no entorno do Rio Beberibe, fronteira com Olinda, levaram ao planejamento interligado, o que justifica essa atenção do Poder Público, e vale destacar que um terço das UH's estavam localizadas em terrenos de marinha e/ou acrescidos.

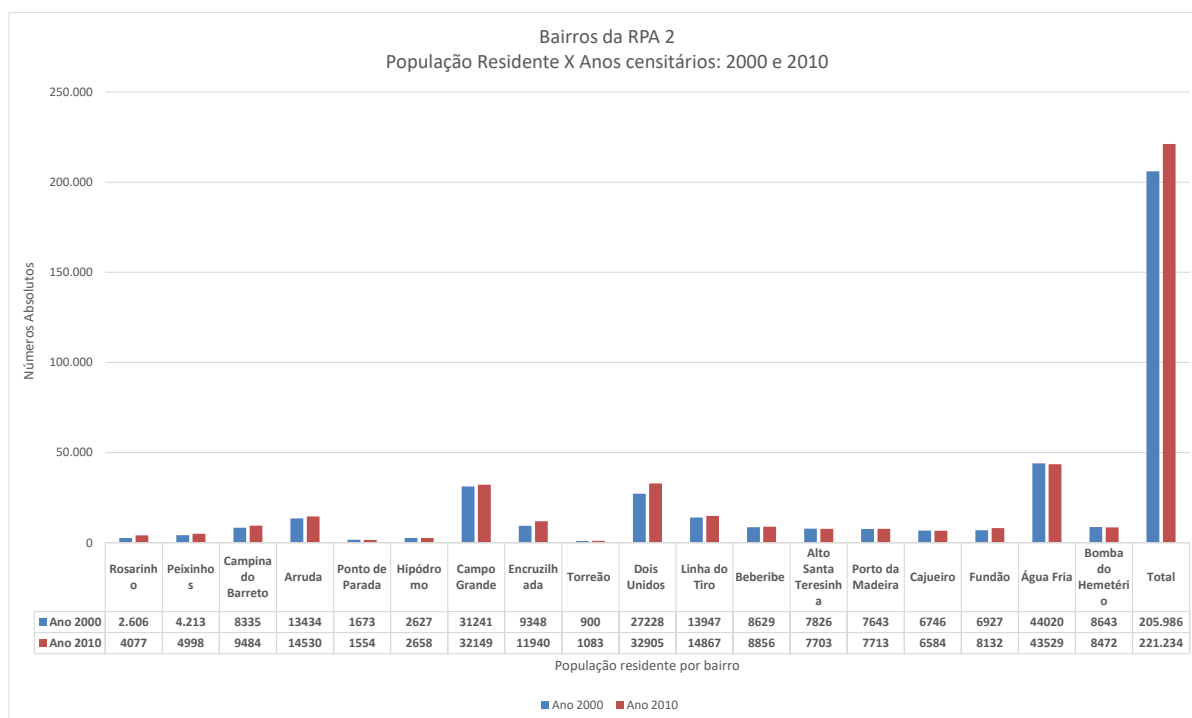


Figura 66. Evolução da população do Recife em séries temporais (2000 e 2010), com dados totais, por situação de domicílio (urbano), e nos bairros que compõem a RPA 2. Nota. Fonte: **Adaptada pela autora** a partir da tabela 202 (População residente por sexo e situação de domicílio), do IBGE. Consulta em 15.03.2022, às 19:20 hs.

O gráfico acima é um instrumento de análise setorizado da população de uma região político – administrativa do Recife, com indicador por bairros em duas séries históricas (2000 e 2010), com intuito de oferecer aos gestores ferramentas para o planejamento urbano. Há o número da população por

bairros, comparando – se as séries históricas, assim como a população total desta RPA. O mesmo critério poderá ser utilizado para as demais RPA's, adaptando – se os dados censitários históricos em um único gráfico.

Tabela 26

Lista dos CH's construídos na RPA 3 de 2003 a 2018. Nota. Elaborada pela autora.

2003 a 2018	RPA 3	Quantidade de CH/UH's
BAIRROS	AFLITOS	
	ALTO DO MANDU	
	ALTO JOSÉ BONIFÁCIO	
	ALTO JOSÉ DO PINHO	
	APIPUCOS	
	BREJO DA GUABIRABA	
	BREJO DE BEBERIBE	
	CASA AMARELA	1 CH. 112
	CASA FORTE	1 CH. 192
	CÓRREGO DO JENIPAPO	
	DERBY	
	DOIS IRMÃOS	
	ESPINHEIRO	1 CH. 59
	GRAÇAS	
	GUABIRABA	
	JAQUEIRA	
	MACAXEIRA	
	MANGABEIRA	
	MONTEIRO	1 CH. 16
	MORRO DA CONCEIÇÃO	
	NOVA DESCOBERTA	1 CH. 320
	PARNAMIRIM	
	PASSARINHO	1 CH. 304
	PAU-FERRO	
	POÇO DA PANELA	
	SANTANA	
	SÍTIO DOS PINTOS	
	TAMARINEIRA	
	VASCO DA GAMA	2 CH. 224
	TOTAL UH's RPA 3	8 CH. 1.227

A RPA 3 apesar de possuir mais bairros do que as demais RPA's, não é a que mais tem CH's de HS, o que se explica que os bairros dos Aflitos, Apipucos, Casa Forte, Derby, Espinheiro, Graças, Jaqueira, Parnamirim, Poço da Panela, Santana e Tamarineira têm os segmentos sociais mais abastados da cidade que ocupam esses bairros considerados áreas nobres. A exceção é a localização do CH Lemos Torres (Casa Forte) que foi contemplado com 192 unidades habitacionais em terreno de marinha, ou seja, de natureza pública.

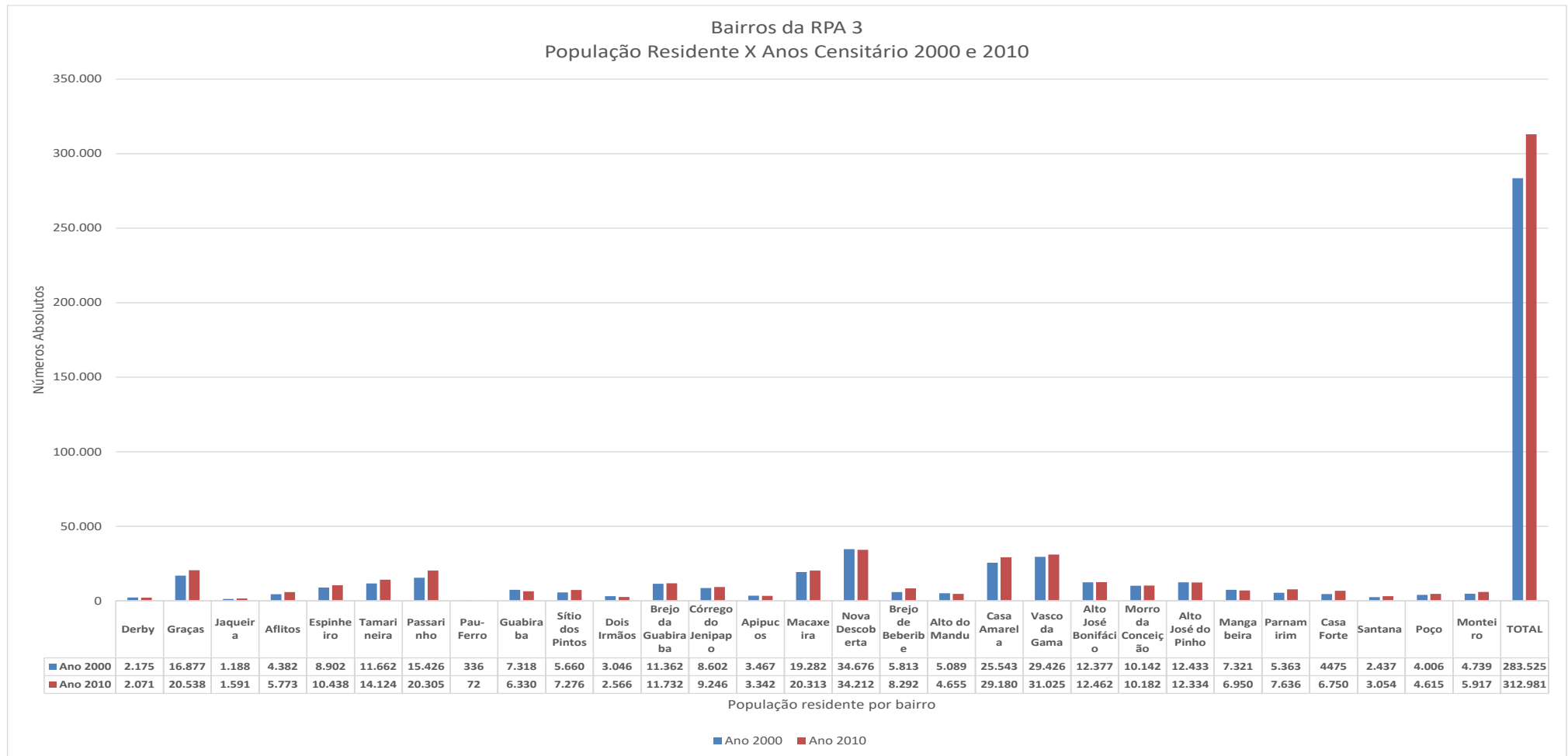


Figura 67. Evolução da população do Recife em séries temporais (2000 e 2010), com dados totais, por situação de domicílio (urbano), e nos bairros que compõem a RPA 3. Nota. Fonte: **Adaptada pela autora** a partir da tabela 202 (População residente por sexo e situação de domicílio), do IBGE. Consulta em 15.03.2022, às 21:26 hs.

Tabela 27

Lista dos CH's construídos na RPA 4 de 2003 a 2018. Elaborada pela autora.

2003 a 2018	RPA 4	Quantidade de CH/UH's
BAIRROS	CORDEIRO	1 CH. 96
	ILHA DO RETIRO	1 CH. 176
	IPUTINGA	4 CH. 1.196
	MADALENA	
	PRADO	1 CH. 100
	TORRE	3 CH. 404
	ZUMBI	
	ENGENHO DO MEIO	
	TORRÕES	
	CAXANGÁ	
	CIDADE UNIVERSITÁRIA	
	VÁRZEA	3 CH. 240
	TOTAL UH's RPA 4	13 CH 2.212

A RPA 4 foi contemplada com 13 CH's, totalizando 2.212 UH's. Uma situação curiosa é relativa ao CH Clube do Automóvel que foi construído em terreno de marinha, apesar da distância do CH com o rio Capibaribe, o que explica que o percurso do rio foi desviado na década de 1980, mas a demarcação dos terrenos de marinha nesse trecho foi na década de 1960, e quando a demarcação, a Linha de Preamar Média de 1831 – LPM de 1831 é fixada, e não mais pode ser alterada, inobstante os fenômenos naturais ou não, de erosão ou progradação modificar o percurso do rio. Abaixo se demonstra a situação referida do CH Clube do Automóvel.

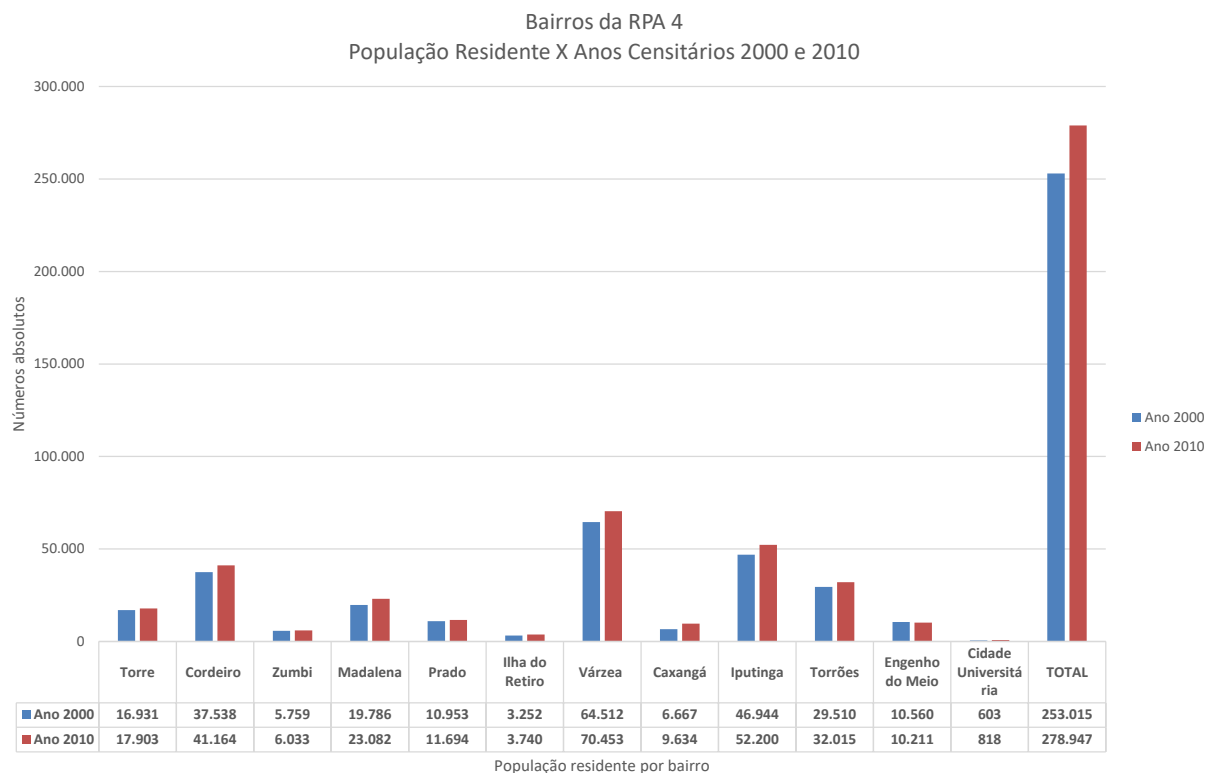


Figura 68. Evolução da população do Recife em séries temporais (2000 e 2010), com dados totais, por situação de domicílio (urbano), e nos bairros que compõem a RPA 4. Nota. Fonte: **Adaptada pela autora** a partir da tabela 202 (População residente por sexo e situação de domicílio), do IBGE. Consulta em 16.03.2022, às 17:26 hs.



Figura 69. Vista parcial do bairro do Cordeiro (RPA 4), no Recife, com a identificação de 2 conjuntos habitacionais de Habitação Social. O do lado esquerdo foi construído em área particular e se denomina **C H Abençoada por Deus**. À direita se chama **C H Clube do Automóvel** e foi construído em área de marinha, observando a demarcação da LPM de 1831 (amarela) e a LLTM (a verde). Nota: Imagem do Google Earth em 20.09.2020 e mapa do Recife com o bairro do Cordeiro em destaque no site: <http://wikimapia.org/9101274/pt/Cordeiro#/photo/1467392> . Demarcação das linhas de Marinha SPU/PE.

Tabela 28

Lista dos CH's construídos na RPA 5 de 2003 a 2018. Nota. Elaborada pela autora.

2003 a 2018	RPA 5	Quantidade de CH/UH's
BAIRROS	AFOGADOS	3 CH. 648
	AREIAS	
	BARRO	1 CH. 64
	BONGI	
	CAÇOTE	
	COQUEIRAL	
	CURADO	
	ESTÂNCIA	
	JARDIM SÃO PAULO	
	JIQUEIÁ	
	MANGUEIRA	1 CH. 122
	MUSTARDINHA	
	SAN MARTIM	
	SANCHO	
	TEJIPIÓ	1 CH. 60
	TOTÓ	
	TOTAL UH's RPA 5	6 CH. 894

A RPA 5 foi contemplada com 6 CH's, com um total de 894 UH's, desses 3 CH's foram construídos em terrenos de marinha, com em número de 648 UH's, o que demonstra a importância das terras públicas no planejamento urbano para HS.

O CH Padre Miguel é um exemplo significativo de CH dessa RPA.

O diagnóstico apresentado no Plano Urbanístico identificou uma área com pouca ou nenhuma drenagem, com falta de esgotamento sanitário, as casas em palafitas, construídas com material de baixa qualidade, sobre a vegetação de mangue, em precárias condições de iluminação e ventilação. O segmento social da Comunidade Padre Miguel, com característica de

hipossuficiência socioeconômica é composta de 894 pessoas, que trabalham no próprio bairro de

Afogados e na Zona Sul da cidade. As edificações irregulares foram construídas pelo sistema de autoconstrução e ocupavam propriedade alheia, no caso, de domínio da União.



Figura 70. Registros fotográficos da comunidade Padre Miguel, no bairro de Afogados. Percebe – se a precariedade das construções e sua insalubridade. Nota. Fonte: Imagens fornecidas pela Secretaria de Habitação do Recife – SEHAB, em pesquisa de campo feita pela autora em julho e agosto de 2019, em Recife.

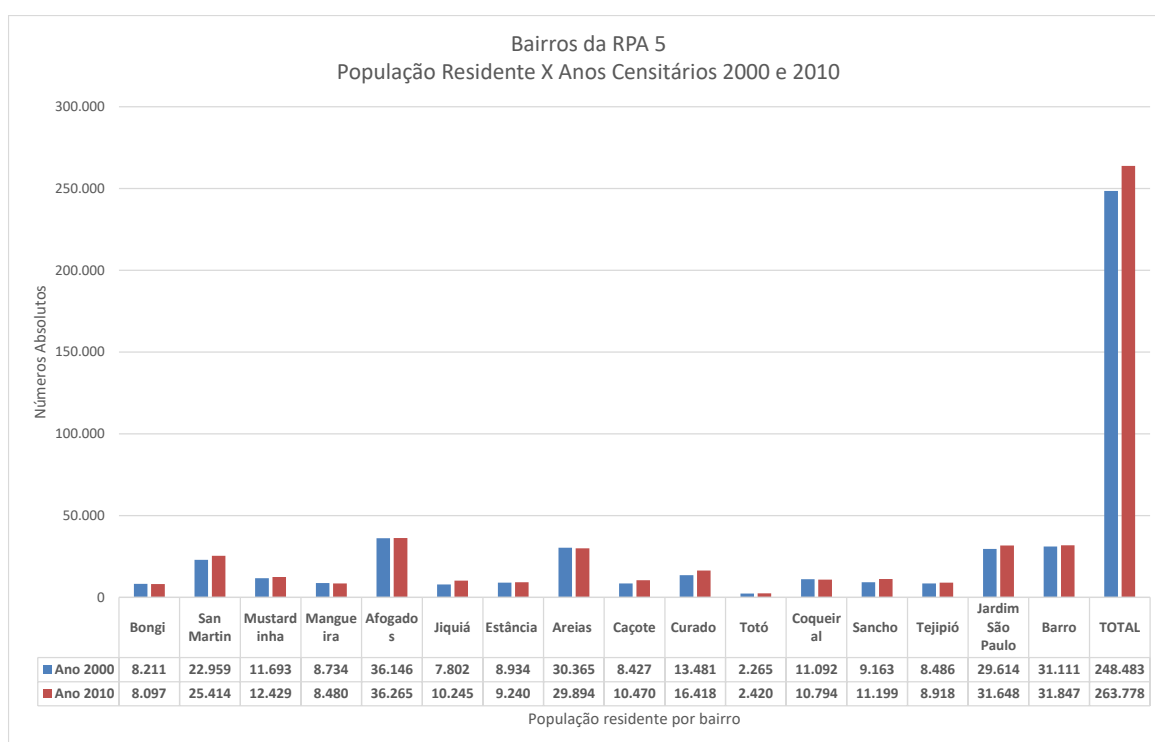


Figura 71. Evolução da população do Recife em séries temporais (2000 e 2010), com dados totais, por situação de domicílio (urbano), e nos bairros que compõem a RPA 5. Nota. Fonte: **Adaptada pela autora** a partir da tabela 202 (População residente por sexo e situação de domicílio), do IBGE. Consulta em 16.03.2022, às 18:36 hs.

Tabela 29

Lista dos CH's construídos na RPA 6 de 2003 a 2018. Nota. Elaborada pela autora.

2003 a 2018	RPA 6	Quantidade de CH/UH's
BAIRROS	BOA VIAGEM	
	BRÁSILIA TEIMOSA	
	COHAB	
	IBURA	
	IMBIRIBEIRA	7 CH. 1.410
	IPSEP	
	JORDÃO	

	PINA	4 CH. 1.304
	TOTAL UH's RPA 6	11 CH. 2.714

A RPA 6, juntamente com a RPA 1, faz fronteira com o Oceano Atlântico. Em um total de 2.714 UH's, 2.674 foram construídas em terrenos de marinha. Os CH's do bairro da Imbiribeira ainda estão em processo de regularização do terreno. Os CH's do Pina estão em fase de construção e é o Conjunto Habitacional Encanta Moça I e II, que ocupa uma parte do terreno que foi do antigo aeroclube do Recife e da Rádio Pina, de natureza jurídica dominial pública terreno acrescidos de marinha.

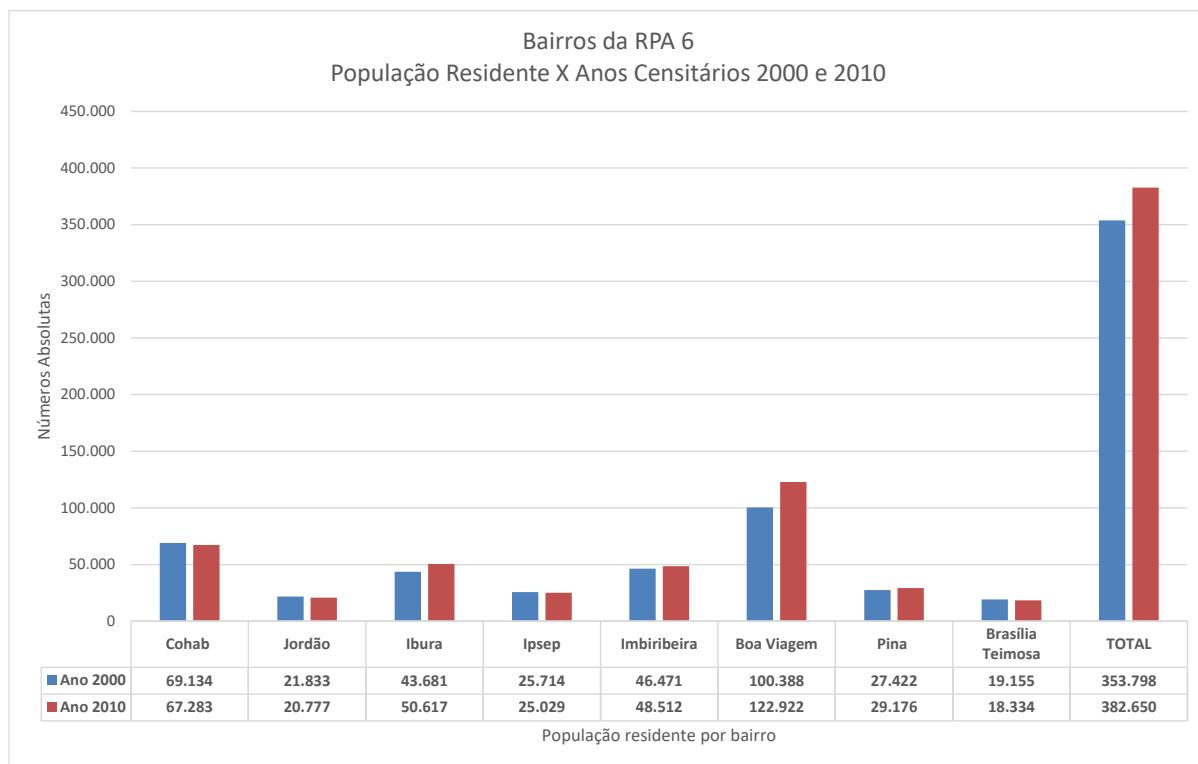


Figura 72. Evolução da população do Recife em séries temporais (2000 e 2010), com dados totais, por situação de domicílio (urbano), e nos bairros que compõem a RPA 6. Nota. Fonte: **Adaptada pela autora** a partir da tabela 202 (População residente por sexo e situação de domicílio), do IBGE. Consulta em 16.03.2022, às 19:17 hs.



Figura 73. Localização do CH Encanta Moça I e II no bairro do Pina, financiado pelo PMCMV, com 600 UH's (RPA 6). A área do terreno é de 32.714, 34 m². Além do CH Encanta Moça, temos ainda no Pina, os CH's Via Mangue I e Via Mangue II, que foram construídos para atender as comunidades ribeirinha (vivem de extração no mangue e no mar) que tiveram que desocupar área afetada à construção da Linha denominada Via Mangue, ligando o centro do Recife à região sul da cidade, em uma via rápida. Nota. Fonte: Google Earth Pro, consulta em 14.12.2021. Informações do CH no processo administrativo n.º 04962.000795/2016-67, da SPU/PE.

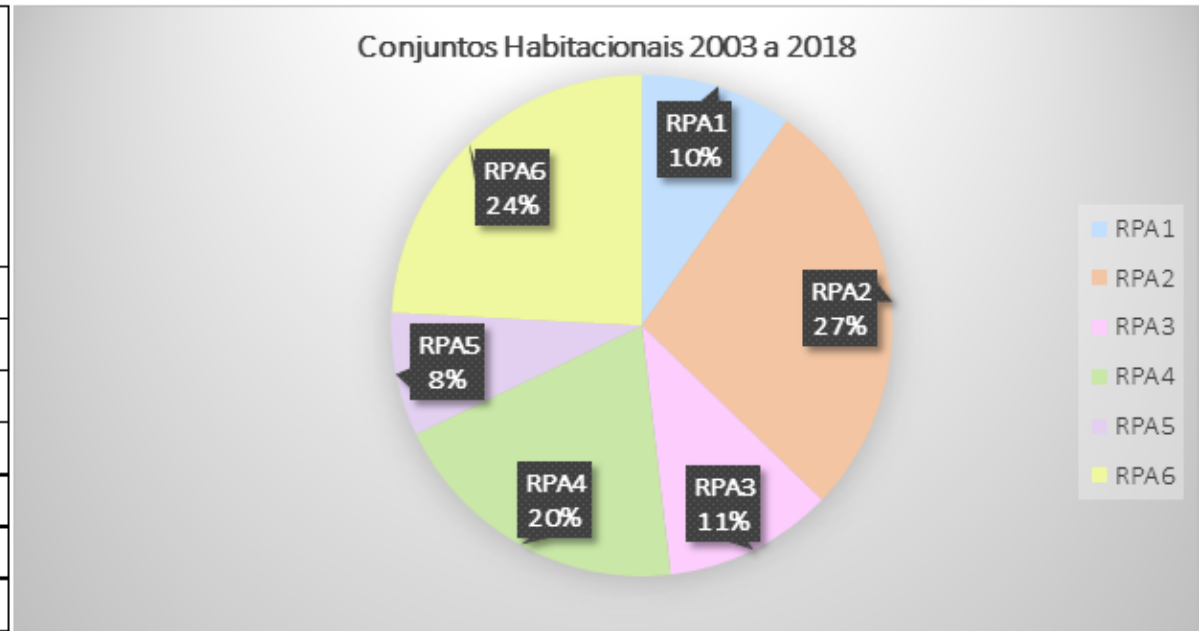
Os dados acima apresentados com uso de duas variáveis, em cada uma das RPA's, que são CH's e localização, vão demonstrar a distribuição dos CH's no território do Recife, entre 2003 e 2018, e suas tendências.

Quando se analisa o aspecto dominial dos terrenos onde foram construídos os CH's, no período de 2003 a 2018, temos uma predominância dos terrenos públicos, de natureza terrenos de marinha e seus acrescidos, como vemos a seguir.

Tabela 30

Distribuição das unidades habitacionais nas RPA's, de 2003 a 2018

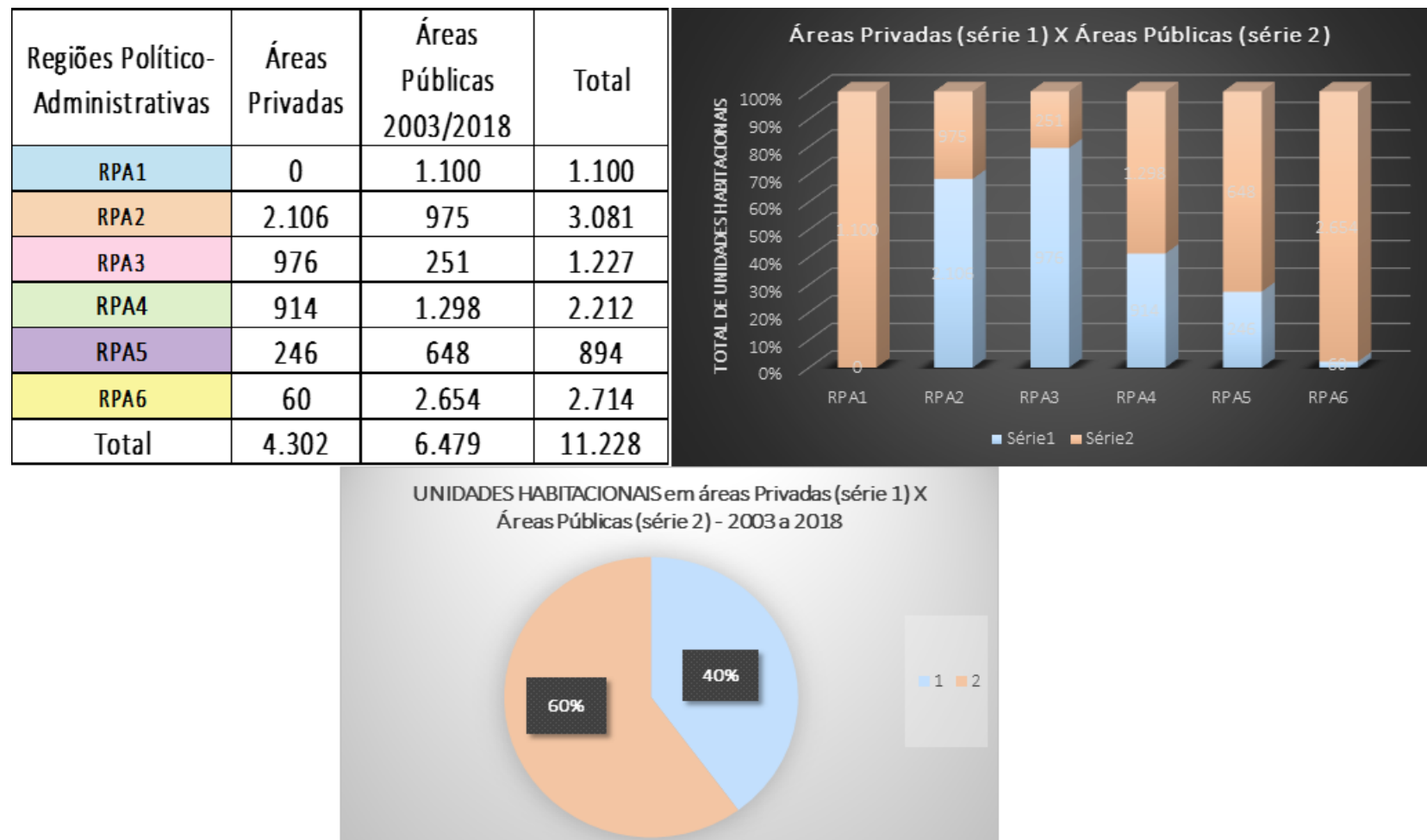
Região Político Administrativa	Total UH's	Total em n.º Conjuntos Habitacionais
RPA1	1.100	5
RPA2	3.081	33
RPA3	1.227	8
RPA4	2.212	13
RPA5	894	6
RPA6	2.714	11
Total	11.228	76



Nota. Dados demonstrativos da espacialização dos conjuntos habitacionais construídos no subperíodo de 2003 a 2018, a partir dos Quadros parciais das RPA's. Percebe-se que a distribuição dos CH's não predominou significativamente em uma RPA, há um relativo equilíbrio dos CH's, com ligeira superioridade numérica na RPA 2, o que já foi explicado a causa relacionada ao planejamento integrado das várias demandas da infraestrutura urbanística. A tendência ao equilíbrio na distribuição dos CH's pode ser atribuída à disponibilidade de terras públicas, destinadas à HS. Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 31

Relação das áreas Privadas com as áreas públicas 2003 a 2018

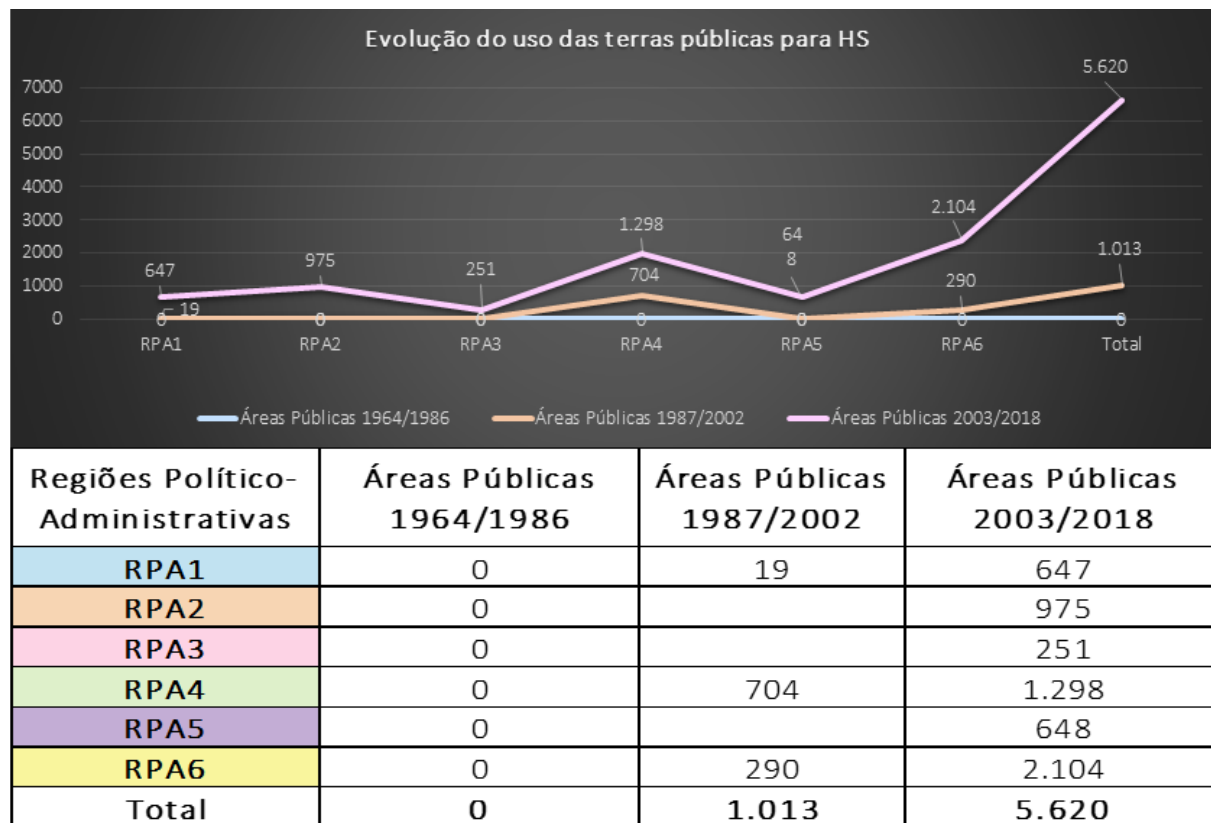


Nota. Dados dos conjuntos habitacionais no período entre 2003 a 2018 e a relação com a propriedade do terreno onde foram construídos os conjuntos habitacionais. Percebe – se que 60% das áreas utilizadas tinham a classificação de terrenos de marinha. Fonte; elaborado pela autora.

A consolidação dos dados da relação áreas privadas e áreas públicas vai revelar que a tendência de **uso dos terrenos de marinha** se consolidou, o que demonstra a importância da destinação da HS para esses territórios.

Tabela 32

Relação das áreas Privadas com as áreas públicas de 1964 a 2018



Nota. A afetação dos terrenos de marinha por meio da HS no decorrer do tempo mostra não só uma maior democratização do patrimônio que pertence a todos, como também demonstra a evolução da legislação do Patrimônio da União, que evoluiu de uma visão privatista, para realçar o interesse público. Fonte: Elaborado pela autora.

Diante do quadro acima explicado, que traduz a execução das políticas de Habitação Social no período mais recente, é importante mencionar o arcabouço jurídico que deu abrigo à política habitacional de promoção pública. Vejamos, a Lei n.º 11.124/05 cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e a Lei n.º 11.977/09 dispõe sobre o programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. Salienta – se que o PMCMV se tornou um programa de grande impacto, não só pelo volume da produção habitacional para segmento social de menor renda (milhões de unidades habitacionais em 10 anos de vigência do programa), como a reativação da indústria da construção civil, as repercussões no mercado imobiliário, as repercussões para as famílias até então alijadas do acesso à moradia, como de modelo para os debates acadêmicos, dos acertos e dos erros de um programa com uma super dimensão social, econômica e política. Essas repercussões também atingiram a política de destinação dos imóveis da União, que incluiu a provisão habitacional e a regularização fundiária como prioridade em suas metas institucionais.

No que diz respeito aos imóveis da União, a Lei n.º 11.481/07 tratou de medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social, com destaque para a dispensa de licitação para cessão de áreas para este uso, bem como priorizar a destinação para as pessoas jurídicas de direito público, como Estados e Municípios, quando a finalidade for para a Habitação Social, seja por meio da regularização fundiária de comunidades consolidadas em áreas públicas, seja através de provisão habitacional. A mesma lei cria um instrumento jurídico de regularização dominial de áreas da União – **o auto de demarcação** – já ocupadas e com comunidade consolidada, sem a devida regularização registral e cartorial, como forma de agilizar o procedimento de legalização, e conceder cidadania ampla aos menos favorecidos (Amorim, 2010).

Explica – se a dispensa de Licitação como uma forma de agilizar administrativamente o procedimento de destinação, já que a regra constitucional é que os serviços, aquisição de bens e alienação do patrimônio imobiliário das pessoas jurídicas de direito público devem ser precedidos por processo licitatório, quando se apresenta a melhor oferta aos cofres públicos. A dispensa de licitação também traduz uma **justiça social** aos segmentos menos favorecidos, que ao se declarar o bem imóvel da União como de interesse público, a cessão desse imóvel para novos projetos habitacionais deve ser uma cessão gratuita sob qualquer regime jurídico previsto na legislação do Patrimônio da União, o que protege a área de tentativa especulativa, comum no disputadíssimo mercado imobiliário em cidades como o Recife que já apresenta relativa escassez de terras à exploração do capital imobiliário.

O mapa a seguir possibilita a percepção visual da distribuição dos CH's no território do Recife com os seus ordenamentos nas 6 RPA's, e com a sobreposição dos terrenos de marinha, entre 1964 a 2018 e seus subperíodos. **Percebe – se que o último subperíodo contempla uma distribuição mais equilibrada no território.**

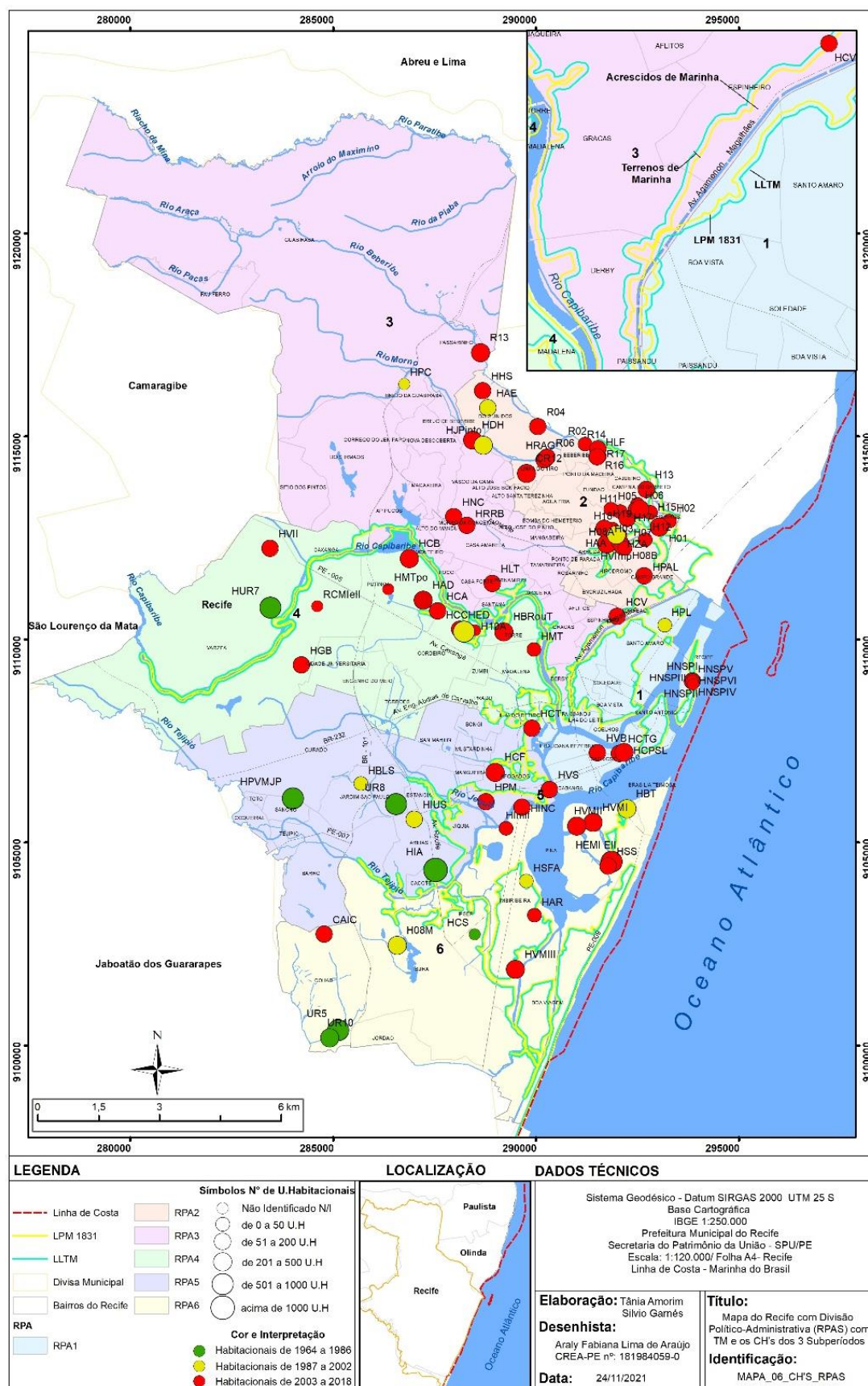


Figura 74. Mapa de sobreposição com as camadas RPA's, Terrenos de marinha e seus acrescidos e o CH's dos 3 subperíodos. Observar que no mapa os conjuntos habitacionais estão identificados pelos seus respectivos acrônimos. Nota. Fonte: Elaborado pela autora e por Sílvia Garnés, com desenho de Araly Araújo, no laboratório de Cartografia da UFPE. Demarcação dos terrenos de marinha SPU/PE.

No que se refere às **destinações dos imóveis da União**, a legislação permite a relação jurídico com o particular, como para as pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado sem fins

lucrativos. Antes da Constituição Federal de 1988, a relevância para o uso dos imóveis públicos era para os particulares e para uso na Administração Pública, timidamente algumas áreas foram destinadas para regularização fundiária. A partir de 1988, a propriedade passou a ser regida pelo princípio da função social, e assim se coadunar com os objetivos do Estado Brasileiro, com destaque à redução das desigualdades.

Aos poucos, a legislação aplicada à gestão do Patrimônio da União foi incorporando as novas diretrizes da “Constituição Cidadã” de 1988, o que retrata a inserção ideológica das escolhas políticas reguladas na Lei Maior, como na Lei n.º 9.636/98, ao alargar as opções de cessão de imóveis da União para finalidade que superioriza o interesse público, dentre eles, à destinação para habitação social e regularização fundiária.

Os Conjuntos Habitacionais de Habitação Social construídos entre 2003 a 2018 no espaço urbano de Recife estão localizados no território municipal sob a divisão interna em regiões político – administrativas, ao abrigo da Lei municipal n.º 16.293/97.

As RPA's são meras divisões administrativas, com subdivisões em microrregiões, que, sua criação intencionou legitimar as intervenções urbanísticas e aglutinar os diagnósticos pela relativa homogeneidade espacial, e executar soluções mais eficientes. Esse foi o espírito da lei municipal n.º 16.293/97.

A cidade do Recife, que antes tinha seu ordenamento territorial em duas zonas (urbana e de expansão urbana), foi dividida em 6 RPA's e cada uma dela tem uma sede regional, para efeitos de desconcentração administrativa dos vários serviços a serem prestados pelo Município, no que diz respeito ao território. Essa divisão em RPA's tinha sido referenciado no Plano Diretor de 1991, com a regulamentação em 1997, com a Lei n.º 16.293/97.

A ênfase a essa fase é em decorrência da atualidade, no sentido de vigência normativa da legislação referente ao ordenamento do território, no sentido de execução em curso de alguns habitacionais, como o “Encanta Moça” (em terreno de marinha), na zona leste bairro do Pina, no sentido dos reflexos no espaço urbano. Contudo, a história das políticas habitacionais para a HS marcou incontestavelmente a paisagem da cidade, com suas contradições, com avanço e retrocesso do regime político e seus modelos.

O Plano Diretor é um instrumento estratégico de planejamento urbano que “pensa” a cidade em suas várias esferas de potencialidades, como a dimensão humana, sustentável, inovadora, de preservação e integrada, traduz uma perspectiva dinâmica da cidade, seu processo de urbanização e de funcionamento. Não foi criado com a CF/88, já existia, pouco utilizado, entretanto, foi elevado à categoria constitucional e juntamente com o protagonismo do município no planejamento urbano passou a ser um instrumento urbanístico de grande relevância. Com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), regulamentando os arts. 182 e 183 da CF/88 (capítulo dedicado ao Planejamento Urbano), o Plano Diretor se consolida como instrumento urbanístico não só obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes, mas um instrumento necessário.

O Plano Diretor é um instrumento mais global, enquanto o Plano de Ordenamento do Território – POT vai segmentar a regulamentação do território, a depender do âmbito de uso e de ocupação. Do POT, podemos citar:

- ✓ Lei de divisão administrativa territorial – RPA's;
- ✓ Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS;
- ✓ Lei de Parcelamento do solo – LPS;
- ✓ Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC;
- ✓ Transferência do Direito de Construir – TDC;
- ✓ Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória – PEUC;
- ✓ Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo – IPTU-P;

O TERRITÓRIO, REGULAMENTAÇÃO e POLÍTICA

Direito à Moradia: Competência comum União, Estados, Distrito Federal e Municípios

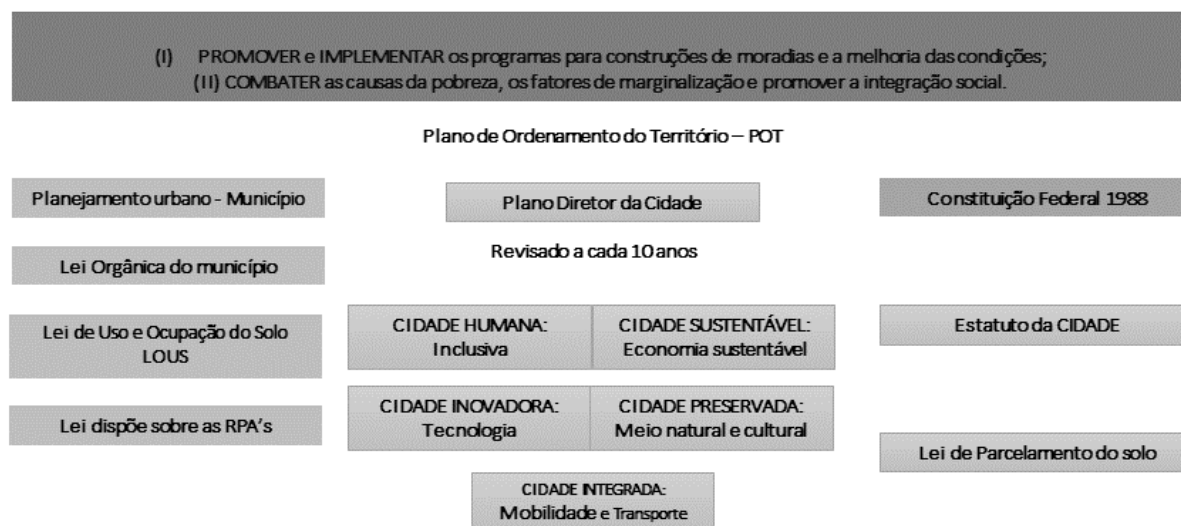


Figura 75. Resumo explicativo do escalonamento normativo da relação do território com a sua regulamentação, e como a política habitacional é executada neste arcabouço, para o município do Recife. Nota. Elaborada pela autora.

Antes da CF/88 e com o crescimento das cidades, a população pobre ficava à margem não só do ponto de vista territorial, mas também sob a perspectiva do planejamento, daí que os movimentos sociais engendraram uma grande reação ao alheamento do Poder Público, no que concerne à exclusão desses segmentos aos benefícios da infraestrutura urbanísticas nas áreas privilegiadas (Santo, 2016).

Com o Estatuto da Cidade, instrumentos foram criados para ampliar o acesso à terra urbanizada pela população mais pobre e inibir a especulação imobiliária, a não utilização ou subutilização por parte de setores dominantes do capital imobiliário, temos o IPTU Progressivo, o parcelamento compulsório e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Não há dúvida da importância das ZEIS, o que protegeu as populações mais pobres em comunidades consolidadas, faltou, porém, uma legislação mais robusta que obrigasse a demarcar "os vazios urbanos" para a HS. Podemos dizer que a partir de 2003, as cidades litorâneas com as alterações da legislação aplicada ao Patrimônio da União, em privilegiar as

destinações aos segmentos menos favorecidos, e pela existência dos terrenos de marinha reforçaram as políticas habitacionais para HS.

A pesquisa em campo trouxe informações importantes para traçar as características ou o modelo de política pública para a HS. Levantamos a localização dos conjuntos habitacionais classificados como HS, definido pelos órgãos oficiais do município do Recife. Definimos que o critério de análise territorial era o ordenamento mais atual para servir de parâmetros para os três subperíodos que compõem o período maior que é de 1964 a 2018, o que demonstra mais de meio século da HS. Esse é o zoneamento que dividiu o município do Recife em 6 RPA's.

Em 2016, ocorreu a mudança de gestão pelo impeachment d'a presidente eleita Dilma Rousseff, impedimento de duvidosa legalidade, pela qual vai se refletir na legislação que trata da questão em debate. A Lei n.º 13.465/17 cria um novo instrumento para regularização fundiária, independentemente da renda. O que significa que as comunidades consolidadas em áreas sem o respectivo domínio sobre o terreno poderão ser regularizadas, pela Regularização Fundiária Urbana (REURB), com a (1) REURB – S: Reurb de Interesse Social (aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda), e a (2) REURB – E: Reurb de Interesse Específico (aplicável aos núcleos urbanos informais por população que não seja de baixa renda), passa a **instruir procedimento de regularização de loteamentos ilegais, clandestinos e condomínios irregulares, até de alto padrão**. Um instrumento que pode ser questionado quanto aos benefícios ao território, da maneira que se encontra, e se essa flexibilização dos parâmetros urbanísticos vai se coadunar com a cidade, seu plano diretor, o uso e a ocupação do solo, por meio democrático, ou permite apenas suprir uma omissão do poder público, que no decorrer das transformações do espaço urbano não agiu com a eficiência de organizar a cidade nos moldes da legislação vigente.

A crítica que se manifesta é que a REURB legaliza a omissão do Poder Público, legaliza as ocupações de jeito que se fizeram e não exige a contrapartida da estrutura urbanística necessária (**art. 11, § 1.º**. “Para fins da REURB, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios.”).

Inobstante a **Lei n.º 14.118/21** está fora do período aqui analisado, mas merece menção por fazer referência direta à destinação de imóveis da União. A lei indicada institui o Programa Casa Verde e Amarela - PCVA, que é um programa com a finalidade de promover a moradia em áreas urbanas e rurais. Traz um arcabouço de financiamento de habitação que institui um novo paradigma e vem a suceder o já desfigurado Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, com as alterações legais, destacadamente a partir da ascensão do governo Temer de 2016 a 2018.

O PCVA determina que será a habitação promovida tanto pelo Poder Público como por agentes privados. No PMCMV, o beneficiário na primeira faixa, que era aquele de menor renda, financiava sua casa própria sem cobrança de juros, sendo executada exclusivamente pelo Poder Público. As demais faixas de renda tinham os juros pré-fixados, que variavam de acordo com a faixa que se encontrava.

Enquanto no PCVA, não há mais casa financiada com juros zero, o que leva a indexação do financiamento, e a tornar mais difícil para as famílias com a menor renda. Os beneficiários foram divididos por grupos (3) e não mais por faixa salarial e todos os grupos tinham seus financiamentos indexados, com diferenciação de taxas de acordo com as regiões do país, com taxas menores para as regiões norte e nordeste do Brasil, justificando – se pelos maiores índices de pobreza e carência habitacional nestas regiões.

O PCVA criou, para os padrões brasileiros, um novo paradigma de habitação social: a locação social, além da moradia subsidiada ou financiada. Ainda outras modalidades do novo programa, há a regularização fundiária e a melhoria habitacional.

As unidades da federação para ter cesso ao Programa Casa Verde e Amarela – PCVA precisam aderir ao programa, assim como se modelou no PMCMV.

A regularização fundiária e a melhoria habitacional é o processo de legalização da posse de inúmeros imóveis em áreas sem a devida propriedade, para que haja acesso ao crédito imobiliário, assim como condições para investir no melhoramento das instalações da unidade habitacional, para resolver os problemas relacionados à inadequação habitacional. A lei criou um procedimento para que os estados, Distrito Federal e os municípios apresentem propostas ao governo federal das comunidades que necessitam da regularização fundiária e por meio de critérios definidos na lei, o governo federal vai selecionar as comunidades habilitadas à concorrência. O valor a ser destinado às famílias beneficiárias será proporcional à renda familiar e as parcelas como contrapartida do beneficiário, idem, ou seja, quanto menor renda familiar, menor a parcela devida ao financiamento da regularização fundiária.

Quanto à melhoria habitacional, a família habilitada e escolhida pelo programa pagará 1% do valor da reforma. Pode uma única família ter acesso ao crédito para regularizar seu imóvel e para melhoria habitacional.

O Programa Casa Verde Amarela inclui os agentes privados para executar as políticas de habitação.

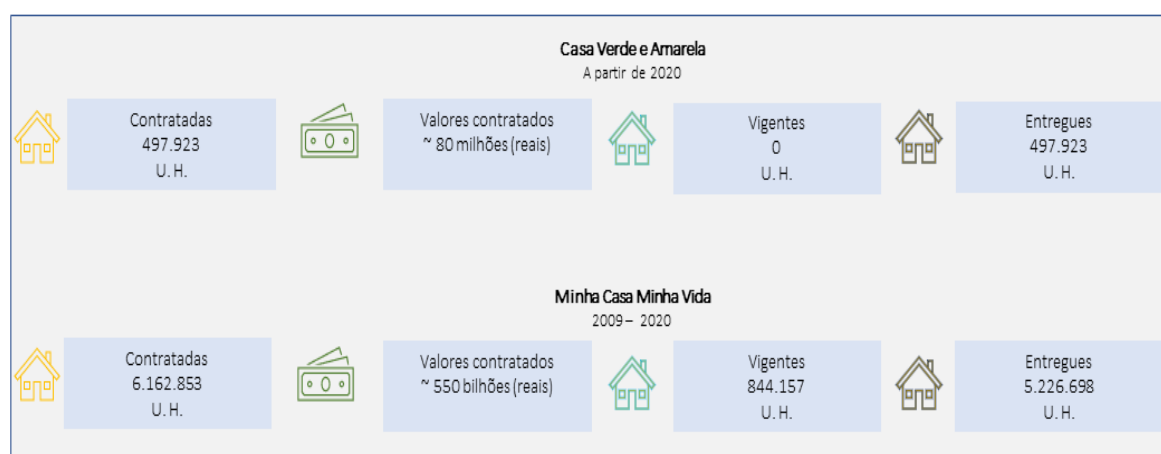


Figura 76. Dados oficiais comparativos dos programas habitacionais Minha Casa Minha Vida – PMCMV (2009 a 2020) e o Programa Casa Verde Amarela – PCVA (a partir de 2020). Nota. Fonte: Informações retiradas da página Sistema de Gerenciamento da habitação, <http://sishab.mdr.gov.br/>.

No Programa Minha casa minha vida – PMCMV, para as famílias beneficiárias na faixa com menor renda, a prestação da política habitacional só poderia ser feita diretamente pelo Poder Público (geralmente municipal) ou por entidade privada sem fins lucrativos, como as associações representativas de determinados segmentos dos movimentos sociais. Nesta faixa, não havia permissão para um agente privado patrocinar a política habitacional.

O modelo da Locação Social dentro do PCVA se dá pela parceria Público Privada, pela qual as terras públicas (da União) se transformam em ativos imobiliários onde serão construídas as unidades habitacionais de habitação social e de habitação de mercado popular pelos agentes privados – em sistema de parceria, com retorno do investimento privado através de um número determinado de unidades habitacionais negociadas no mercado imobiliário, ou usadas para locação social, quando o município subsidia parte da renda para não comprometer os rendimentos das família – que serão destinadas para famílias de baixa renda que estão na categoria classificada pelo IBGE com o déficit habitacional oriundo por ônus excessivo com aluguel, posto que estas famílias comprometem mais de 30% de seu salário para pagar a renda da moradia. E essas famílias serão as principais beneficiárias da locação social.



Figura 77. Imagens da localização de dois imóveis de domínio da União no Recife, que serão destinados ao Programa Casa Verde e Amarela, na modalidade LOCAÇÃO SOCIAL, sendo o projeto piloto a ser implantado como modelo em nível nacional, segundo a Secretaria do Patrimônio da União – SPU/PE.

Apesar da Lei n.º 14.118/2021 não se encontrar nos limites temporais da presente investigação, faz – se necessário apontar o novo paradigma do modelo habitacional, que inclui uma nova modalidade (locação social), que permite a participação dos agentes privados no processo de execução das políticas habitacionais de promoção pública. Ressalta – se que a mencionada lei faz menção expressa aos imóveis

da União, no sentido de ser utilizado nos programas de habitação no Brasil, e destinados a entes privados para executar as políticas setoriais de moradia (art. 7.º, da Lei n.º 14.118/2021), o que se mostra como uma inovação, já que a legislação de destinação de áreas federais não se restringe mais a uma legislação específica, está tratada na lei que cria um novo modelo de habitação, além de trazer o agente privado ao universo que era exclusivamente público, notadamente a habitação social dos segmentos de menor renda.

Se esse novo marco legal para a habitação social vai atender aos objetivos das políticas setoriais da moradia, e especificamente para os segmentos mais pobres da população brasileira, só o tempo responderá.

4.3. Propriedade dos Terrenos e Habitação Social: balanço

No subcapítulo 1.3.2., foram desenvolvidas as definições relacionadas aos imóveis públicos e privados. Enquanto a norma constitucional discrimina os bens públicos do acervo imobiliário da União, conforme art. 20 da CF/88, o Código Civil vai definir genericamente os bens imóveis, e vai atribuir a destinação ou o uso de cada um deles. Por exemplo, a praia marítima pertence à União, mas seu uso é coletivo, bem de uso comum do povo e inapropriável e inalienável, a ser não por uso temporário, por no máximo 90 dias, mediante pagamento da privatização temporária, desde que seja para atividades desportivas, culturais ou artísticas, com prévia autorização dos órgãos de controle, como o ambiental. Exemplificamos um campeonato de vôlei de praia na área de uso comum.

Os bens públicos que são destinados à Habitação Social são os dominiais e disponíveis para a alienação, regidos por normas de Direito Público (Sundfeld, 2008), por prevalecer o interesse público, sendo a sociedade titular do Interesse Público e exercido pelo Estado, que se rege pelo estrito princípio da LEGALIDADE, qual seja, a ação do Estado pressupõe prévia autorização normativa para a execução de suas finalidades.

Diante de tais considerações, e a focar no processo de execução das políticas públicas para HS, há uma legislação específica e complexa, que se caracteriza por um escalonamento normativo ou hierárquico, obrigatoriamente observado pelos agentes públicos, executadas por meio de atos administrativos. Pois bem, superadas as questões legais e burocráticas, há outro processo que permeia essas ações de forma conflituosa ou não, que é a disputa pelo espaço urbano engendrada por segmentos sociais diferentes, dentro de uma sociedade, onde a apropriação é feita de modo desigual, o que se questiona o “Direito à Cidade”.

Em tempos de regimes políticos autoritários, pouco se debatem ou se legitimam os canais democráticos de participação no processo de direitos coletivos. Contudo, a resistência nessa realidade adversa é detectável pela força de mobilização dos segmentos excluídos. Maria Ângela Souza faz um apanhado histórico desses movimentos sociais, no Recife, que, apesar do período de chumbo da década de 1970 e 1980, conseguiram avanços significativos, exemplificamos a legislação que criou as zonas

especiais de interesse social – ZEIS, no início da década de 1980 (Souza, Política Habitacional para os excluídos: O Caso da Região Metropolitana do Recife, 2007).

Tabela 33

Relação de Problemas e as Soluções relacionadas à política de habitação

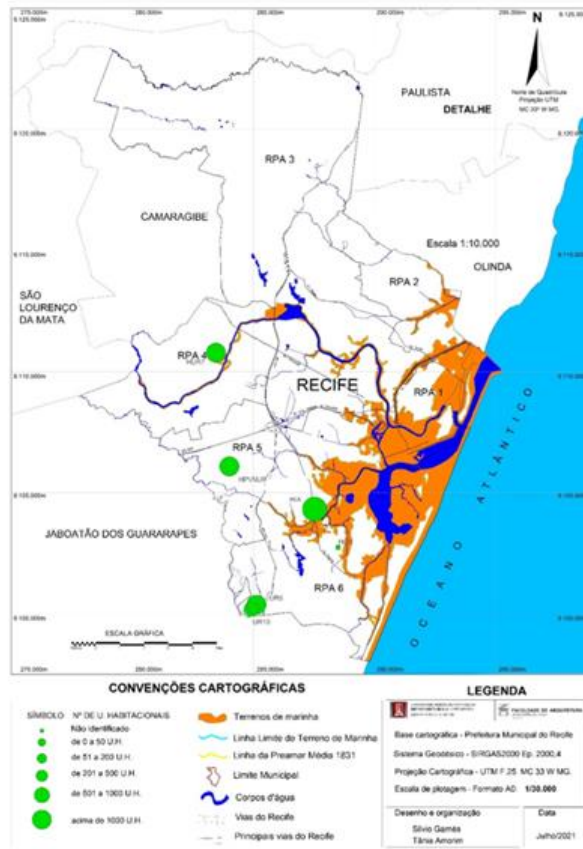
PROBLEMAS	SOLUÇÕES
Planejamento: Porquê?	Regulamentação normativa. Porque tem CF, Tratados Internacionais e legislação extravagante. Como = PPA, LDO e LOA. PlanHab.
Como?	
Execução	Previsão nas funções
Financiamento	FNHIS, FGTS, BNDES. PMCMV contratou 80% do que o BNH financiou em 22 anos (Amore, 2015). PEC de 2008: vincular 2% das receitas do Orçamento Público federal e 1% das receitas dos demais entes da federação para Habitação = pendente de aprovação. FNHIS – Fundos articulados com diferentes entes da federação, que teriam acesso a esses recursos caso aderissem ao SNHIS e elaborasse o PLHIS, com larga participação popular.
Localização e escassez de terrenos	Áreas públicas se tornam prioritárias e diminuição da despesa pública com aquisição gratuita do terreno. Habitacionais integrados à malha urbana, em função das áreas públicas se localizarem em vários bairros, inclusive centrais.
Demanda	Uso de imóveis desocupados ou subutilizados. Ver se há algum em Recife do INSS.
Burocracia para	Planeamento Integrado – atores (participação) e setores (Urbanismo, Arquitetura, Serviço Social, Saneamento, Mobilidade Urbana, Meio Ambiente natural e cultural)
• Planeamento	
• instrução da	SPU:
destinação – SPU	• Prazos processuais • Fluxograma de destinação
• PCR	• Descentralização da autorização para a destinação do terreno
• CARTÓRIO	PCR:
	• Mais de uma secretaria a fazer HS (SESAN, SEHAB, URB) = PCR • (CEHAB) = Governo Estadual
Uniformidade das diretrizes	Legitimação ou exclusão a depender do regime político.
Crise econômica	A demanda por moradia excede às disponibilidades das políticas públicas, regidas por normas de direito público, que perpassa pela questão da legitimação, da força dos movimentos sociais e das previsões orçamentárias.
Desemprego	Produção em grande escala, aquisição de mão de obra para as atividades diretas e indiretas. Estímulo à cadeia produtiva, desde os insumos utilizados na construção, como na entrega das chaves, com aquisição para ambientação do lar.

Alteração do projeto pelos moradores beneficiados. EX.: Vila Sul (invasão de toda área) e Habitacional Casarão do Cordeiro	Vila Sul, de provisão habitacional para regularização fundiária SESAN – Cartilhas para alterações permitidas. EX.: H 11.
---	---

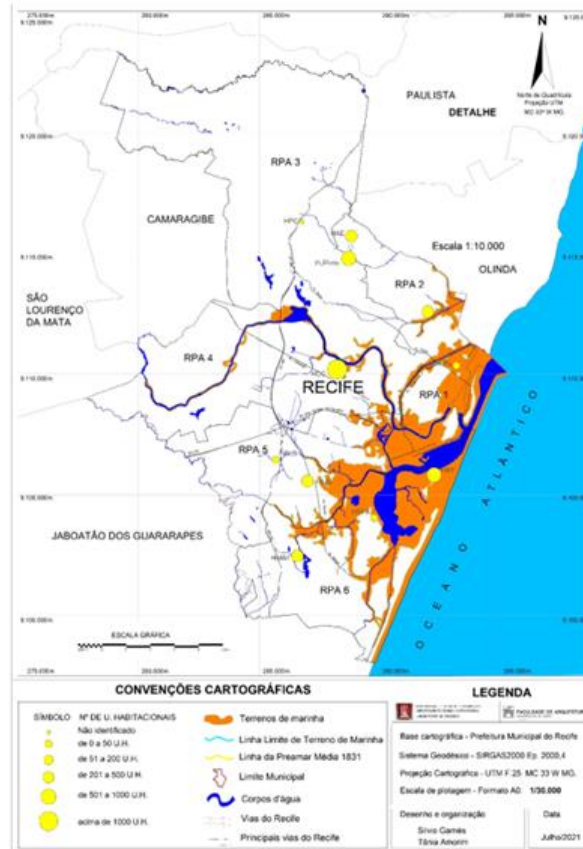
O que foi executado em termos de política habitacional revela sim os modelos e os padrões, e o acesso à terra, sob o aspecto dominial. A importância das áreas públicas até final da década de 1980, no Brasil, era voltada prioritariamente para destinações particulares, que gerassem renda ao erário público. Com agravamento da crise urbana, notadamente a expansão urbana com a favelização das cidades, os movimentos sociais vão pressionar para a reforma urbana, o que se reflete na inclusão do capítulo na Constituição de 1988 “Do Planejamento Urbano”, já referido alhures.

O olhar sobre as terras públicas enxerga a utilização para finalidade social (desde o final da década de 1990), o que geram alterações na legislação incidente sobre o Patrimônio Público. Vemos a mudança nas construções dos conjuntos habitacionais de habitação social nos mapas dos subperíodos, a seguir, e vão clarificar a distribuição dos terrenos para a HS.

SUBPERÍODO 1964 a 1986:



SUBPERÍODO 1987 a 2002:



SUBPERÍODO 2003 a 2018:

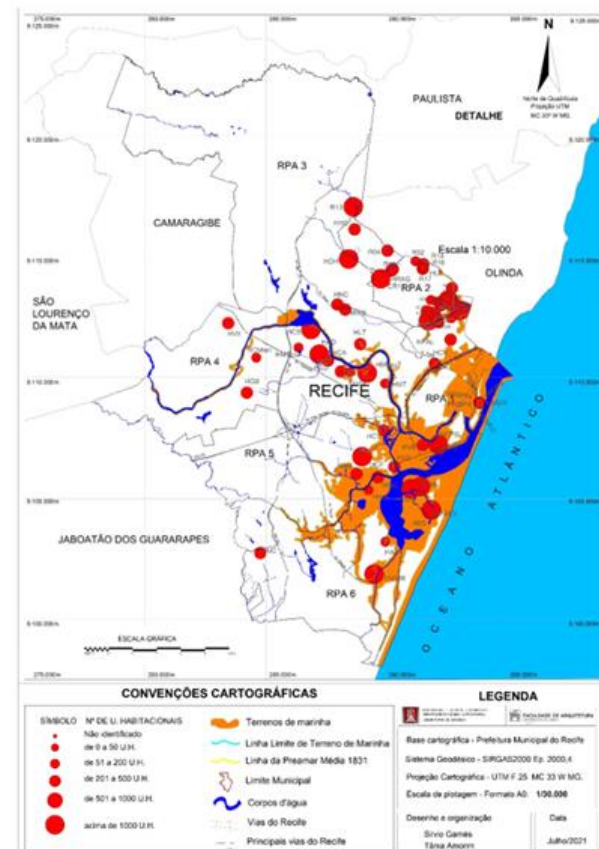


Figura 78. Mapas do Recife, sua divisão político – administrativa (RPA), em segundo plano e os conjuntos habitacionais dos subperíodos (1) 1964 a 1986, (2) 1987 a 2002, (3) 2003 a 2018, a exemplificar a localização e o aspecto dominial da aquisição do terreno para os projetos construídos de HS. Nota. Fonte: Mapa elaborado pela autora e por Sílvio Garnés, no laboratório de Cartografia da UFPE.

Já fizemos referência da origem da dominialidade da União sobre territórios e suas espécies estão no art. 20 da Constituição federal de 1988.

Atualmente, no sistema do órgão gestor do patrimônio estão cadastrados os imóveis públicos, a SPU tem o domínio sobre 76.874 imóveis no Recife, que estão destinados ao particular, ou ao Poder Público, ou ainda sem utilização. Há ainda áreas de domínio público que ainda não foram cadastradas, podendo estar ocupadas ou não.

A legislação do Patrimônio da União permite destinar áreas por meio de vários instrumentos jurídicos e a depender da finalidade. A finalidade pode atender interesse particular e pode atender interesse público.

Ao abrigo do decreto – lei n.º 9.760/46, os imóveis da União tiveram uma predominância de destinação ao uso do particular, o que se percebe o número dos imóveis da União sob sua gestão (milhares) e algumas dezenas destinados à habitação social.

As normas jurídicas que regulam o uso da propriedade pública para finalidade de interesse social são mais recentes, vem do final década de 1980, quando a nova ordem constitucional tratou de questões coletivas de hipossuficiência social, econômica e territorial.

A partir de então, estabeleceu – se uma política habitacional urbana que incluía a destinação de áreas públicas para a habitação social. Mudanças ocorreram não só do ponto de vista legal e de planejamento do território, como a estrutura administrativa do órgão gestor das áreas públicas também mudou, posto que criou uma coordenação específica para a regularização fundiária, a partir dos mandatos dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003 até 2016).

Citamos o Decreto – Lei n.º 2.398/1987¹⁸ que prevê a destinação de áreas prioritariamente quando se configurar o interesse público, e neste caso a área deverá ser destinada sob o regime de cessão.

Parágrafo Único, do art. 5.º, do Decreto – Lei n.º 2.398/87: Considera-se de interesse do serviço público todo imóvel necessário ao desenvolvimento de projetos públicos, sociais ou econômicos de interesse nacional, à preservação ambiental, à proteção dos ecossistemas naturais e à defesa nacional, independentemente de se encontrar situado em zona declarada de interesse do serviço público, mediante portaria do Secretário do Patrimônio da União.

Esse dispositivo fundamenta a afetação da área para a habitação social e o rompimento do vínculo jurídico com o particular que ocupa o terreno, resguardando – se o direito à indenização, caso se identifique.

Exemplificando com um caso pesquisado em campo (Conjunto Habitacional Caranguejo Tabaiães), bairro Ilha do Leite:

¹⁸ Parágrafo único incluído no Decreto – Lei n.º 2.398/1987 pela Lei n.º 9.636/1998.



1 + 2 + 3 = Imóvel na Rua Tabaiães n.º 150, bairro Ilha do Retiro.

1 = parte própria ou particular

2 = Terreno de Marinha

3 = Terreno acrescidos de Marinha

4 - Comunidade de baixa

renda **Caranguejo Tabaiães**

5 Rio Capibaribe

6 braço do Rio Capibaribe

Figura 79. Imagem google earth do Imóvel com regime jurídico misto (particular e público – 1+2+3), cadastrado na Secretaria do Patrimônio da União. Nota. A área 4 possui uma ocupação em área pública de comunidade de baixa renda (Comunidade Caranguejo Tabaiães), que vai ocupar o imóvel da Rua Tabaiães, com a construção do conjunto habitacional Caranguejo Tabaiães. Mapa do google earth com as poligonais do imóvel, da Comunidade Caranguejo Tabaiães e com as linhas demarcatórias dos terrenos de marinha. Consulta em 07.02.2022, às 16:43 hs, adaptado pela autora.

A área acima destacada é ocupada por uma comunidade denominada Caranguejo Tabaiães, segundo o projeto do conjunto habitacional¹⁹, a ocupação ocorreu na década de 1940, de modo desordenado, e que desenvolvia atividades relacionadas à pesca e a catação de marisco nos rios e mangues da redondeza. As palafitas estão em número considerável, com tamanhos de áreas construídas minúsculas em lotes de até 18 m², fora dos parâmetros urbanísticos até da ZEIS Caranguejo Tabaiães. Foram cadastradas 1.083 casas, com uma população de 3.672 habitantes, com precariedade na moradia, no abastecimento de água, e saneamento.

O projeto do conjunto habitacional foi desenvolvido pela Secretaria de Saneamento com financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (Programa Capibaribe Melhor), voltado para projetos de infraestrutura, com resolução também de necessidades habitacionais. A área onde será construído o habitacional é de natureza pública federal, de 13.117, 20 m² (sendo 4.317, 25

¹⁹ Processo Administrativo da SPU/PE n.º 10480.029381/85-51:

https://seimp.planejamento.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisar&id_procedimento=1085708&id_documento=10190773&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110002395&infra_hash=6f47ba23bfadababf9911f958ffa9268180a4f2ad9ea63f371dfa54ef8839c42

m² alodial; e 8.799, 25 m² terreno de marinha), que estava em processo de cancelamento da Inscrição de Ocupação, para tal finalidade, com previsão de 290 unidades habitacionais, com 39, 15 m².

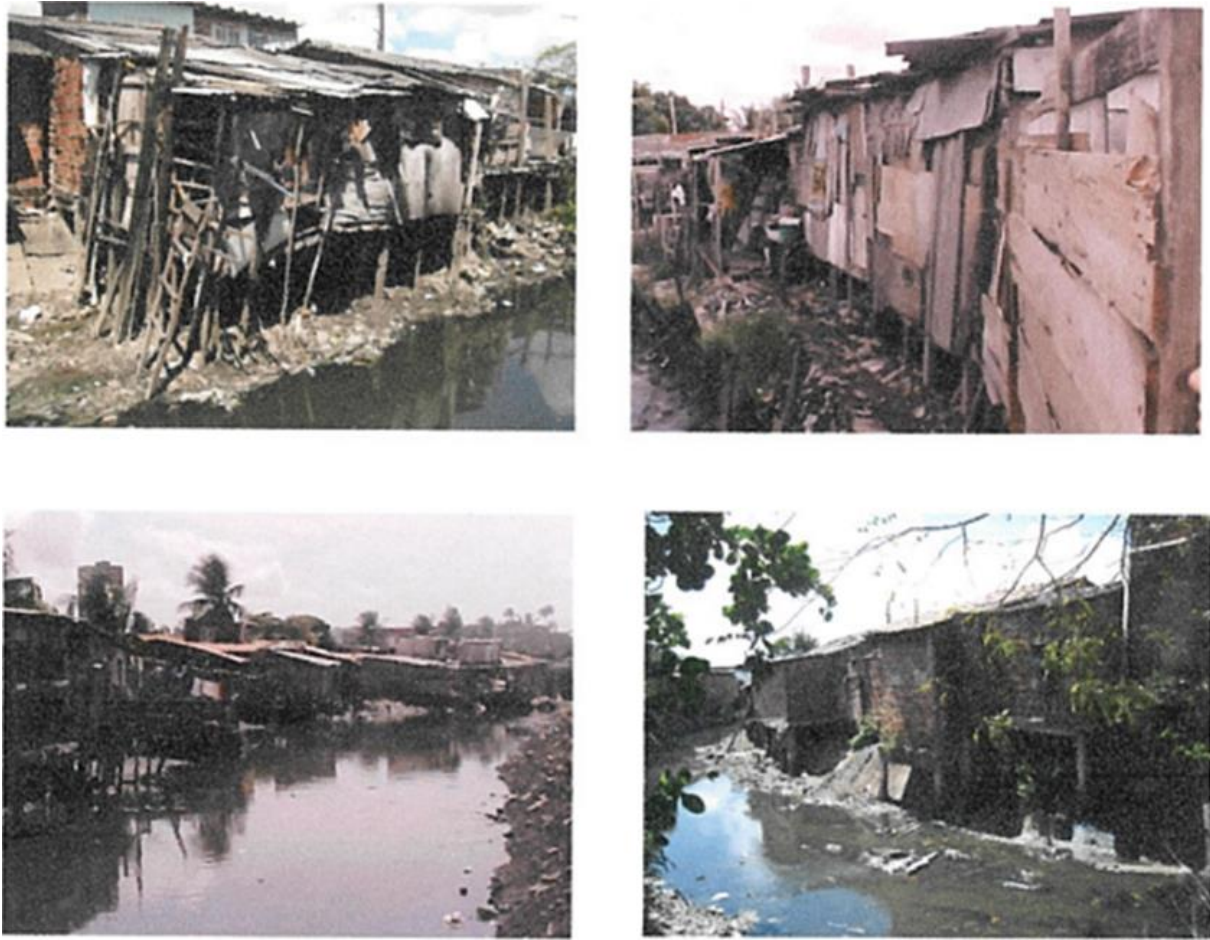


Figura 80. Registos fotográficos das condições precárias de moradia da Comunidade Caranguejo Tabaires, conforme diagnóstico da prefeitura do Recife, anexado ao Processo Administrativo n.º 10480.029381/85-51, p. 297. Nota. Fonte: https://seimp.planejamento.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisar&id_procedimento=1085708&id_documento=10190773&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110002395&infra_hash=6f47ba23bfadababf9911f958ffa9268180a4f2ad9ea63f371dfa54ef8839c42

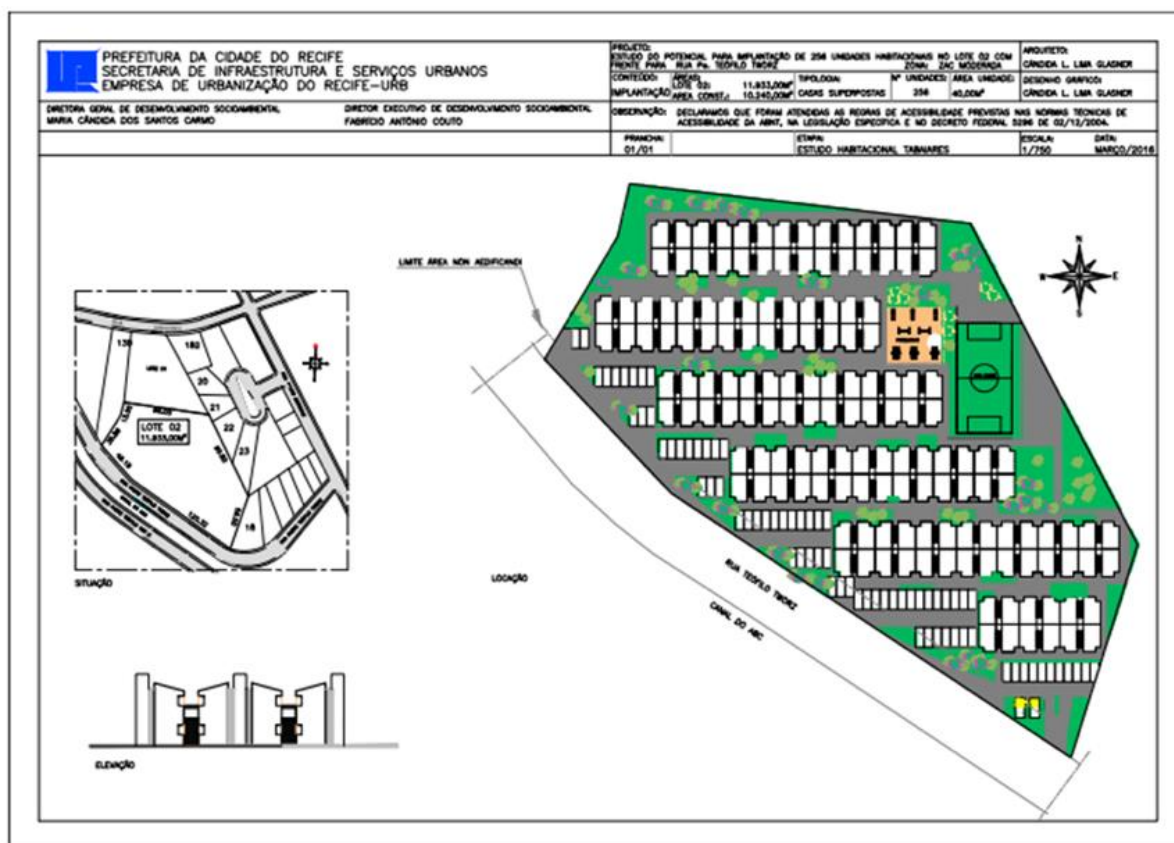


Figura 81. Projeto urbanístico do Conjunto Habitacional Caranguejo Tabaiães. Planta elaborada pelos técnicos da prefeitura do Recife e anexado ao processo administrativo n.º 10480.029381/85-51. Fonte: https://seimp.planejamento.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=1085708&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110002395&infra_hash=dd4b294ce4c89b489ec1ad8c002b97e57b24baca872054fee5aa851202e6e471

O procedimento de regularização do imóvel para o habitacional Caranguejo Tabaiães teve um óbice que chamamos atenção do ponto de vista jurídico e urbanístico, não há aqui a análise do aspecto arquitetônico. O imóvel com natureza mista (privado e público), mas uma unicidade matricial sob o aspecto do registro do imóvel, e mais, a testada principal do imóvel ficava na parte privada, o que tornava impossível o desmembramento da área privada da área pública, com o objetivo de destinar para o conjunto habitacional, pois a área pública não seria uma unidade autônoma porque sua testada fica para o braço do rio Capibaribe. Em princípio o projeto previa desapropriação da área particular do imóvel, contudo por questão orçamentária, a saída foi projetar e abrir uma rua frontal à parte pública, o que permitiria o desmembramento, e tornar a área autônoma porque passava a ter acesso independente ao terreno. A planta acima (figura 81) mostra no detalhe o projeto modificado com a projeção da rua na testada da parte pública (lote 02). Para melhor articulação do raciocínio, ver a figura 79.

Vejamos o que diz o ordenamento jurídico, no Decreto – Lei n.º 58/1937, combinado com a lei n.º 6.766/79, que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações, e do parcelamento do solo:

Art. 1º Os proprietários ou coproprietários de terras rurais ou terrenos urbanos, que pretendam vendê-los, divididos em lotes e por oferta pública, mediante pagamento do preço a prazo em prestações sucessivas e periódicas, são obrigados, antes de anunciar a venda, a depositar no cartório do registro de imóveis da circunscrição respectiva:

...

II, planta do imóvel, assinada também pelo engenheiro que haja efetuado a mediação e o loteamento e com todos os requisitos técnicos e legais; indicadas a situação, as dimensões e a numeração dos lotes, as dimensões e a nomenclatura das vias de comunicação e espaços livres, as construções e benfeitorias, e as vias públicas de comunicação; (Decreto – Lei n.º 58/1937).

Art. 7.º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, indicará, nas plantas apresentadas junto com o requerimento, de acordo com as diretrizes de planejamento estadual e municipal:

I - As ruas ou estradas existentes ou projetada, que compõem o sistema viário da cidade e do município, relacionadas com o loteamento pretendido e a serem respeitadas; (Lei n.º 6.766/79).

A análise sistêmica do ordenamento jurídico, somada com a realidade da comunidade irregular, e com o planejamento urbano da habitação social oferece um retrato complexo das políticas habitacionais, em uma cidade como o Recife.

Podemos apontar que o exemplo anteriormente apresentado vem sinalizar mudanças, pois a destinação dos terrenos públicos dominiais passou a ser prioridade para o interesse público, especificamente à habitação social.

Em razão da competência constitucional de o município ser responsável pelas questões locais, geralmente, as cessões de terras públicas são destinadas à edificação, e mais, a própria Constituição Federal/88 determinou o compartilhamento da competência de executar as políticas habitacionais com todos os entes políticos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). Nesse diapasão, a União, por meio de diretrizes nacionais, estabelece a política habitacional para Habitação Social, que a padroniza.

A União pode executar a regularização fundiária diretamente em seus imóveis, quando elabora um plano de regularização fundiária, chama parceiros como uma equipe de professores de Universidades Públicas com expertise nas etapas, nos procedimentos e nos modelos de habitação social *lato sensu*. Neste ponto, socorremo – nos da teoria de João Ferrão (2015) para embasar esta forma de regularização fundiária como um processo de microprodução do espaço urbano, que se baseia em dois referenciais: (1) a hipótese de partida afirma que as relações sociais, no universo restrito de uma comunidade de baixa renda numa área irregularmente ocupada, podem manifestar ações organizadas e democráticas, apoiadas por esferas institucionais, que resultam em soluções para problemas coletivos; e (2) o enquadramento teórico nos conceitos de governança territorial e de microprodução da cidade. A referência teórica desenvolvida por Ferrão, no texto “Governança Democrática Metropolitana; como construir a ‘cidade dos cidadãos’?”, foi aplicada ao estudo de caso, no processo de regularização fundiária que ocorreu no grande Recife, na cidade de Jaboatão dos Guararapes, da comunidade “Córrego do Balaio”, que se estabeleceu em uma área pública federal e em 2013, a União decidiu fazer a titulação ou transferir o domínio da terra para os moradores da comunidade indicada diretamente.

A União também pode destinar as áreas públicas com vocação para as políticas habitacionais por meio da intermediação, haja vista que a legislação do patrimônio da União regula essa forma de utilização territorial, por meio das pessoas jurídicas de direito público, ou as pessoas jurídicas de direito

privado sem fins lucrativos para promoveram a regularização fundiária, *stricto sensu*, ao destinar imóveis para as comunidades de baixa renda, via de regra, cede seus imóveis para órgãos públicos de outras esferas de poder, que como intermediários, promovem o planejamento e a execução dos projetos habitacionais, de acordo com os programas e seus orçamentos.

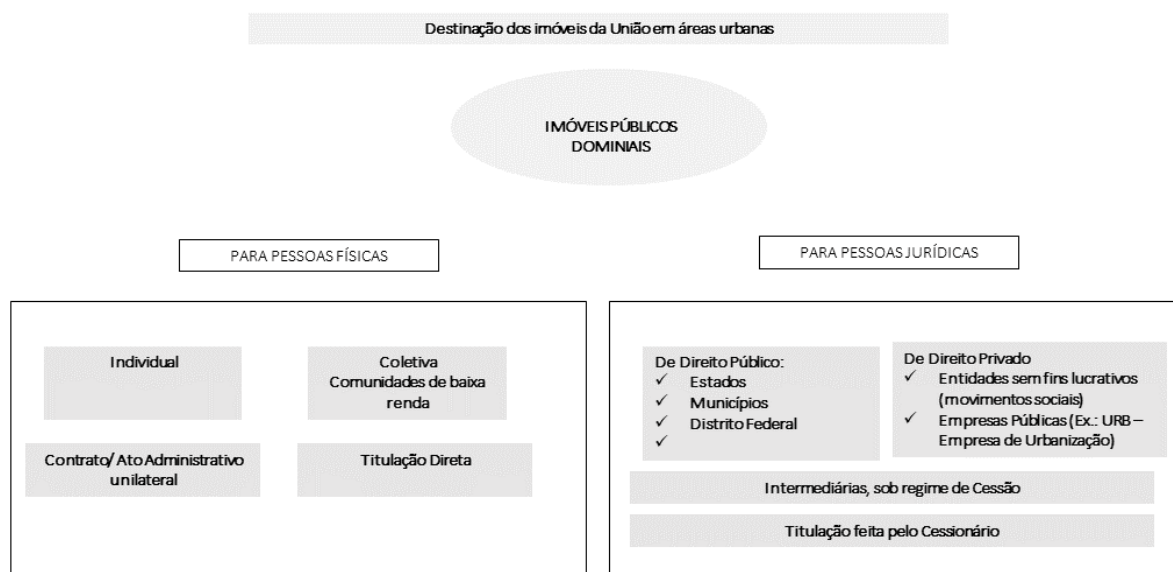


Figura 82. Esquema explicativo da destinação dos imóveis dominiais de natureza pública. Nota. Elaborado pela autora a partir da legislação vigente.

Vejamos como o território urbano, sob influência das áreas públicas, foi ocupado pela Habitação Social. Lembrando que a análise abrange desde a década de 1960 até final da década de 2010, com informações cruzadas de várias fontes de recolha dos dados. Os dados foram extraídos da localização dos conjuntos habitacionais, daqueles que foram possíveis identificar e georreferenciar, por meio de trabalho de campo. Segundo o lançamento das coordenadas dos conjuntos habitacionais no território urbano com a demarcação das linhas de marinha de 1831. Terceiro, dados demográficos dos censos decenais colhidos e tabulados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Tal conjunto de informações cruzadas vai espelhar a relação território, geografia e Habitação Social.

Seguimos o mesmo critério de análise relacionado ao ordenamento do território em regiões político-administrativas (RPA's), e fizemos um panorama da agregação desse conjunto de dados com a periodização delimitada na investigação, qual seja, a periodização alargada de 1964 a 2018; e a subdivisão temporal em três subperíodos, como alhures mencionado, (1) 1964 a 1986; (2) 1987 a 2002; (3) 2003 a 2018. É importante destacar que na investigação referente a esse encontro de dados, alguns itens ou dados não estavam disponíveis por não existirem, notadamente no censo demográfico, em que algumas décadas não foram coletados os dados agregados.

A importância da política habitacional voltada para parcela de baixa renda no Brasil, que tem um passivo significativo de habitação precária, procura atender 30% dos domicílios urbanos, segundo o Ministério das Cidades (2010), que elaborou um diagnóstico e as características dos assentamentos precários, o que resvala na elaboração das políticas urbanas.

Assentamento precário (para o IBGE se chama aglomerado subnormal²⁰) é a categoria definida pela Política Nacional de Habitação que passou a ser desenvolvida com maior ênfase a partir de 2003, e significa uma área urbana ocupada por comunidade de dimensões e tipologias variadas e que apresentam as seguintes características:

- ✓ Predomina a habitação com famílias de baixa renda;
- ✓ Espaço urbano em condições precárias por existir irregularidade fundiária; infraestrutura urbanística deficiente ou ausente; serviços públicos falhos ou incompletos; terrenos com atributos impróprios para a moradia, como alagadiço, próximo a lixões ou com risco geotécnico, comunidade populosa ou adensada; conjuntos habitacionais de promoção pública de baixa qualidade construtiva e com falta de manutenção adequada;
- ✓ Comunidade consolidada pela ausência histórica de políticas habitacionais e processo habitacional por autoconstrução, pela impossibilidade de aquisição de unidade habitacional no mercado imobiliário formal.

Para o cálculo do déficit habitacional, a partir de 1995, dois grupos foram definidos para esse cálculo: (1) conceito de necessidade habitacional – déficit quantitativo (demanda por novas moradias); (2) conceito de inadequação da moradia – déficit qualitativo (recuperação das unidades habitacionais precárias).

As informações sociais, econômicas e demográficas do Recife vão dar conhecimento do espaço urbano, que anteriormente já apontamos as mutações que sofrem em razão do dinamismo da sociedade, e suas ações de conquista das áreas urbanas.

É importante destacar que o Recife possui um sistema de informações geográficas (ESIG Informações Geográficas do Recife) e um Atlas de Desenvolvimento Humano (Recife, 2005), que concentram informações sobre a cidade, para a composição analítica do objeto de estudo. Além dessas fontes de informações, a investigação de campo vai subsidiar a análise relacionada à habitação social com a localização dos conjuntos habitacionais; relacionada ao ordenamento do território com a subdivisão nas RPA's e sua caracterização geográfica; e, relacionada ao território e o aspecto dominial.

Por outro lado, o diagnóstico relacionado à habitação social espelha o problema a partir das famílias que vivenciam a condição de vulnerabilidade. De acordo com o IBGE, o déficit habitacional é calculado sobre (1) as famílias que residem em cidades, com renda de até 3 salários-mínimos e que destinam 30 % ou mais da renda familiar para pagar o aluguel do imóvel onde residem; sobre (2) mais de uma família em coabitação na mesma unidade habitacional; e sobre (3) as famílias em habitações precárias.

De acordo com a fundação João Pinheiro (Pinheiro, Déficit Habitacional no Brasil - 2016 a 2019, 2021), em 2016, com um déficit habitacional de 5, 657 milhões de domicílios, a causa predominante

²⁰ IBGE Censo demográfico de 1980 – “Setor especial de aglomerado subnormal é o conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais.”

deste déficit habitacional no Brasil se relacionou ao ônus excessivo com aluguel urbano, a representar 63, 2% do total de déficit.

Outro modo de verificar a repercussão social do déficit habitacional é monitoramento dos dados relativos ao responsável pelo domicílio (homem ou mulher), o que constatou – se que 54, 3 % das mulheres são responsáveis pelo sustento da habitação precária. Diante desta realidade de gênero, pela qual a mulher arrimo de família sofre mais com a situação de déficit habitacional, a Lei n.º 11.124/2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, determinou que em na titulação do beneficiário dos programas de habitação social fosse dada preferência às mulheres, o que se estendeu essa regra para a legislação do patrimônio da União, a mesma preferência de gênero.

Em relação à população do Recife, faz – se mister apresentar os dados demográficos referente às décadas da pesquisa.

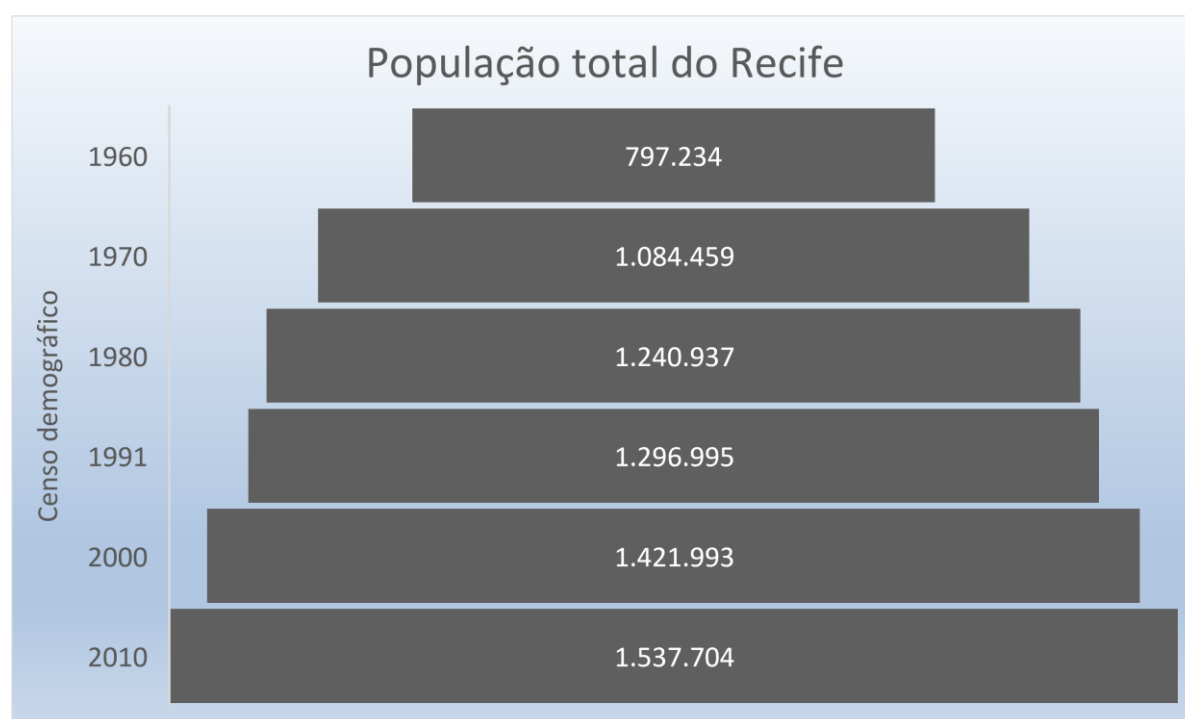


Figura 83. Dados demográficos da população total do Recife desde a década de 1960. Nota. Percebe – se que em 50 anos a população dobrou em números absolutos. Atualmente a população estimada do Recife é de 1.661.017 (2021), segundo o IBGE. Gráfico adaptado pela autora a partir da tabela 1287 do IBGE. O censo demográfico de 2020 ainda não foi feito no Brasil.

A tipologia das necessidades habitacionais tem duas formas: (I) Inadequação Habitacional (características relacionadas a ausência e/ou deficiência da infraestrutura); (II) Déficit Habitacional (falta de unidades habitacionais para as famílias de baixa renda).

Os dados atuais do Recife dão um diagnóstico do que foi executado em relação a alguns elementos urbanísticos e a seus atributos enquanto espaço urbano, e do que ainda carece na cidade.

O Recife em 2010 apresentava uma densidade demográfica de 7.039, 64 habitantes por quilômetro quadrado. Quanto à população ocupada (2019), o número era de 718.741, o que correspondia a 43, 7% do total da população. O que realmente chama atenção, em 2010, 38, 1 % da população possuíam um rendimento mensal per capita de até meio salário-mínimo. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Recife no censo de 2010 era de 0, 772. No ranking

nacional de IDH, o Recife ocupa a 210ª posição, dentre 5.565 municípios. O Recife, no ranking de Incidência de Pobreza, ocupa o 181º, dentre 185 municípios no Estado de Pernambuco, enquanto em escala nacional o Recife ocupa a 2.848ª, de um total de 5.507 municípios pesquisados.

Quanto à mortalidade infantil, é de 11,5 óbitos por mil nascidos vivos. A terça parte da população do Recife é composta por grupos de idade entre 30 a 39 anos e de 40 a 49 anos. O grupo de idade com menor número é de 70 anos ou mais, em torno de 5% da população total. Quanto ao gênero, o grupo feminino é predominante, 54%, assim como no tipo de composição familiar convivente residente em domicílio particular predomina a mulher sem cônjuge e com filhos. Por outro lado, a mulher recebe 25% a menos de rendimento comparado ao gênero masculino²¹.

No que concerne ao território, em 2010, o esgotamento sanitário adequado cobria 69, 2%; a arborização de vias públicas foi registrada em 60, 5 %; e a urbanização de vias públicas era de 49, 6% do espaço urbano do Recife. Interessante é a informação relacionada ao automóvel para uso particular que foi identificada em 162. 023 domicílios, de um total de 470.896 domicílios mapeados no espaço urbano do Recife, a demonstrar a necessidade de um bom planejamento de mobilidade por meio de transporte público ou alternativos ao uso individualizado do carro, já que menos da metade dos domicílios possui este meio de transporte. Os bens duráveis mais presentes nos domicílios recifenses são a televisão, a geladeira, o telefone celular e o rádio, estão em quase a totalidade dos domicílios. Os dados foram trazidos do site [IBGE | Cidades@ | Pernambuco | Recife | Pesquisa | Censo | Amostra - Resultados gerais](#).

De acordo com informações do déficit habitacional no Recife, calculado pela Fundação João Pinheiro (Pinheiro, Déficit Habitacional no Brasil 2015: resultados preliminares, 2017):

2010: população de 1.537.700 e déficit habitacional de 62.687 unidades habitacionais;

2018: população 1.636.100 e déficit de 66.370 unidades habitacionais.

A característica geográfica do Recife é formada por planícies inseridas na classificação jurídica de dominialidade pública, em consequência dos terrenos de marinha e seus acrescidos, ocupada predominantemente pelas classes sociais mais abastadas, sendo que as áreas de mangues e alagáveis sofreram ações humanas que constituíram uma vasta área denominada de terreno acrescido de marinha, com comunidades irregulares de ribeirinhos e palafitas. Na região noroeste, a cidade apresenta morros, com ocupações espontâneas, sem o devido planejamento, passíveis de sofrer desastres naturais, pelos regimes das chuvas.

Essas comunidades fixadas em áreas ribeirinhas, encostas e em mangues apresentam falta de sistema sanitário, com os dejetos lançados nos córregos e rios. (Nascimento & Castilho, 2018).

²¹ Informações retiradas [IBGE | Cidades@ | Pernambuco | Recife | Pesquisa | Censo | Amostra - Rendimento](#)

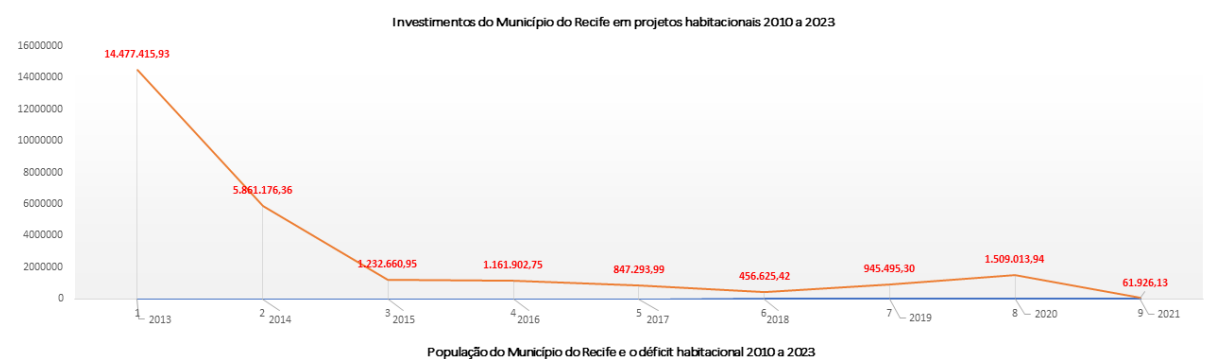


Figura 84. Gráfico a demonstrar a diminuição drástica dos investimentos públicos nos projetos habitacionais, de 2013 a 2021. Abaixo, população do Recife a partir de 2010 até a projeção para 2023 e a relação com o déficit habitacional correlato. Fonte: Os dados da população do Recife e do déficit de moradia de 2013 a 2021 foram fornecidos pela Fundação João Pinheiro (Pinheiro, 2021); o gráfico a demonstrar os investimentos em moradia é do Portal de Transparência do Recife em <https://public.flourish.studio/visualisation/10181219/>.

Do ponto de vista demográfico, a população do Recife é toda urbana, e com uma concentração maior, ou mais densa nas encostas dos morros da região noroeste da cidade, que são os bairros com maior vulnerabilidade social, econômica e territorial.

Ao trazer os dados dos projetos construídos desde 1964, os números comprovados não atendem metade do déficit anual da cidade do Recife. Mesmo com o subsídio originado das terras públicas, que no período de 2003 a 2018, tenha ocupado 60% de toda a área destinada à habitação social.

RPA 1: (2003 a 2018)

- ✓ Bairro do Recife: Lote 3, Quadra 40 (parte), Rua do Brum.

CONJUNTO HABITACIONAL NOSSA SENHORA DO PILAR

Histórico: Atende a comunidade Nossa Senhora do Pilar, ou antiga comunidade ou favela do Rato, localizado no bairro mais antigo da cidade, onde ocorreu o início da colonização. Em 1975, o Porto do Recife, em seu processo de expansão, desapropriou vários sobrados e alguns deles estavam abandonados, com ocupação irregular, e essa população ficou desabrigada, apesar dos proprietários terem recebidos as indenizações, quando construíram a favela do Rato.

O CH PILAR abrange mais de uma quadra, haja vista que por lei municipal, não é permitido o remembramento dessas quadras, e a constituição de uma única matrícula para o imóvel, por ser área de preservação rigorosa. O início da intervenção pública nesta área se iniciou em 1999, com o Programa de REQUALIFICAÇÃO URBANÍSTICA e INCLUSÃO SOCIAL da COMUNIDADE PILAR. A renovação do contrato de transferência, por Concessão de Direito Real de Uso – CDRU ao Município do Recife, foi assinado em março de 2018.

O Conjunto Habitacional Pilar foi previsto em duas etapas, com total de 588 UH. Parte foi entregue e parte ainda em construção. Na planilha da prefeitura, o C H Pilar tem sua localização na Rua Bernardo Vieira de Melo, Nº 250, apesar de ter outros logradouros em razão da impossibilidade de

proceder ao remembramento dos lotes, por impedimento da legislação municipal. Executor: URB; Recursos: OGU; Entrega: Dez/ 2017; Local: Quadra 40 Pilar, bairro do Recife; Comunidade: Nossa Senhora do Pilar; UH: 198.

O pedido do Município do Recife foi feito em novembro de 2003. A previsão era de 463 UH nas Quadras 45 e 55, que naquela data tinha uma população a ser beneficiada de 1.052 pessoas, com o pior IDH do município, segundo informações da PCR. Em 2010, o Município reitera o pedido de cessão do imóvel sob análise. A área também é denominada Quadra 25. Na Quadra 25 foi publicada Portaria de Declaração de Interesse do Serviço Público – PDISP para destinação de requalificação urbana com construção de Praça e equipamentos urbanos (PDISP n.º 118, 03.05.2011, D.O.U. publicada em 04.05.2011, n.º 84, Secção 1, pág. 71.

Terreno: Classificado como terrenos de marinha e Nacional e nacional interior, incorporado ao Patrimônio da União pela extinção da Portobras, na década de 1980.



Figura 85. Terreno afetado à construção do conjunto habitacional Nossa Senhora do Pilar, no bairro do Recife. Nota. Percebe-se à direita da imagem o conjunto de casebres da comunidade a ser beneficiada. Uma questão relevante é a que os lotes não foram remembrados pelo município, posto que como donatário que recebeu os lotes, tem o encargo de regularizar. O conjunto habitacional já foi construído e entregue aos beneficiários, que ainda não receberam a titulação da propriedade. Fonte: imagem do google earth, retirado do processo administrativo nº 04962.001920/2008 – 93, documento produzido pela servidora Paula de Faria Neves Ferreira.

RPA 6 (1964 a 1986)

- ✓ Bairro Ipsep: Av. Senador Robert Kennedy; Rua Gonçalves de Magalhães e Av. Saldanha Marinho.

CONJUNTO HABITACIONAL COSTA E SILVA

Histórico: Erguido no final da década de 1970 e início de 1980, influenciado pelo processo de urbanização decorrente da instalação do aeroporto do Recife, na década de 1940, que deu arranque à infraestrutura urbanística, como instalações de estradas urbanizadas, iluminação, canteiros centrais e cobertura asfáltica, de acordo com os estudos de (Santos, 2002, p. 65), que reforça o nosso entendimento ao afirmar:

As políticas fundiárias, associadas à localização produzidas pelo SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, que financiava as habitações de renda média e alta) em áreas mais bem servidas de equipamentos públicos e serviços públicos, produziram um mecanismo de segregação socioespacial que relegou as habitações populares, sobretudo as produzidas pelos programas Cooperativas e COHAB-PE, a se localizarem nos espaços da periferia urbana.

Terreno: De domínio particular adquirido pela cooperativa (Inoocop – Guararapes) que construiu o conjunto habitacional Costa e Silva.



Figura 86. Acima à esquerda, ortofotocarta do bairro do Ipsep, com alcance do aeroporto internacional do Recife: escala 1:10.000, projeção ortogonal da fotografia n.º 120038, tirada no dia 17.06.1984. Nota. No detalhe acima à direita, vemos o **CH Costa e Silva** construído no primeiro subperíodo, em área particular. Fonte: A ortofocarta é do acervo da FIDEM – Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife, do governo do Estado de Pernambuco. A consulta ao google earth foi em 20.02.2020.

RPA 5 (1987 a 2002)

Bairro: Jardim São Paulo. Rua Lorena, n.º 513.

CONJUNTO HABITACIONAL BARBOSA LIMA SOBRINHO

Histórico: Este conjunto habitacional é localizado em um bairro com distância linear para o marco zero da cidade de 8,35 km, a contar do ponto centroide do bairro. Fez parte do PAR – Programa de arrendamento residencial, cujo modelo era financiado por contrato de arrendamento com opção de

compra ao final do período. Foi construído no início do ano 2000 (48 UH's), juntamente com outros habitacionais com essas características foram distribuídos em alguns bairros do Recife. As características eram fazer parte do PAR (financiados pela Caixa Econômica Federal), e prédios com poucas unidades habitacionais, podemos citar os conjuntos residenciais Isabel Urquiza (72 UH's), no bairro de Areias (RPA 5); residencial Gregório Bezerra (160 UH's), no bairro da Várzea (RPA 4); e o residência São José, no bairro de São José (56 UH's), área central do Recife (RPA 1).

Terreno: propriedade particular.



Figura 87. Imagem do conjunto habitacional Barbosa Lima Sobrinho. Nota. Fonte: Google earth, em janeiro de 2020.

O programa de arrendamento residencial – PA foi criado em 1999, no governo de Fernando Henrique Cardoso, e atendia famílias de até 5 salários-mínimos, a demonstrar que havia uma preocupação do governo em incluir parcela da classe média baixa para obtenção do financiamento habitacional. Ao cumprir 15 anos de pagamento da unidade habitacional, o adquirente poderia optar pela compra do imóvel.

PARTE 3 – ARTICULAÇÃO CIDADE E HABITAÇÃO SOCIAL NO RECIFE

“Apenas parcialmente é possível controlar o crescimento e a forma da cidade. Não existe um resultado, mas somente uma contínua sucessão de fases.”

Kevin Lynch

The Image of the City. 1960.

Capítulo 5 – “Ideologia Construída” e Leitura relacionada aos aspectos Político/Legal, Socioeconômico, e Habitacional/Urbano do Recife, de 1964 a 2018

O período entre 1964 e 2018 possui fatos e ações que determinam tendências predominantes de modo a permitir subdivisões temporais – com características político/legal, urbana/habitacional – que vão influenciar na ocupação do solo urbano quando se analisa a Habitação Social e os seus conjuntos habitacionais, ou seja, busca – se entender o processo político e o planejamento da habitação social em diferentes momentos.

Vale destacar que esses marcos eleitos não têm efeitos absolutos no entendimento do processo aqui investigado e algumas nuances são até contraditórias, como por exemplo o fim do primeiro subperíodo em 1986, com a extinção do BNH, enquanto a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi, sem dúvida, um fato político, jurídico e ideológico importantíssimo para as forças sociais que lutaram por aprovar medidas afirmativas e de inclusão dos segmentos sociais mais vulneráveis, contudo, na linha de raciocínio da presente investigação, a extinção do BNH se tornou significativo por interromper um modelo de Habitação que não atingiu seus objetivos, e por ser um “produto típico da ditadura militar” , conforme (Villaça, 2001).

De acordo com o constitucionalista José Afonso da Silva (Silva, 2005), a Constituição representa escolhas ideológicas que permeiam o ordenamento jurídico e espelham a vontade das classes sociais economicamente dominantes, o que se referiu como elementos, conteúdo das constituições. O referido autor afirma que além desse conteúdo ideológico, a Constituição espelha o elemento socioeconômico, quando o texto constitucional cita como fundamento da República Federativa do Brasil os valores sociais do trabalho, o primado do trabalho e da livre iniciativa, bem como o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão. Percebe – se que a opção foi pela livre iniciativa e pelo capitalismo, contudo, o texto constitucional incorpora princípios e direitos sociais que relativiza essa escolha ideológica, como a função social da propriedade, o direito à moradia e a inclusão do capítulo sobre o planejamento urbano.

Os acontecimentos históricos vão mostrar o caminho construído pela sociedade, a permitir entender as políticas públicas para o setor da habitação social.

A seguir, as características dos subperíodos se relacionam ao processo de produção da Habitação Social em nível nacional.

Tabela 34

Pauta Interpretativa das Características da superestrutura e seus reflexos no espaço urbano no Recife, de 1964 a 2018

<i>Período</i>	<i>Aspecto Político/Legal</i>	<i>Aspecto Socioeconômico</i>	<i>Aspecto Urbano/Habitacional</i>
1964 a 1986	· Lei 4.380/64 – SFH. · Plano Nacional de Habitação. · Regime político ditatorial. · Política autoritária e repressiva. · Município sem autonomia	· Crise econômica internacional com o “desmanche” das políticas do Estado do Bem-estar Social. · Supremacia do mercado, da competição e da mercantilização. · Intervencionismo e Liberalismo. · Desenvolvimento econômico nacionalista de cunho autoritário, com execução de grandes obras (Itaipu, Transamazônica, Sudene, Sudam). · Sociedade rural em transição para urbana	· Início de uma política de Planejamento Nacional e de ação governamental, com órgãos executores e fontes específicas de recursos. · Banco Nacional de Habitação – BNH. · Cooperativas Habitacionais – Inocoop (Instituto de Orientação das Cooperativas Habitacionais). · Habitação de baixa renda nas bordas da cidade com número elevado de unidades habitacionais nos conjuntos habitacionais para HS. · Política Habitacional Intervencionista. · Elaboração de planos municipais detalhados, para diversos níveis de governo (“Plano discurso” (Maricato, as ideias Fora do Lugar e o Lugar fora das Ideias, 2000). · Desenvolvimento da atividade de planejamento urbano (PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano), submetido ao PND - Plano Nacional de Desenvolvimento. · Burocracia estatal centralizada. · Desvio do atendimento ao segmento social de baixa renda, em relação à carência habitacional. Os financiamentos contemplam os segmentos mais abastados. · Imóveis da União destinados prioritariamente para os particulares. · Programas: · 1975 – Financiamento de Lotes Urbanizados; · 1977 – Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação ou Melhoria da HS; · 1979 – Erradicação de Sub – Habitação; · 1984 – João de Barro: Incentivo a autoconstrução.

Período	Aspecto Político/Legal	Aspecto Socioeconômico	Aspecto Urbano/Habitacional
1987 a 2002	· Transição democrática. · Promulgação da CF/88 – Capítulo II, do Título VII (arts 182 e 183) – Da Política Urbana. · Estatuto da Cidade – Lei n.º 10.257/2001 e a MP n.º 2.220/2001 – CUEM. · Município protagonista da política urbana e de ordenamento do território urbano. · Transição democrática; · Nova Constituição – Destaque para a Política Urbana; · Estatuto da Cidade; · Lei 9.636/98 amplia as destinações imóveis federais para regularização; · Eleição de prefeito de centro-esquerda no Recife em 2000;	· Neoliberalismo. · Crise e hiperinflação. · Planos Econômicos. · Estabilização da moeda – Plano Real. · Privatizações.	· Extinção do BNH. · CRIAÇÃO das Companhias de Habitação (Estados e Municípios) – COHAB's. · Programas Habitacionais para assentamento subnormal: Habitar Brasil/BID; Programa de Arrendamento Residencial; Programa de subsídio à HIS. · Política Habitacional Neoliberal.

Período	Aspecto Político/Legal	Aspecto Socioeconômico	Aspecto Urbano/Habitacional
2003 a 2018	· Democracia.	· Regime sócio liberal.	· Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e os Plano Nacional de Habitação de Interesse Social- PNHIS.
	· Eleição coalizão de centro-esquerda. · Criação do Ministério das Cidades (MCidades, decreto n.º 4.665/2003): Secretaria Nacional de Habitação; de Saneamento; de Planeamento Urbano; e de Mobilidade Urbana. · Criação do SNHIS – Lei n.º 11.124/2005. · Alteração da legislação que regula as áreas de domínio público para priorizar a destinação à regularização fundiária de assentamentos informais e para HS (Lei n.º 11.481/2007).	· Política de Distribuição de renda. · Acesso facilitado ao crédito. · Política de ampliação de Universidades Públicas e de Institutos Federais Técnicos	· Programas: de Aceleração do Crescimento; minha casa minha vida- MCMV; Morar Melhor; Saneamento é vida; Carta de Crédito. · PMCMV – Entidades (a Associação é responsável direta pela execução do contrato de execução do conjunto habitacional); com recursos para mobilização social, organização comunitária e participação democrática da comunidade beneficiada. · HIS executada por vários órgãos: SEHAB/REC; SESAN/REC; URB/REC; CEHAB/PE; Associações sem fins lucrativos para Habitação. · Políticas Públicas integradas: PAC – Bacia do Beberibe, Saneamento e Habitação Social. · Produção habitacional em larga escala. · Atendimento majoritário aos segmentos de baixa renda enquadrados nos programas de Habitação Social, como o PMCMV, que contemplou 40% das metas às famílias com até 3 SM. · Déficit de 7, 2 milhões de Unidades Habitacionais, sendo 90% nas faixas de renda de até 3 SM e 70% desse déficit concentrado nas regiões SUDESTE e NORDESTE ((Amore, 2015). · O planeamento era atender as regiões do Sudeste e Nordeste prioritariamente, nas cidades com mais de 100 mil habitantes, em proporcionalidade ao déficit habitacional. · (Amore, 2015) chama atenção que o PMCMV simplificou o problema habitacional, pois o PlanHab elaborou um estudo mais complexo com 11 tipologias de municípios, em razão de seus dados demográficos, construindo vários modelos de programas habitacionais.

Nota: Elaborada pela autora.

O movimento político, econômico e social antecedente do golpe militar de 1964, juntamente com o contexto internacional, que vigorava o embate ideológico da guerra fria entre EUA e a antiga URSS marcaram os acontecimentos no Brasil.

A partir da década de 1950, o Brasil passava por um período de mudanças, apesar da população brasileira ser predominantemente rural, as principais cidades (São Paulo, Rio de Janeiro e Recife) estavam em processo acelerado de urbanização, com projetos de remodelações que buscavam modernizar o espaço urbano. Havia uma preocupação em transformar o centro arcaico e abrir novas vias, retirando os casarios que representavam o passado. Os automóveis começavam a ocupar as vias que se alargavam, e se pensava a cidade com essa finalidade, e empurrava os desvalidos para a periferia.

Brasília, de Lúcio Costa e de Oscar Niemeyer, foi projetada e construída entre 1957 a 1960 (governo de Juscelino Kubitschek (1955 a 1960), como um projeto do período monárquico para interiorizar a capital do Estado brasileiro.

A década de 1960 traz um componente político que vai criar um clima de confronto entre os trabalhadores e os empresários.

Eram reivindicações para se realizar a REFORMA de BASE, quando o presidente João Goulart (Jango) assumiu pela renúncia de Jânio Quadros, em 1961. Jango era um presidente com forte apelo popular, levando ao golpe de 1964, com a aliança dos militares e a classe dominante, com apoio do governo americano.

Foram 21 anos de ditadura militar (até 1985), que vão marcar uma política excludente, elitista e antidemocrática. Política que vai influenciar as políticas habitacionais e o planejamento urbano. Políticas de cunho nacional, com refluxo devido as crises econômicas e modelo impositivo do centro (Brasília) para os Estados e municípios.

5.1. Subperíodo de 1964 a 1986: Da ruptura Política ao fim do BNH

As mudanças que ocorreram no Brasil na década de 1960 se relacionam ao processo de industrialização concentrado na região sudeste (principalmente em São Paulo) e a ruptura político – institucional desde a renúncia de Jânio Quadros em 1961, com o recrudescimento da polarização política entre conservadores e as classes trabalhadoras urbanas e rurais, desembocando no golpe militar de março de 1964. Qual a relação deste contexto com o processo de urbanização e com a questão habitacional?

Os problemas urbanos eram o gatilho para as desigualdades sociais e econômicas, e vice-versa, com agravamento do modelo de desenvolvimento adotado de cunho autoritário desde 1964, conforme o pensamento de (Prado, 2010) e de (Brasileiro, 1981). O economista Luiz Prado (2010) ressalta que o crescimento das cidades e as migrações do campo para o espaço urbano causaram péssimas condições de vida, de habitação e de subemprego das massas trabalhadoras. Nesta mesma linha Brasileiro (1981, p. 29) complementa:

Os chamados ‘problemas urbanos’ não atingem de forma homogênea a sociedade (...). é nesse contexto que começa a se delinear a política nacional urbana, mas o processo sofre impacto provocado pela alteração nas relações de poder a nível nacional, com a instalação, a partir de 1964, de um regime de exceção, sob o comando das Forças Armadas. Restringem – se, a partir de então, os canais de participação popular (partidos políticos, sindicatos, movimentos de massa, meios de comunicação). Isso (...) favorece o padrão de ocupação do solo de tipo concentracionista, propiciando também a distância entre as classes sociais.

As políticas públicas desse período foram marcadas por decisões autoritárias e fortemente intervencionistas.



Figura 88. Registro fotográfico dos congressistas brasileiros na madrugada da deposição do Presidente João Goulart (Jango), no final de março de 1964, pelos militares. Nota. Fonte Revista Manchete, edição histórica de abril de 1964.

Essa **ruptura de 1964** se refletiu na organização política do Estado Brasileiro ao excluir o Município como um ente autônomo, por conseguinte as questões da habitação e do planejamento urbano se tornaram de caráter nacional. Vislumbra – se a dificuldade desse modelo em razão das diferenças territoriais, sociais e econômicas dos municípios e das várias regiões do Brasil. O momento reacionário se refletiu na legislação, e Raul Machado Horta (1982) aponta que ocorreu a chamada supressão de instância, quando os assuntos legislativos municipais (as questões locais relacionados ao espaço urbano) foram avocados pela esfera federal, e ainda retirou dos Estados – membros a competência de legislar sobre esses assuntos locais. Os prefeitos das capitais passaram a ser nomeados pelo governo central. Qual o reflexo na cidade?

Vale salientar que nos **anos 1970**, o Brasil passou a ter uma população urbana maior do que a rural e a taxa média de crescimento da população era alta desde a década de 1960, como se vislumbra do gráfico abaixo:

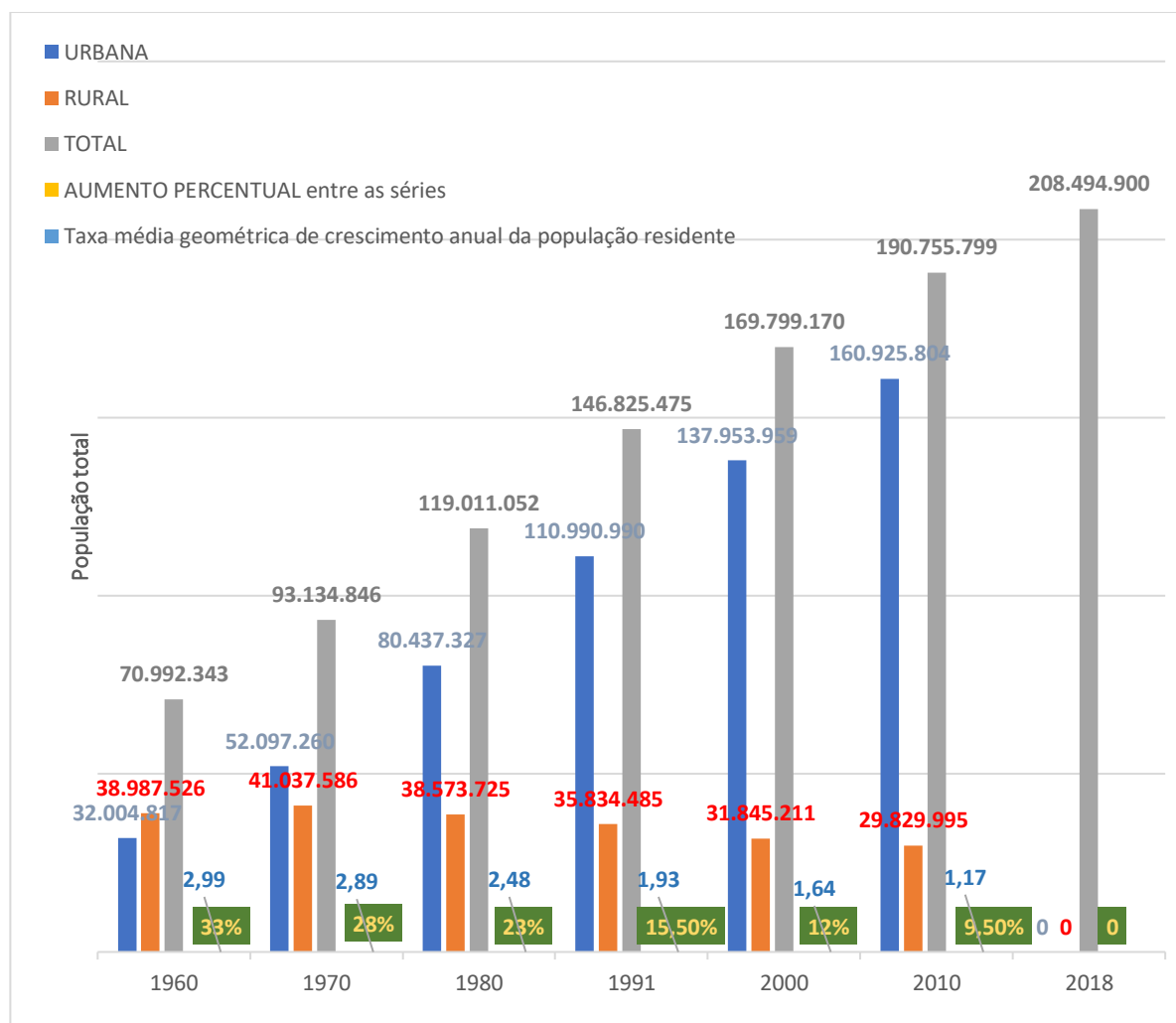


Figura 89. Gráfico. Evolução da população brasileira em séries temporais, com discriminação dos dados totais, dos dados por situação de domicílio (urbano e rural), com a porcentagem de crescimento de uma série temporal para outra, e a variável Taxa média geométrica de crescimento anual da população residente, que indica o ritmo de crescimento da população (influenciada pela variação dos dados da natalidade, da mortalidade e das migrações). Nota. Fonte: **Tabela adaptada pela autora** a partir das tabelas 202 (População residente por sexo e situação de domicílio); 1209 (População, por grupo de idade); 1162 (População residente e taxa média geométrica de crescimento anual da população residente); 7358 (Projeção da população, por sexo e idade); e 1288 (população nos censos demográficos por situação do domicílio), do IBGE. Consulta em 22.05.2021, às 17:55.

Imerso na ideologia do desenvolvimentismo, do crescimento econômico, os governos militares vão elaborar planos nacionais e notadamente de desenvolvimento urbano, com destaque para o Sistema Nacional de Habitação e o agente financiador de execução dos projetos habitacionais, que incluía a habitação de promoção pública ou habitação social, através do **Banco Nacional de Habitação – BNH**.

Como era o Brasil nas décadas de 1960 e 1970? O Brasil das décadas de 1960 e 1970 possuía uma população total de 70.119.071 e de 93.204.379 pessoas, respectivamente. No que se refere ao setor de atividade, por sexo, de acordo com os recenseamentos gerais destas décadas, o número total de homens e mulheres com mais de 10 anos, que estavam aptos ao mercado de trabalho era de 24.139.458 homens e 24.622.009 mulheres na década de 1960, sendo que economicamente ativos, nesta mesma década, havia uma discrepância abissal entre homens e mulheres, pois 18.597.163 homens estavam para apenas 4.054.100 mulheres, ou seja, o mercado de trabalho era dominado pelo gênero masculino. Esta predominância masculina se repete na década seguinte (1970), quando havia

um total de 32.580.846 homens e 33.423.484 mulheres aptos ao mercado de trabalho, mas economicamente ativos tinham – se 23.390.487 homens, e apenas 6.154.806 mulheres na década de 1970 (IBGE F. , 1971).

O Brasil se urbanizava, estava na transição de rural para urbano, contudo nas décadas de 1960 e 1970 as atividades econômicas mais exercidas eram relacionadas à agricultura, pecuária, silvicultura, extração vegetal, caça e pesca, e em segundo lugar estavam as atividades industriais, de acordo com IBGE, série histórica (1971).

Vamos ver um retrato da realidade dos domicílios particulares permanentes do Brasil, por situação (urbano ou rural), com objetivo de entender a realidade social e as repercussões no território, de acordo com algumas características relacionadas:

- ✓ Número de domicílios particulares permanentes por situação (urbano ou rural) em **1960** era de 6.550.784 urbano, e de 6.924.688 rural (total de 13.475.472): **Brasil mais rural;**
- ✓ Número de domicílios particulares permanentes por situação (urbano ou rural) em **1970** era de 10.467.286 urbano, e de 7.619.050 rural (total de 18.086.336): **Brasil mais urbano;**
- ✓ Outros dados importantes do distanciamento da realidade urbana e rural nas décadas de 1960 e 1970 eram (1) a condição de ocupação (próprios, alugados ou outra condição), (2) os serviços de abastecimento d'água, (3) a instalação sanitária e (4) a utilização da matriz energética para uso no fogão, vejamos em forma de quadro – resumo:

Tabela 35

Domicílios particulares permanentes por situação: Urbano ou Rural nas décadas 1960 e 1970.

DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES POR SITUAÇÃO E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS						
	1960			1970		
	TOTAL	Urbano	Rural	TOTAL	Urbano	Rural
Números Absolutos	13.475.472	6.550.784	6.924.688	18.086.336	10.467.286	7.619.050
CONDIÇÃO DE OCUPAÇÃO	TOTAL	Urbano	Rural	TOTAL	Urbano	Rural
Próprios	7.739.077	3.380.561	4.358.516	10.920.501	6.282.127	4.638.374
Alugados	3.027.210	2.733.380	293.830	3.444.976	3.223.086	221.890
Outra condição	2.641.837	387.342	2.254.495	3.706.632	951.646	2.754.986
ABASTECIMENTO D'ÁGUA	TOTAL	Urbano	Rural	TOTAL	Urbano	Rural
Rede geral	2.833.622	2.740.005	93.617	5.939.498	5.751.470	188.026
Poço ou Nascente	4.465.030	1.906.519	2.558.511	4.473.274	2.471.526	2.001.748
Outra forma de abastecimento e sem declaração	6.176.802	1.904.260	4.272.560	7.673.564	2.244.290	5.429.274
INSTALAÇÃO SANITÁRIA	TOTAL	Urbano	Rural	TOTAL	Urbano	Rural
Rede geral	1.871.038	1.823.365	47.673	3.157.208	3.121.180	36.028
Fossa Séptica	1.612.388	223.784	1.713.819	1.595.004	118.815	
Fossa rudimentar e outro escoamento	3.379.222	1.978.201	1.401.021	6.024.516	4.285.684	1.738.832
Sem instalação sanitária e sem declaração	6.613.145	1.360.935	5.252.210	7.190.793	1.465.418	5.725.375
FOGÃO	TOTAL	Urbano	Rural	TOTAL	Urbano	Rural
Lenha	8.258.243	2.699.498	5.558.745	8.231.106	2.159.602	6.071.504
Carvão	717.839	682.791	35.048	709.988	568.074	141.914
Outro combustível	462.002	430.261	31.741	132.691	114.787	17.904
Sem fogão e sem declaração	1.570.131	402.646	1.167.485	1.355.660	351.420	1.004.240

Nota. Quadro comparativo entre as décadas de 1960 e 1970, para caracterizar a demografia brasileira e alguns aspectos de transição da população rural para urbana. Fonte: (IBGE F., 1971), com adaptações da autora.

Na década de 1960, pouco mais de 80% dos domicílios urbanos tinham a condição de ocupação de ALUGADOS. Este mesmo indicador na década de 1970 chegava um pouco mais de 50% na condição de ALUGADOS.

No que se refere ao Abastecimento de água, nas décadas de 1960 e 1970, havia atendimento dos domicílios com as formas pesquisadas, predominando a rede geral de distribuição nas cidades.

O item INSTALAÇÃO SANITÁRIA, para as décadas de 1960 e 1970, pouco evoluiu, ou melhor, podemos dizer que ocorreu um encolhimento na prestação de instalação sanitária, já que em porcentagem apenas 28% da população urbana era atendida pela rede geral sanitária, enquanto na década de 1970, a parcela da população atendida nas cidades era de 30%. Contudo em números absolutos, na década de 1970 havia mais pessoas não atendidas pelo sistema sanitário da rede geral,

representando cerca de 7 milhões de famílias, das 10 milhões recenseadas, com carência da rede geral do sistema de esgoto.

Nas décadas de 1960 e 1970, o uso de combustão à lenha e a carvão predominaram no uso do fogão, o que se infere que não havia a utilização do gás butano como fonte de energia para a cozinha.

Uma análise bastante interessante foi desenvolvida por Orlando Cariello Filho (2011), que faz uma relação entre **as políticas de habitação no Brasil entre 1964 a 2002** e as políticas salariais/trabalhistas, defendendo que o Poder Público não interfere no planejamento para a habitação apenas como uma política setorial, mas intervém na vida das classes trabalhadores por meio da regulamentação da política salarial, e na exclusão de direitos dos trabalhadores, que concorrem “para a degradação das suas condições de vida, a realimentação do favelamento, do déficit quantitativo e qualitativo de moradias e de outros indicadores da reprodução ampliada da carência e da escassez de habitação.” (Cariello Filho, 2011, p. IV).

No entendimento aqui é de que inicia – se a interferência pública de **CARÁTER NACIONAL** nas questões fundiárias e de construção de conjuntos habitacionais em áreas urbanas para habitação social, sem querer minimizar as ações estatais anteriores, contudo com um caráter muito mais relacionado ao corporativismo de determinadas categorias profissionais do que uma medida mais abrangente, pelo perfil socioeconômico.

Conforme afirmou Lúcia Zanin (Shimbo, 2010, p. 123), entre 1964 e 1985:

o sistema habitacional brasileiro era promovido política e financeiramente pelo BNH, pelo qual era controlado pelo Estado, com duas vertentes: (1) mercado habitacional para setores de alta e média renda, com financiamento privado; e (2) para os setores de baixa renda, a partir da promoção pública”. De acordo com a autora, na década de 1980, “a produção habitacional promovida diretamente pelo Estado retraiu – se, atingindo, sobretudo, as Companhias Habitacionais (COHAB’s), e se iniciou o processo de canalização direta dos recursos públicos para promotores privados.

A Lei n.º 4.380/64 estabeleceu a intervenção no setor de construção de habitações e para o financiamento da casa própria, não só determinou tais regras, mas também passou a formular a política nacional de habitação (incluída a Habitação Social) e de planejamento do território. Instrumentalizou sua ação centralizada nas áreas referidas por intermédio do (1) Banco Nacional de Habitação – BNH; (2) do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU; (3) das Caixas Econômicas Federais, Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado – IPASE, das Caixas Militares, dos órgãos de desenvolvimento regional e das sociedades de economia mista. Deduz – se da interpretação da lei que o órgão central criou um banco financiador, um órgão federal de planejamento da Habitação em geral e de menor renda, e contemplou habitação para determinadas categorias profissionais.

O Sistema Financeiro de Habitação instituído pela Lei n.º 4.380/64 quanto às **fontes de recursos** era formado por 2 subsistemas: **(1) o SBPE** (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos); e **(2) BNH – FGTS** (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço). De modo bem didático Cláudio Hamilton (Santos C. H., 1999) explica como funcionavam os 2 subsistemas do SFH.

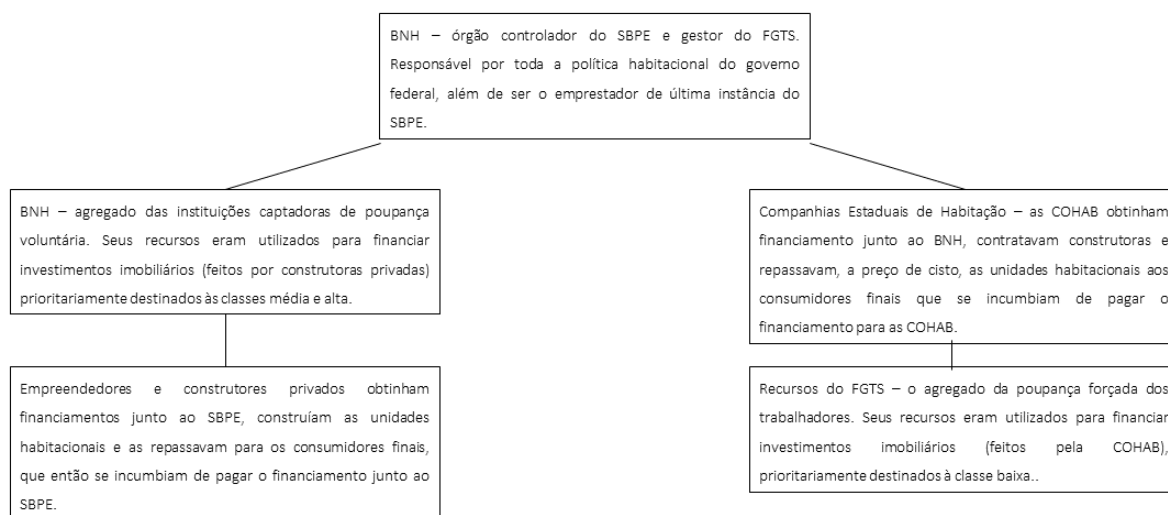


Figura 90. Esboço do SFH, seus Subsistemas, e suas funções. Elaborado por Cláudio Hamilton (Santos, 1999, p. 12).

De acordo Denise Nascimento e Raquel Braga (Nascimento D. M., 2009), nos 22 anos de existência do BNH, apenas 33.5% do orçamento para Habitação Social foi investido para este fim, com explícito desvio de finalidade. Segundo Cláudio Hamilton (Santos C. H., 1999), foram construídas em torno de 6 milhões de unidades habitacionais pelo SFH.

Ângela Souza (Política Habitacional para os excluídos: O Caso da Região Metropolitana do Recife, 2007) assevera que na **década de 1980** e particularmente em 1986, a execução da política habitacional não atendeu de modo significativo a demanda, fato atribuído à redução de investimentos nos programas habitacionais para setores de baixa renda. Continua o seu raciocínio ao atribuir este agravamento à crise econômica; aos conflitos pela posse da terra e pela dificuldade de acesso à moradia nas grandes cidades; à segregação espacial; à expansão ilegal da cidade, com um ordenamento territorial “para inglês ver”; à crise fiscal e redução do orçamento público para a habitação. Além desses fatores, mencionam – se a derrocada do regime militar, com a campanha massiva nas grandes capitais das DIRETAS JÁ em 1984 (reivindicação para o retorno do escrutínio universal para todos os cargos do Poder Executivo e Legislativo), a eleição em 1985, no colégio eleitoral de Tancredo Neves (veio a falecer antes da posse), que derrotou o candidato oficial dos militares e a vitória da oposição para os principais estados brasileiros em 1986.

Esse modelo vai vigorar até **1986**, quando ocorreu a extinção do BNH e o início de uma nova realidade de política habitacional, repita – se, com um quadro de crise econômica, desemprego e pouca liquidez no mercado imobiliário. A crise pela qual o país mergulhou vai refletir – se nas próximas décadas quanto às construções dos conjuntos habitacionais, com redução considerável nos investimentos.

A localização dos conjuntos habitacionais, de acordo com Souza (Política Habitacional para os excluídos: O Caso da Região Metropolitana do Recife, 2007), indica (I) a DESIGUALDADE entre os segmentos sociais; (II) as condições de fruição da cidade.

Outra particularidade deste período é a volta dos **Movimentos Sociais urbanos**, na década de 1970, que podem ser entendidos como uma forma organizada/articulada de parcela da sociedade civil,

direcionada a várias dimensões da vida da população na cidade, que não seja do âmbito laboral, este da alçada dos sindicatos, de acordo com a definição de (Perruso, 2012). Na visão de Prist e Bucci (2021, p. 632), **os Movimentos Sociais** se apresentam como uma das formas de atuação nas “esferas públicas informais, compreendidas como as redes de comunicação informal localizadas no interior da sociedade civil que contribuem para a formação da opinião e da vontade, por sua vez, constituem a periferia do sistema (comunicativo e de tomada de decisão).”

Os parênteses para a definição de **Movimentos Sociais** estão relacionados a dar continuidade aos estudos de Ângela Souza, que detectou o papel importante destes movimentos no Recife na década de 1970, inobstante o momento histórico ser conhecido como os “anos de chumbo”, quando a repressão dos governos militares sobre a resistência radicalizou para perseguir, torturar e matar seus opositores, esses movimentos sociais, vinculados ao tema acesso à terra, denunciavam a política urbana excludente, e reivindicavam a permanecer na cidade, ter acesso à habitação, à terra urbana e à fruição da cidade.

Esta luta dos movimentos sociais se expande para a área metropolitana do Recife, e a questão da habitação e o acesso a terra urbana marcaram essas lutas, que vão refletir – se no pioneirismo da legislação urbanística produzida em Recife no início da década de 1980, com a instituição das **Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS**, mas é no momento uma questão alheia a presente tese, ainda que de fundamental importância para o estudo do processo de ocupação do Recife e sua inserção na área metropolitana a partir da década de 1960.

Não menos importante é uma situação bem peculiar entre as décadas de 1980 a 1990, quando os grandes conjuntos habitacionais construídos pela **COHAB – PE** nas cidades conturbadas da área metropolitana do Recife, como em Paulista, Jaboatão dos Guararapes, por exemplo, ocasionam migrações de dentro para fora, ou seja, do Recife para essas cidades com a aquisição de unidades habitacionais de baixa renda e levou a um incremento populacional às cidades vizinhas do Recife.

Neste período, é possível identificar duas tendências no que concerne à habitação de baixa renda, uma era o grupo que acessou as unidades habitacionais para habitação social por meio **do financiamento pelo BNH**, contudo o padrão era os conjuntos habitacionais do BNH na periferia da cidade. E outro grupo que não tinha as condições mínimas para constituir um financiamento pelo BNH e não havia uma política habitacional específica para essa população com renda inferior ao mínimo, o que levou à formação de **áreas periféricas invadidas**, agravadas com a falta de infraestrutura urbanística. Entre 1975 a 1990, 26% da área urbana ocupada era caracterizada como área de ocupação por assentamentos pobres e informais, de acordo com (Souza, Política Habitacional para os excluídos: O Caso da Região Metropolitana do Recife, 2007).

Não é difícil de pôr em causa que **o valor fundiário** teve um incremento considerável, pela exiguidade de terra firme, pelo orçamento público a estimular o mercado formal da habitação social pelo BNH e as terras de planície e secas apropriadas pelo mercado imobiliário especulativo. Já entre as décadas de **1990 a 2000**, quando se consolidou a aplicação da legislação de regularização fundiária para

assentamentos informais e consolidados na periferia do Recife, ou em áreas públicas federais, o movimento migratório se inverteu, ou seja, saiu de várias cidades da área metropolitana do Recife e se instalaram na capital pernambucana. Esse movimento foi bem pesquisado pelo Observatório das Metrópoles na sua unidade do Recife por Ângela Souza (2007, p. 119):

Estreitamente vinculada às características do sítio e ao processo produtivo sob o qual a Região Metropolitana do Recife se desenvolveu, a expansão dos núcleos urbanos da metrópole se fez, predominantemente, sobre aterros em áreas de maré, nas faixas litorâneas e sobre terras de antigos engenhos de açúcar, que até o final do século XIX margeavam os mangues de toda a região. A estrutura fundiária dos municípios litorâneos caracteriza-se, assim, por grandes extensões de “terras de marinha”, às quais se somam as áreas loteadas e os remanescentes desses antigos engenhos, que se expandem pelos demais municípios da região.

No primeiro subperíodo (1964 a 1986), os conjuntos habitacionais foram construídos nas RPA's 5 e 6, em suas bordas.

5.2. Subperíodo de 1987 a 2002: Da Descentralização da Política Habitacional à estagnação da produção habitacional para Habitação Social

Logo depois da extinção do BNH, é promulgada a Constituição Federal de 1988, com destaque não só para a função social da propriedade, pois a Constituição anterior já previa essa finalidade, mas a inovação constitucional com a redemocratização desde 1985, é a **autonomia política plena dos municípios** e o protagonismo que passa a ter, no que concerne à política urbana, à competência de legislar sobre questões locais, assim como é responsável pelo ordenamento territorial, controle do uso e da ocupação do solo, e do parcelamento.

O capítulo que trata da Política Urbana foi regulamentado pela **lei n.º 10.257/01 – Estatuto da cidade** e oferece meios legais para legitimar a inserção das populações fixadas em assentamentos informais, ilegais e irregulares, por meio de instrumentos de reconhecimento ao direito à habitação e de regularização à moradia nessas áreas, como a usucapião urbana (em áreas particulares), a concessão de uso especial para fins de moradia – CUEM, e a concessão de direito real de uso – a CDRU (ambas em áreas públicas).

A Constituição Federal de 1988 determina que é de competência concorrente (União, Estados, Municípios e Distrito Federal):

Art. 23 – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

O marco legal determinado pela Constituição Federal começou a mudar de rumo das políticas habitacionais de baixa renda ou de promoção pública, em um processo de desconstituição da marginalização dos moradores da favela e das palafitas. A luta por moradia teve um papel importante na década de 1970 e 1980, apesar do período antidemocrático (Souza, Reconfiguração das Políticas Nacionais de Desenvolvimento Urbano: Habitação, 2005).

É um período de transição democrática. É um período de contradições, mas que avança nas próximas décadas.

Neste período, apesar dos avanços e recuos políticos, a legislação do patrimônio da União é modificada, no intuito de incluir esses avanços constitucionais e legais para as destinações das áreas públicas para atender o interesse público, particularmente às demandas por terreno, e tal subsídio se agregava a todo procedimento de direcionar à habitação social e à regularização fundiária.

O Recife espelhava esse quadro político e ideológico, e as mudanças dos ventos democráticos.

5.3. Subperíodo de 2003 a 2018: Do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social aos programas habitacionais em grande escala produtiva para a Habitação Social

O bairro do Recife abriga o Porto do mesmo nome e tem origem histórica. Passou por todas as etapas de uso atreladas ao momento econômico vivenciado. Algumas passagens merecem registros, como a grande reforma promovida no início do séc. XX, com a derrubada da maior parte dos casarios antigos para dar lugar a um bairro com inspiração europeia. Na década de 1980, a decadência era nítida, o abandono e a favelização da comunidade que vivia em torno do Porto agravaram mais ainda. São nessas condições que começam as discussões de revitalização e reurbanização. As ideias pululavam para conciliar os interesses públicos e privados. Vigia a nova Constituição de 1988, que empunhava como direito coletivo protegido a função social da propriedade e o princípio da dignidade da pessoa humana. Nesse toar, começam os planos urbanísticos que defendiam o “mix social”.

Um caso emblemático, que representa a discussão teórica travada no capítulo 1, com os autores (Alves S. , O mix social no âmbito das políticas de habitação e de regeneração urbana: uma análise comparada internacional, 2015) e (Monteiro & Sombini, 2019), no que se refere ao “mix social”, quando o planejamento urbano prevê a mistura social, com alterações urbanísticas atrativas que atendam ao modelo discutido, é o caso do **Programa de Requalificação Urbanística e inclusão social da comunidade do Pilar**, localizada no bairro mais antigo do Recife, onde se constituiu o Porto do Recife, e movimentavam as mercadorias de importação e exportação desde o período colonial.

O programa acima tinha similitude com o **Programa Nacional de Reabilitação de áreas urbanas centrais** que foram executados no Rio de Janeiro (Porto Maravilha) e em São Paulo (PPP habitação de interesse social), com debates institucionais desde os finais da década de 1990 e implementado a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades. Por intermédio de parceria com outros órgãos federais, e os municípios correspondentes, o programa buscava atrair a iniciativa privada, para desenvolver atividades geradores de capital, com o turismo, com a cultura e áreas comerciais, por meio de grandes investimentos públicos, e reurbanização para atrair moradores de classe média e abastada, assim como a construção de conjuntos habitacionais para as comunidades de baixa renda que viviam nesses centros decadentes, principalmente com a crise e abandono das áreas portuárias e antigas da cidade, desde a década de 1980.

Os Programas Nacional de reabilitação de áreas urbanas buscavam:

- Promover melhorias para os habitantes e frequentadores das áreas centrais;

- Incluir a população de baixa renda em programas habitacionais e aplicar os instrumentos de regularização do Estatuto da Cidade;
- Estimular as potencialidades econômicas de complementariedade das atividades;
- Promover o desenvolvimento de pequenos negócios;
- Investir na diversidade habitacional para camadas médias e altas também dividirem o espaço e a estrutura pública;
- Trazer investimentos públicos e privados para a área;
- Consolidar a cultura da reabilitação e da formação tecnológica voltada para reforma e adequação dos edifícios para novos usos.

É nesse contexto que se aponta a construção do conjunto habitacional Nossa Senhora do Pilar, para contemplar a antiga comunidade do rato.

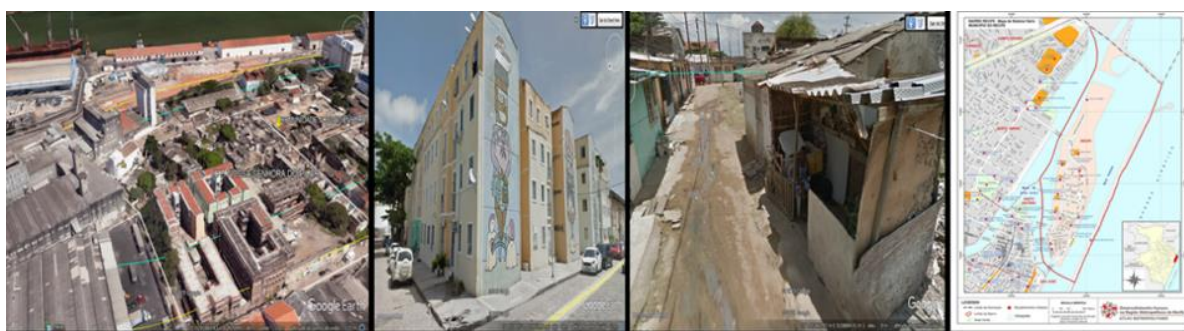


Figura 91. Imagens do C H Nossa Senhora do Pilar e das péssimas condições vividas pela comunidade beneficiada (antiga Comunidade do Rato). Nota. O CH Nossa Senhora do Pilar está localizado no bairro do Recife, na RPA 1, em terreno de propriedade da União. Fonte: Imagem do Google earth, 30.01.2020.

Neste subperíodo, o que abrange o processo atual de ocupação do território da cidade do Recife, vamos analisar alguns indicadores que retratam as características urbanísticas do Recife. Vamos utilizar os indicadores colhidos nos censos demográficos decenais e nas pesquisas anuais executadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Tabela 36

Dados sobre abastecimento de água em 2018, com abrangência Brasil e Recife em números de domicílios totais e atendidos

DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES		
2018		
ABASTECIMENTO DE ÁGUA	Brasil	Recife
TOTAL DE DOMICÍLIOS	71.015.000	578.000
Rede Geral de Distribuição	60.951.000	526.000
Poço profundo ou artesiano	4.900.000	48.000
Poço raso, freático ou cacimba	2.256.000	3.000
Fonte ou nascente	1.451.000	x
Outra	1.456.000	0
TOTAL DE DOMICÍLIOS ATENDIDOS	71.014.000	577.000

Nota. Abastecimento de água em referência geográfica Brasil e Recife, indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continuada Anual – PNADC/ IBGE, adaptado pela autora a partir da tabela 6731 do IBGE. Consulta em 19/03/2022, às 19: 33 hs.

Pelos dados acima, a cidade do Recife dá cobertura à população na sua quase totalidade.

Tabela 37

Dados sobre condição de ocupação do domicílio no ano de 2018, com abrangência Brasil e Recife

Domicílios e Moradores, por condição de ocupação do domicílio						
Ano - 2018						
Brasil e Município	Condição de ocupação do domicílio					
	Total	Próprio de algum morador - já pago	Próprio de algum morador - ainda pagando	Alugado	Cedido	Outra condição
Brasil	71.015.000	47.359.000	4.204.000	12.882.000	6.439.000	131.000
Recife (PE)	578.000	382.000	20.000	137.000	34.000	5.000

Nota. Tabela representativa da condição do domicílio e sua relação com o morador para o Brasil e Recife, ano de 2018. Fonte: tabela 6821 do IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual – 1.ª visita, com adaptações da autora. Acesso em 19/03/2022, às 21:50 hs.

A tabela acima demonstra que mais de 30% dos domicílios no Recife são alugados, enquanto em nível nacional esse índice de ônus excessivo com aluguel não alcança 20%.

Reforça que há um déficit habitacional significativo, demonstrado em análises anteriores.

Capítulo 6 – Cidade e Habitação Social: Território Conquistado pela “Ideologia Construída” e pela influência dos Terrenos de Marinha

O urbanismo, quase tanto quanto o sistema, está na moda. As questões e reflexões urbanísticas saem dos círculos dos técnicos, dos especialistas, dos intelectuais que pretendem estar na vanguarda dos fatos. Passam para o domínio público através de artigos de jornais e de livros de alcance e ambição diferentes. Ao mesmo tempo, o urbanismo torna-se ideologia e prática. (Lefebvre, 2001).

O capítulo 6 caminha para discussão e introduz as conclusões sobre a triangulação que sustenta epistemologicamente a presente investigação: o território no tempo definido; o debate sobre a “Ideologia Construída”; e a relação das áreas públicas, com a regulamentação dos terrenos de marinha pela particular característica geomorfológica da cidade do Recife, com as águas marítimas, e com a habitação social.

É importante desenvolver a análise reunindo os modelos da habitação social, que foram explorados nos capítulos 3 e 4, juntamente com as características políticas, sociais, econômicas, bem como seus reflexos no território, por incidir a ideologia oriundas das condições materiais da sociedade.

Dessa análise, o capítulo procura responder ao objetivo geral da investigação.

Questões ideológicas permeiam o percurso histórico do planeamento urbano para Habitação Social no Brasil, assim como outros estudos em Portugal também asseveram essa ligação entre a ideologia e a moradia de baixa renda. (Santos, 2015).

A luta pela moradia de baixa renda foi alçada a tema constitucional, o Estado passou a se comprometer em atuar politicamente para produzir ou patrocinar a moradia. Estão nos dispositivos na Constituição da República de Portugal de 1976 e na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Essa intervenção direta do Estado foi herança do Estado do bem-estar social, do pós-guerra.

Ser uma norma constitucional não tem um condão para efetivar o direito à habitação adequada. Os governos com suas colorações ideológicas irão espelhar na elaboração do ordenamento do território, no planeamento urbano e na execução do orçamento público as escolhas político-ideológicas.

Qual o modelo ou quais modelos de habitação social podemos percorrer, após o caminho metodológico e teórico percorrido? Esses modelos podem significar solução ou problema para a demanda habitacional de baixa renda? O processo metodológico foi pertinente às premissas teóricas e hipotéticas do objeto de estudo?

Dois campos são bem claros nas questões acima especuladas: (1) A área de conhecimento sobre o tema habitação social com as especificidades do território e do tempo recortados como estudo de caso; (2) A área metodológica erguida para o percurso investigativo.

São desafios que instigam o investigador no procedimento de transformação do conhecimento científico e o contributo que se propõe a dar à ciência e à academia.

A história ou a régua temporal das políticas habitacionais não pode ser apartada do modelo de habitação social em execução no Brasil e em Portugal. Precisa sim desse resgate. Do Estado mínimo

para o Estado do bem-estar social, as sociedades explicitam o elo entre sua base econômica da sua superestrutura. Contudo, a sociedade atual não se reduz apenas a esse vínculo, pois novas formas de microprodução de poder e de organização social vem a se desenvolver, trazendo a governança territorial como modo de democratizar o espaço e de dividir o direito de desfrutar o espaço urbano. Essa última reflexão buscamos em João Ferrão (2015). E por que citá-lo? Porque a habitação não se apresenta apenas por meio do controle ou da intervenção do Estado, antecede – o e ultrapassa – o. Mas o direito de habitar é tão importante quanto os demais que se traduzem em uma vida digna. Aliás, dignidade da pessoa humana é um princípio constitucional.

Resistência é o caminho para a conquista. A ideologia não é pensamento unânime, é resistência. A propriedade pública que atende a função social é resistência.

Os modelos de habitação social não se sucederam, são contemporâneos ou são diacrônicos. As áreas públicas vão ser utilizadas conforme a ideologia que rege o governo em exercício. De uso privatista, para destinação de interesse social, as mudanças vão acompanhar o que era prioritário às políticas habitacionais.

A geomorfologia da cidade do Recife vai dar uma característica particular para a destinação de espaço urbano para várias funções, e em particular para a habitação. As transformações ocorreram com as diretrizes que guiaram a concepção de cidade que se pretendia, materializada no ordenamento territorial.

Vejamos o resultado da pesquisa em campo com a estruturação dos projetos dos conjuntos habitacionais, a título exemplificativo:

BAIRRO: AFOGADOS

Localização: RPA 5.

Distância do Marco Zero: 4, 59 Km.

Área territorial: 369 hectares

População Residente: 36.265 habitantes.

Média de moradores por domicílio: 3, 3 habitantes. Censo 2010.

1. Conjunto Habitacional Clube Ferroviário - HCF

1 – Acrônimo do conj. habitacional	HCF
2 - Subperíodo	2003 a 2018
3 - Denominação	Conjunto Habitacional Clube Ferroviário
4 – Comunidade Atendida	Beneficiários ligados ao Movimento de Lutas no Bairros, Vila e Favelas - MLB
5 – Localização	Av. 21 de Abril, S/N, próximo estação metrô, onde se localizava o antigo Clube Ferroviário do Recife. Lote 1 - A. CEP 50.820 - 000
6 - Bairro	Afogados
7 - Latitude	288991.00 m E
8 – Longitude	9106728.00 m S
9 – Elevação	4 m
10 - Área	24.369 m²
11- Natureza terreno	Público. Nacional Interior. Oriunda da extinção da RFFSA (não – operacional).
12 – Processos Administrativos	04962.004878/2011-68 - PDISP 04962.003032/2019-68 - Cobrança IPTU

13 – Início da Instrução. Data Afetação	Início da Instrução: 08.02.2008. PDISP nº 67, de 11.05.17
14 - Órgão Solicitante/executor	ENTIDADE- Pessoa Jurídica de direito privado sem fins lucrativos
15 - Conclusão da Regularização da área. Data e Condições	Após a transferência do imóvel da RFFSA, em 2008, A SPU/PE recebeu 2 pedidos para destinação do imóvel. Um foi do próprio clube Ferroviário que pleiteava a regularização definitiva, haja vista que possuía um título precário de posse, e outro, o Estado de PE para construção de residencial para os servidores do Estado. Em 2013, o MLB acordou com a SPU/PE a desocupação de área invadida da UFPE, desde que recebesse a área do Clube Ferroviário para a construção de habitacional a favor de seus beneficiários do Movimento. A SPU instruiu o processo para regularização da área em seu nome e após destinar para HS. O cartório, após analisar a documentação, oficiou a SPU/PE e decidiu que a área só poderia ser regularizada judicialmente, por não atender os requisitos legais, de acordo com o 4.º CRI. No início de 2017, a Justiça Federal autorizou a regularização do imóvel em nome da União. REGULARIZAÇÃO DA ÁREA NO CARTÓRIO: 03.03.2017. CONDIÇÕES: Cessão com encargo sob regime de CDRU gratuito e resolúvel. É fixado o prazo de 5 (cinco) anos para a conclusão do empreendimento, e para a titulação das áreas fracionadas em nome dos beneficiários finais, a contar da data de assinatura do contrato de CDRU,
16 - Programa	PMCMV - ENTIDADES
17 - N.º beneficiários	340 UH's
18 - Tipologia/Condições de entrega/ Infraestrutura	* Infraestrutura, Serviços e Equipamentos comunitários: Rede d'água, rede de energia elétrica de baixa e alta tensão, rede telefônica, pavimentação, esgoto pluvial, iluminação pública, coleta de lixo, transporte coletivo, comércio em geral, escola, saúde, segurança, lazer.
19 – Situação Atual	Contrato assinado em abril 2018, dentro do prazo para execução do HCF, que vence em abril de 2023, com possibilidade de prorrogação.
20 - Obs/Histórico	Foi selecionada a Entidade denominada Movimento de Lutas nos Bairros Vilas e Favelas- MLB. A MLB é uma associação privada, que exerce atividade em defesa de direitos sociais. Aviso de Seleção - 22.06.2017. A PORTARIA Nº 3.111, DE 20 DE MARÇO DE 2018, publicada no D.O.U. em 22.03.2018, autorizou a Cessão sob condição da CDRU para a MLB, do imóvel referido, com prazo de 5 anos para a execução do empreendimento, prorrogável. O Contrato de Cessão sob regime de CDRU foi assinado em 03.04.2018 e o Extrato do Contrato foi publicado em 20.04.2018, data a partir da qual se inicia a vigência do contrato. Matrícula do imóvel: 65.932, 4.º CRI. A União, pessoa jurídica de direito público, tem imunidade tributária para os impostos, de acordo com a CF/88, e o Município do Recife faz o lançamento da dívida em nome da União, para cobrança do IPTU. A avaliação da área, em 2003 foi de \$ 1.170.000 (Método Comparativo - Nível de Rigor Expedido (ABNT - NBR - 5676/92 - Normas para avaliações de imóveis urbanos).

IMAGENS – HCF

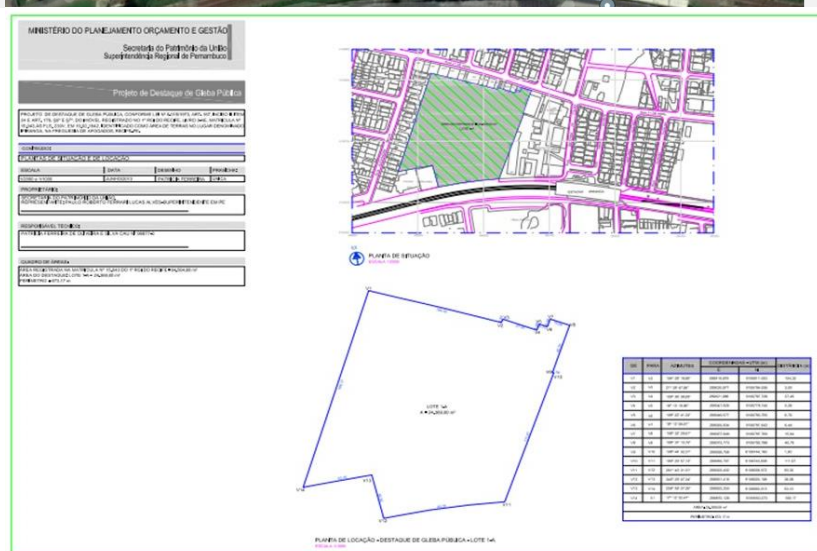
Área afeta ao HCF, com sua indicação no n.º 2. Ainda na imagem a identificação dos imóveis em seu entorno. Adaptado pela autora a partir de documento anexado ao Processo Administrativo n.º 0462.004878/2011 – 38, da SPU/PE.



Imagem do Google maps, com a delimitação da área do HCF, demonstrando o projeto arquitetônico em construção. Adaptado pela autora em 30.09.2020, às 14: 26 hs.



Planta anexada ao Processo Administrativo n.º 04962.004878/2011 - 38, elaborada pela servidora arquiteta Patrícia Ferreira, com objetivo de instruir a regularização fundiária, por meio do instrumento registral denominado DESTAQUE de Gleba Pública, e fazer o registro em nome da União da parcela definida para construção do HCF.



2. Conjunto Habitacional Vila Sul – HVS

1 – Acrônimo do conj. habitacional	HVS
2 - Subperíodo	2003 a 2018
3 - Denominação	Conjunto Habitacional Vila Sul
4 – Comunidade Atendida	Beneficiários ligados ao Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas – MLB, que estavam fixados irregularmente às margens dos trilhos de área afeta à RFFSA, no Recife em condições subumanas.
5 – Localização	Av. Sul, no lugar Pilatos, desmembrado do antigo n.º 2.061
6 - Bairro	Afogados
7 - Latitude	290333.00 m E
8 – Longitude	9106306.00 m S
9 – Elevação	3 m
10 - Área	27.002, 00 m²
11- Natureza terreno	Público. Terreno de marinha com acrescidos
12 – Processos Administrativos	10480.002861/86 – 91 04962.202381/2015-37
13 – Início da Instrução. Data Afetação	Início da instrução: 22.04.2015. PDISP n.º 68, de 15.05.2017
14 - Órgão Solicitante/executor	ENTIDADE- É uma Associação ou Pessoa Jurídica de direito privado sem fins lucrativos
15 - Conclusão da Regularização da área. Data e Condições	REGULARIZAÇÃO DA ÁREA NO CARTÓRIO: 22.07.2016. CONDIÇÕES Área destinada ao habitacional foi invadida por grupo em torno de 200 famílias, ligado ao MLB em 2016, o mesmo que se encontrava às margens dos trilhos da área operacional do DNIT, próximo à área sob análise. Em 02.08.2019, por meio de Ofício-circular, a SPU - órgão Central em BSB determinou a suspensão dos processos de destinação do PMCMV - Entidades, que seria individualmente analisado. Em setembro de 2019, após vistoria no local, a SPU/PE verificou que a

invasão na área estava consolidada e com construções em alvenaria. A SPU/PE, naquele momento (fevereiro de 2020), sem consulta à edilidade, resolveu fazer a regularização direta com a comunidade instalada, e legalizar a posse da forma como foi feita.

16 - Programa	PMCMV - ENTIDADES
17 - n.º beneficiários	180 UH's
18 - Tipologia/Condições de entrega/Infraestrutura	A área destinada ao Habitacional Vila Sul foi ocupada pela entidade vencedora do chamamento público, constituindo uma Comunidade de fato. Esta comunidade estava instalada às margens da linha de ferro em área operacional do DNIT, próxima ao imóvel destinado para habitação.
19 – Situação Atual	A SPU/PE solicita autorização do órgão central para proceder à regularização da posse e concessão de CDRU para os que se fixaram na área de forma espontânea, ligados ao MLB, em fevereiro de 2020. A área está ocupada por famílias que construíram suas moradias às suas expensas. O MLB solicita à UFPE estudo técnico da área para a possibilidade de regularização urbanística e instalação de equipamentos públicos e serviços públicos.
20 - Obs/Histórico	O imóvel cadastrado na SPU/PE é de 45.040, 18 m ² , mas só possui registro em Cartório de 27.002, 00 m ² , a parte restante foi concedida em regime de ocupação precária, por não ter registro em Cartório, para o antigo ocupante a empresa HERBERTO RAMOS INDÚSTRIA E COMÉRCIO S/A. Foi selecionada à Entidade denominada Movimento de Lutas nos Bairros Vilas e Favelas- MLB. A MLB é uma associação privada, que exerce atividade em defesa de direitos sociais. Aviso de Seleção - D.O.U. n.º 226, publicado em 27.11.2017, Seção 3, pág. 128 Em 07.05.2018, o órgão consultivo da advocacia da União aprovou a minuta da cessão em regime de CDRU para o MLB. Não há movimentação posterior no processo. Matrícula 25.520 do 4.º CRI.

IMAGENS - HVS
Área de
destinação
ao
HVS, destacada
pela
autora.
Imagem do
Google Earth,
consulta em
01.10.2020, às
14:22 h. A
imagem é de
27.09.2014.

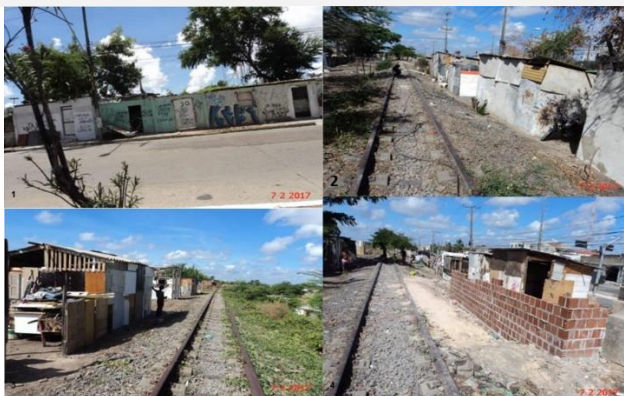


Imagem a
demonstrar a
Comunidade Vila
Sul que ocupou
irregularmente a
área 1, e a área
destinada à
construção do
HVS. A distância
entre os pontos 1
e 2 é em torno de
1 km. Fonte:
Google Earth,
consulta em
01.10.2020, às
14:18 h, data da



imagem
27.09.2014,
adaptada pela
autora.

Registros
fotográficos das
barracas
construídas pela
ocupação
irregular
Comunidade Vila
Sul, retiradas do
Processo
Administrativos
n.º
10480.002861/86
– 01, ocasião de
fiscalização pela
SPU em março de
2017.



Área de segurança aonde estão instalados os trilhos dos trens urbanos no Recife, ocupados pelo MLS, pertencente ao DNT (setor operacional).

Imagem 1	Muro que deveria isolar o acesso aos trilhos e foi violado, a servir como porta para os barracos
Imagem 2	Barracos erguidos na faixa de segurança
Imagem 3	Barraco a um metro do trilho.
Imagem 4	Barraco de madeira sendo substituído por tijolos.

Imagens da área destinada ao HVS, em dois momentos: (1) em setembro 2014, quando a área ainda estava sem utilização. (2) em outubro de 2015, a área foi ocupada pela Comunidade Vila Sul, de modo espontâneo. A judicialização pela posse da área entre o antigo ocupante e seus herdeiros, com interveniência do Ministério Público, gerando um acirramento entre as partes, precipitou a ocupação da área. Imagens Google Earth históricas, em 01.10.2020, às 15:10 h. As fotografias 3 e 4 foram extraídas do Relatório de Vistoria.



Imagem 1	Área destinada ao HVS.
Imagem 2	Em Outubro de 2015, a comunidade Vila Sul ocupa a área projetada para a construção do HVS.
Imagem 3	Registro fotográfico da comunidade Vila Sul instalada na área da imagem 1.
Imagem 4	Técnicos da SPU informam que é uma ocupação consolidada.

3 – Conjunto Habitacional Padre Miguel – HPM

1 – Acrônimo do
conj. habitacional

HPM

2 - Subperíodo

2003 a 2018

3 - Denominação

Conjunto Habitacional Padre Miguel

4 – Comunidade
Atendida

Vila Padre Miguel/ Vila São Miguel

5 – Localização	localizado no lugar denominado de Padre Miguel. Rua Carlos Pena Filho, 241, esquina com a rua Turiagu.
6 - Bairro	Afogados
7 - Latitude	288765.00 m E
8 – Longitude	9106008.00 m S
9 – Elevação	14 m
10 - Área	37.324, 89 m². para regularização fundiária comunidade existente e para Provisão Habitacional: 1.720, 36 m²
11- Natureza terreno	Público. Terreno acrescidos de marinha
12 – Processos Administrativos	05014000508/2002-42
13 – Início da Instrução. Data Afetação	Início da Instrução: 25.04.2002. O Município do Recife solicitou a cessão de uma área de 37.324, 89 m² com 2 finalidades: (1) regularizar a comunidade estabelecida na área de baixa renda, com ocupação consolidada (A área está inserida na ZEIS – 15, Afogados); (2) urbanizar e construir o HPM para as famílias fixadas em área imprópria no rio Tejiú. P AUT de Cessão sob regime de Aforamento gratuito n.º 155, de 27.08.2003. Contrato Cessão sob regime de Aforamento gratuito assinado em agosto de 2003. De acordo com o contrato, a prefeitura tinha o prazo de um ano para iniciar as obras e de até 4 anos para concluir os objetivos previstos. Início da obra Setembro de 2007.
14 - Órgão Solicitante/executor	Município do Recife. SEHAB
15 - Conclusão da Regularização da área. Data e Condições	Títulos de posse foram entregues aos 128 beneficiários em janeiro de 2020, de acordo com http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/23/01/2020/entrega-de-titulos-de-posse-garante-dignidade-familias-do-habitacional-padre .
16 - Programa	HABITAR BRASIL - BID (Urbanização de Assentamentos Subnormais - UAS): Projeto integrado (Jurídico /Dominial; Urbanístico; Engenharia/Ambiental; e Desenvolvimento Comunitário. O objetivo de o programa conectar a Comunidade Padre Miguel à malha urbana e proporcionar qualidade de vida ao grupo em causa. A área foi indicada pelo PREZEIS (Plano de Regularização das ZEIS), criada por Lei Municipal em 1987. Em 2007 foi enquadrado no PAC - OGU.
17 - n.º beneficiários	128 UH's
18 - Tipologia/Condições de entrega/ infraestrutura	45 m². Sala, 2 quartos, wc e cozinha. Infraestrutura: previsão remoções e assentamento na mesma área; Implantação sistema sanitário; Abastecimento de água; Iluminação pública. Quadra Poliesportiva, com áreas verdes no entorno; praça, quadra e área de lazer no habitacional. No bairro de Afogados há equipamentos públicos que servem à Comunidade Padre Miguel: Para a SAÚDE, há a Maternidade Bandeira Filho, Centro de Saúde Agamenon Magalhães e o Hospital de Pediatria Maria Cravo Gama, todos públicos; na EDUCAÇÃO, existem 4 escolas públicas e uma privada.
19 – Situação Atual	Concluído: abril de 2009
20 - Obs/Histórico	O diagnóstico apresentado no Plano Urbanístico identifica a área com pouca ou nenhuma drenagem, com falta de esgotamento sanitário, com casas em palafitas, com uso de material de baixa qualidade construtiva, sobre a vegetação de mangue e precárias condições de iluminação e ventilação. A população identificada na Comunidade Padre Miguel, com característica de hipossuficiência socioeconômica é composta de 894 pessoas, que trabalham no próprio bairro de Afogados e na Zona Sul. As edificações irregulares foram financiadas pelas famílias que ocupam área de propriedade alheia, no caso, de domínio da União.

IMAGENS

Em destaque circular o HPM, construído a partir de um Projeto Urbanístico mais complexo, dentro da ZEIS Afogados (15), que incluía as ações de regularização dominial/jurídica; Ambiental/ de Engenharia; A entrega dos títulos de posse só ocorreu 18 anos depois do



pedido inicial do Município do Recife. Em busca atualizada da creche e dos demais equipamentos previstos, não foram identificados nas áreas indicadas no Projeto Urbanístico. O Plano Urbanístico da primeira imagem foi fornecido pela Secretaria de Habitação do Recife – SEHAB. Imagem do Google Earth de 26.10.2020, às 15:55 h.



Em destaque o HPM e a vista da entrada do Habitacional. Imagem do Google Earth em 26.10.2020, às 15:59 h.

4 – Conjunto Habitacional Vila Fundação Casa Operária – HFCO

1 – Acrônimo do conj. habitacional	HFCO
2 - Subperíodo	1964 a 1986
3 - Denominação	Conjunto Habitacional Vila Fundação Casa Operária
4 – Comunidade Atendida	
5 – Localização	
6 - Bairro	Afogados
7 - Latitude	
8 – Longitude	
9 – Elevação	
10 - Área	
11- Natureza terreno	
12 – Processos Administrativos	
13 – Início da Instrução. Data Afetação	
14 - Órgão Solicitante/executor	Governo do Estado de Pernambuco
15 - Conclusão da Regularização da área. Data e Condições	
16 - Programa	SSAM
17 - N.º beneficiários	34 UH's
18 - Tipologia/Condições de entrega	
19 – Situação Atual	
20 - Obs/Histórico	Informações a partir de fontes secundárias, citadas em outras pesquisas sobre o tema.

BAIRRO: ÁGUA FRIA

Localização: RPA 2.

Distância do Marco Zero: 6, 17 Km.

Área territorial: 193 hectares

População Residente: 43.529 habitantes.

Média de moradores por domicílio: 3, 5 habitantes. Censo 2010.

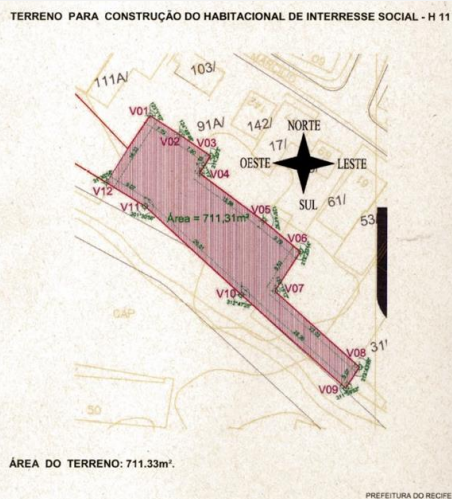
5 – Conjunto Habitacional H 11 (Conselheiro Romeu da Fonte) – H 11

1 – Acrônimo do conj. habitacional	H11
2 - Subperíodo	2003 a 2018
3 - Denominação	Conjunto Habitacional H 11 (Conselheiro Romeu da Fonte)
4 – Comunidade Atendida	Famílias retiradas das áreas a serem saneadas e realocadas no mesmo bairro
5 – Localização	Rua Expedicionário Jamil Dágli, n.º 415. Rua Major Guilherme Bonifácio (ao lado da casa 91 A) e Rua Projetada ao lado da casa n.º 1271
6 - Bairro	Água Fria

7 - Latitude	292076.00 m E
8 - Longitude	9113148.00 m S
9 - Elevação	5 m
10 - Área	1.006, 70 m ²
11- Natureza terreno	Particular ou Alodial
12 - Processos Administrativos	
13 - Início da Instrução. Data Afetação	Afetação: Decreto n.º 24.274/2008 – PDISD Declaração de Interesse Social para Desapropriação.
14 - Órgão Solicitante/executor	SESAN/SANEAR
15 - Conclusão da Regularização da área. Data e Condições	
16 - Programa	PAC/OGU
17 - n.º beneficiários	17 UH's
18 - Tipologia/Condições de entrega	Construção em 2 blocos; o Bloco A com 5 Unidades e o Bloco B, com 12 unidades. Pavimentos: Térreo mais um. Área privativa de 46, 96 m ² , com 2 quartos, 1 sala, 1 cozinha, área de serviço e 1 wc.
19 - Situação Atual	Concluído
20 - Obs/Histórico	Terrenos das Unidades de Esgotamento 20/21 – PAC, desapropriados para ações de planejamento integrado (SANEAR e HABITAR). A SESAN, em razão das modificações feitas pelos beneficiários no imóvel recebido, preparou uma cartilha (Cartilha de Adaptações), a regular as alterações permitidas pelo Poder Público nos habitacionais, sob pena de perder o benefício da moradia.

IMAGENS

Em sentido horário, Planta de situação do terreno para construção do H 11; Planta de locação do terreno para o H 11; Imagem da mesma área pelo E – SIG Recife. As imagens foram fornecidas pela Secretaria de Saneamento do Recife – SESAN à autora em pesquisa de campo em julho e agosto de 2019.



Placa informativa da construção do H 11 e trabalhadores na organização do canteiro de obras. Imagens fornecidas pela SESAN à autora em pesquisa de campo em julho e Agosto de 2019.



Os exemplos anteriores comprovam que os conjuntos habitacionais para habitação social modificaram o território, beneficiaram comunidades que viviam em situação de vulnerabilidade sócio territorial e demonstram a execução de políticas habitacionais que espelham escolhas político-ideológicas, ao trazer para a centralidade os projetos construídos, e com isso uma integração sócio territorial, em direção ao direito à cidade.

Essas políticas habitacionais locais não podem ser dissociadas do contexto nacional, apesar da incidência de normas jurídicas de âmbito de validade municipal, pois o contexto nacional, do ponto de vista político, social e econômico, é dominante e condutor das diretrizes nacionais da habitação.

Por outro lado, o instituto jurídico dos terrenos de marinha e seus acrescidos incidem também nos territórios marítimos e nos que sofrem influência da maré. A orla costeira brasileira possui mais de 7.000 km de área em linha reta e de 10.000 km a contar com os acidentes geográficos (de acordo com o IBGE) passíveis de enquadramento nos terrenos de marinha, pelos quais se tornam uma reserva territorial importantíssima em termos de políticas habitacionais, ambientais e de destinação para outras finalidades públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

TEMA

O tema habitação social é de amplitude internacional, é fruto de mudanças de direção do Estado, passando a ampliar suas atividades pós Segunda Guerra; decorre da crise do capitalismo que produz uma hierarquização de classes sociais.

Da Europa, os modelos de habitação social vinculam -se ao contexto do pós-guerra. E há as configurações que caracterizam os modelos adotados.

O Brasil e suas características históricas vai produzir tardiamente um modelo nacional, quando comparamos com o momento europeu. Justifica – se: economia predominante agrária, mão-de-obra que até o final do séc. XIX escrava. As cidades eram pouco desenvolvidas, com destaque para São Paulo e o Rio de Janeiro. Estamos a falar da primeira metade do séc. XX.

Buscamos entender a habitação social sob a perspectiva de estudo de caso correlacionada com a realidade nacional (Brasil), e com o que foi produzido na Europa, notadamente em Portugal. Não se trata de um estudo comparativo, trata – se de perspectivas do mesmo tema.

Concluimos que não há um modelo ou parâmetro conceitual para o termo habitação social. Primeiro, que é uma política setorial que se atrela à “cidade contemporânea”, com maior robustez para o planeamento no séc. XX. Segundo, que a habitação social como uma política pública é fruto de decisões, intenções, logo é eivada/contaminada de ideologia (s). Terceiro, que a habitação (gênero) se apresenta em uma realidade social, econômica, demográfica e política em constante transformação, trazemos aqui a referência de Isabel Guerra (As Políticas de Habitação em Portugal: À Procura de novos Caminhos, 2011, p. 41), ao ressaltar tais transformações: “o envelhecimento crescente da população, a diversificação do tipo de famílias e novas dinâmicas na relação casa/trabalho, as diversidades ligadas ao fenômenos migratórios, etc.”

Assim, como na Europa/ Portugal, o Brasil sofreu modificações significativas de 1950 para os dias atuais. Os indicadores demográficos, econômicos, e sociais, que foram apontados no decorrer da presente tese, corroboram essas mudanças. Indicamos o crescimento das cidades e das populações urbanas, as transformações econômicas (industrialização) que demandaram do poder público planeamento urbano e execução de programas relacionados às cidades, como saneamento, habitação, mobilidade, ampliação de serviços públicos.

As oscilações das políticas habitacionais que acompanham a ideologia predominante, oscilavam entre o Estado provedor, para o Estado mínimo, a depender do processo de acumulação no Capitalismo. Aliás, a questão da habitação social perpassa por questões fundiárias, ou de políticas fundiárias, e inseridas em uma sociedade capitalista, faz – se mister mencionar que as políticas habitacionais se relacionam ao capital financeiro, haja vista que o custo de prover a habitação pelo Estado é um investimento de longo prazo, que só sobrevive com guarida dos bancos financiadoras, sob subsídio público, ou dos fundos imobiliários ou de entes privados, a depender do modelo que se adote.

Outra questão que permeia os debates teóricos é o descompasso entre a oferta de unidades habitacionais e a demanda das classes sociais mais vulneráveis economicamente. Como atender essa população que vive e sobrevive à margem das políticas habitacionais?

Por suposto que os problemas vividos pelos países europeus sobre as políticas habitacionais são bem diferentes dos problemas que acometem a sociedade brasileira. Contudo, os problemas existem.

No Brasil, questiona – se sobre uma solução política para atender à demanda crescente por casas por parte dos segmentos econômicos mais vulneráveis. Podemos citar duas situações que permitem refletir sobre a habitação social. Primeiro, Orlando Filho (As Políticas Federais de Habitação no Brasil (1964 a 2002) e a Reprodução da Carência e da escassez da Moradia dos trabalhadores, 2011), em sua tese, afirma que primeiro as políticas habitacionais não estão dissociadas das demais políticas econômicas do governo em contribuir para reproduzir a condição subalterna e de pobreza das classes sociais proletárias, haja vista que o governo controla a política cambial, as políticas econômicas que regem o mercado em uma sociedade capitalista, como inflação, preços e direitos trabalhistas. Segundo o trabalhador tem sua renda corroída a tal ponto, pelas políticas relacionadas, que não consegue acessar os créditos financeiros à disposição nos bancos financiadores, para adquirir sua casa própria. Neste viés, as políticas habitacionais para habitação social poderiam ser mais eficientes se política e ideologicamente o governo agisse nas várias frentes que afetam o ordenado do trabalhador, e permitir melhor capacidade econômica de aquisição do crédito habitacional.

A segunda situação, vinculada à gestão governamental e por que não dizer de cunho ideológico, é que tramita no Congresso Nacional brasileiro a Proposta de Emenda à Constituição – PEC n.º 285/2008, que dispõe sobre a vinculação de recursos orçamentários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios aos fundos de habitação de interesse social. Significa que, nos mesmos moldes da Saúde e da Educação, parcela do orçamento público passa a ser obrigatória na execução das políticas habitacionais de promoção pública. O que se apresenta como uma alternativa de planejamento e execução das políticas habitacionais para habitação social.

Das questões gerais, de cunho teórico e metodológico, passamos à reflexão da proposta para relacionar a habitação social no território do Recife sob a influência da ideologia e de uma condição geomorfológica, ligada às águas. E teve o objetivo de entender como o planejamento urbano, com as políticas habitacionais direcionadas aos segmentos mais vulneráveis, contribuíram na gestão do território ou sua transformação, ou entender os padrões executados entre 1964 e 2018, ao realçar a destinação das terras públicas com esta finalidade.

o recorte temático delimita objeto de estudo com referência nos países ocidentais, pela vinculação histórica do Brasil com a Europa, sem, contudo, introduzir comparações entre as realidades referidas, por suas disparidades sociais, econômicas, políticas e ideológicas. Observa – se que a habitação social como política setorial pública se desenvolveu em contexto específico do pós-guerra, da década de 1940. O intervencionismo estatal assume o lugar do neoliberalismo econômico que

vigorou do final do séc. XIX até a década de 1940. Classifica – se como a era do Estado do Bem – Estar social.

Em Portugal, Isabel Guerra (As Políticas de Habitação em Portugal: À Procura de novos Caminhos, 2011) afirma que após quatro décadas da ditadura salazarista, o novo governo encontrou um panorama ruralizado da sociedade portuguesa, e que não vivenciou o Estado de Bem-estar Social no mesmo período dos países europeus. Após a revolução de 1974, o Poder Público forjou uma proteção social com ênfase na segurança social, na saúde e na educação. Enquanto as políticas habitacionais obtiveram uma parcela orçamentária muito ínfima. Refletiu – se na oferta habitacional.

Concluimos que o tema habitação social não é uma política uniforme na Europa, há especificidades territoriais, econômicas, políticas, ideológicas e sociais.

No Brasil, a política habitacional se apresenta em modelos diferentes aos praticados na Europa, principalmente porque uma política nacional para a habitação só se estabeleceu a partir de 1964, por meio do regime político ditatorial, quando foi inaugurado o Sistema Nacional de Habitação e o seu banco financiador – BNH, com um modelo centralizado e de cima para baixo.

Logo, o tema não pode ser uniformizado em modelos, seja na Europa, seja no Brasil.

QUESTÃO DA TESE

Elaboramos um caminho investigativo ao arranque da questão da tese: **Em que medida a Habitação Social no Recife, 1964 a 2018, e as transformações ocorridas no espaço urbano podem ser associadas aos ciclos político, socioeconômico (“Ideologia Construída” e a outra evidência, como a influência das águas e sua legislação?**

Esta mesma questão pode ser assim descrita, em outras palavras: **Como podemos compreender a Habitação Social no Recife e as transformações do seu território, a considerar o planeamento urbano oriundo de escolhas políticas e ideológicas, entre 1964 a 2018, e a considerar que este território também possui uma peculiaridade jurídico geomorfológica, que é a influência das águas e a constituição das áreas públicas (terrenos de marinha e seus acréscidos) na execução das políticas habitacionais?**

Conclusão: A questão da tese é o sustentáculo formal da tese, dando uniformidade lógica ao processo investigativo.

ESTRUTURA DA TESE e RESPOSTAS ao ESQUEMA METODOLÓGICO

A partir da construção metodológica da investigação, com arranque na questão da tese, foi erguida a estrutura da tese.

A estruturação a partir da questão da tese, que é o alicerce investigativo, mostrou – se uma ferramenta segura para o recorte do tema, e para a definição dos caminhos analíticos, no intuito de não se perder nos amplos estudos sobre habitação social. Constatamos que podíamos organizar os capítulos da tese a partir dos elementos da QUESTÃO DA TESE.

Conclusão: A partir da QUESTÃO DA TESE, explicitaram – se as etapas investigativas, e a relação com o índice configurou as demais partes da tese, para responder ao esquema metodológico.

METODOLOGIA

A partir do recorte temático, da delimitação espacial (Recife) e temporal (1964 a 2018), apresentava – se atribuir o caminho, o meio de cumprir as fases da pesquisa, em toda a sua complexidade e contradições, haja vista que trabalhava – se com objeto de estudo relacionado às ciências sociais, às ciências jurídicas e ao urbanismo, com ênfase na geografia e morfologia das águas, a influenciar a configuração urbana.

As etapas investigativas demandaram um plexo metodológico para alcançar os resultados que explicam ou refutam as hipóteses.

Para o quadro teórico e suas reflexões trazidas dos vários estudiosos sobre o tema, utilizamos a **metodologia analítica, interpretativa e dedutiva**. Buscamos entender os modelos de habitação social na Europa, em Portugal, no Brasil, bem como outras reflexões relacionadas às condições de pobreza e favelização da população mais pobre, citamos a obra de Mike Davis (Planeta Favela, 2006), traz – nos importante contributo para compreender o modo de vida nas favelas para o segmento marginalizada ao direito à cidade.

Da **metodologia comparativa**, utilizamos a premissa de Filipa Serpa (Entre Habitação e Cidade. Lisboa, os projectos de promoção pública: 1910-2010, 2015) sobre a “Ideologia Construída”, ao buscar entender se a cidade do Recife podia refletir no território as escolhas dos seus governantes e da ideologia que norteava a sociedade brasileira nos subperíodos recortados.

Do **método indutivo**, por meio de ferramentas da cartografia, sob orientação de Sílvia Garnés (Análise dos Elementos Calculados pela Ferramenta Regua do Google Earth, 2012) e (Astgeo Top, 2019), fizemos um amplo levantamento da localização de cada um dos conjuntos habitacionais construídos no Recife, entre 1964 a 2018, transformamos em informações cartográficas e locamos no mapa da cidade do Recife, a distinguir esse processo de identificação dos conjuntos habitacionais construídos em várias lâminas, e cruzamos com o mapa do Recife e o ordenamento do território, em momentos diferentes. Ocorreram muitas dificuldades na localização e identificação de alguns conjuntos habitacionais, mas acreditamos que o universo definido na pesquisa pôde demonstrar as hipóteses indicadas.

A investigação direcionou – se para questões sociais, políticas, ideológicas e econômicas, bem como o estudo de territórios urbanos influenciados pelas águas: Portugal e Brasil.

Percebemos o tratamento heterogêneo do território influenciado pelos recursos hídricos em Portugal e no Brasil, apesar da legislação pátria ter herdado o instituto dos TERRENOS DE MARINHA e seus ACRESCIDOS de Portugal, a regulamentação difere nos dois ambientes. Neste sentido, utilizamos a comparação para entender cada realidade. Neste panorama, também buscamos entender o modelo de habitação social nos dois países.

Assim, sob a pesquisa de cada conjunto habitacional construído no Recife, desenvolvemos o entendimento dos modelos de habitação social inseridos em subperíodos, dentro de uma régua temporal maior, por convergirem características, com rupturas que justificaram a periodização apontada. Aliás, o recurso de temporalidade investigativa foi recorrido por vários autores, destaco a

obra de Filipa Serpa, e utilizamos um recorte teórico “Ideologia Construída”, a estabelecer os resultados dos padrões identificados de habitação social. Outros autores recorreram à periodização, como Gonçalo Antunes (2018), José António Bandeirinha (2011) e Isabel Guerra (2008), Nabil Bonduki (2014), Ermínio Maricato (1987), Raquel Rolnik (2015), dentre outros.

A base territorial do Recife possui uma característica que influenciou a história de ocupação e de conquista do espaço urbano, e seu processo de ocupação, desde o estabelecimento da colonização. Verificamos que a utilização da elaboração de mapas pelos portugueses foi uma atividade importante para o domínio e a conquista territorial.

Por isso, indicamos o uso da **metodologia mista, por abranger vários caminhos metodológicos**, em função da complexidade do objeto e o prisma científico escolhido.

A aplicação sistemática de uma metodologia definida, permite obter as respostas necessárias.

ESPAÇO URBANO

A cidade é objeto de estudo da Cultura Urbana, por seu um produto cultural, por ser um produto estético, e por seu um produto histórico. A perspectiva da cidade que utilizamos na presente tese é o estudo específico do Recife e sua característica geográfica, sua relação com as águas.

A cidade do Recife se constituiu desde o início como uma área importante por configurar uma planície de fronteira da costa marítima e seus rios, que possibilitava a sua utilização como porto para as trocas internacionais, apesar da capital da província ser a cidade de Olinda, que se localizava em local estratégico e montanhoso. No séc. XVIII, Recife se transforma em vila e capital de Pernambuco.

Localizada no Nordeste brasileiro, era a região mais próxima do caminho marítimo para a Europa.

Essa ambivalência entre a terra e as águas deu causa a ocupação do Recife., que sofreu várias intervenções com modificações e/ou de preservação, no seu processo de expansão, e deste acompanhado pelos conflitos territoriais. A metrópole transportou à colônia o instituto jurídico das terras de marinha, pertencente à coroa portuguesa, como meio de proteção e como meio arrecadatário.

Por essa importância econômica, o Recife se tornou um polo de convergência espacial, sendo uma cidade metropolitana juntamente com São Paulo e o Rio de Janeiro, nos idos da década de 1960.

O espaço urbano é a base territorial para esboçar as indagações urbanísticas. O Recife como estudo de caso, a geografia como fator de influência no processo de ocupação. As águas como elemento influenciador do controle do uso do território sobre sua influência.

Os recursos hídricos foram analisados em Portugal e no Brasil para identificar as semelhanças e as diferenças. Podemos concluir que os recursos hídricos e o território sob sua ascendência possuem um tratamento específico com regras bem definidas, em ambas as realidades.

No território português, há a demarcação dos territórios sobre influência das águas marítimas, para separar cada parte e determinar a forma de uso e do domínio (leito, margens e zonas adjacentes).

No Brasil, há a demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos como forma de definir a propriedade dessas áreas públicas na espécie **DOMINIAIS** ou DOMINICAIS, assemelhando – se à propriedade particular, pois é de livre disposição do poder público, com suas regras determinadas na legislação do patrimônio da União. A destinação desses terrenos não está afetada ao serviço público e não é de livre acesso, com as áreas de praia, de praça pública, por exemplo.

RECORTE TEMPORAL

O período escolhido de 1964 a 2018 se enquadra no mesmo entendimento de outros estudos citados no decorrer da tese, e se relaciona ao marco de implantação de um **modelo nacional** de habitação social, com financiamento específico (Banco Nacional de Habitação – BNH), que até então se caracterizou por modelos corporativos ou de pouca capacidade de nacionalização, como o da Fundação Casa Popular, criado em 1946 e implementado por Getúlio Vargas, na década de 1950. Perdeu fôlego nacional, antes da sua execução.

A legibilidade desse modelo veio de um momento de ruptura político – institucional com o Golpe militar de 1964. Ideologicamente extraiu qualquer participação democrática no processo de planejamento e execução dos conjuntos habitacionais de habitação social.

O espaço urbano refletia a superestrutura da sociedade brasileira. Os municípios capitais dos estados perderam completamente a autonomia política, sendo governados por interventores. Onde foram construídos os conjuntos habitacionais de habitação social? Como se refletiu o aspecto político – ideológico no ordenamento do território?

Para a primeira pergunta, a resposta é a periferia, mencionamos aqui a excelente tese de (Prado A. L., 2014): “Ao fim da cidade: Conjuntos Habitacionais nas bordas urbanas”.

Em relação à segunda pergunta, discutimos o processo de suburbanização da habitação popular com o ordenamento do território do Recife, por meio da Lei n.º 7.427/1961, ao dividir a cidade em três regiões (URBANA, SUBURBANA e RURAL), determinava que as “habitações populares” podiam apenas serem construídas nas regiões SUBURBANA e RURAL. No corpo da tese, demonstramos por meio do mapa com o ordenamento de 1961 a localização predominante dos conjuntos habitacionais nas bordas da cidade do Recife.

Neste sentido, exaltando o aspecto ideológico e político, assinalamos a tese de Filipa Serpa (Entre Habitação e Cidade. Lisboa, os projectos de promoção pública: 1910-2010, 2015), que faz um estudo a relacionar os governos sucessivos em Lisboa e os modelos na habitação social, a refletir na morfologia da cidade, por meio da ideologia dominante em cada período.

O marco final da nossa investigação foi 2018, por findar um ciclo político que culminou na eleição de um presidente ideologicamente afinado com a extrema direita, e o nítido abandono do maior programa de habitação social “Minha casa Minha vida”, na história da habitação social no Brasil. Apesar de que esta tese faz referência ao novo modelo criado pelo governo citado em 2021, denominado “Programa Casa Verde Amarela”, que ao lado do modelo tradicional de subsídio à aquisição da casa própria, instituiu o modelo de moradia “Locação Social”, como novo paradigma de política habitacional.

No modelo “Locação Social”, o legislador optou em determinar uma parceria público privada para dividir com a iniciativa privada os custos da execução do programa, e a União como proprietária dos imóveis, da categoria terrenos de marinha, vai destinar para esse novo modelo. A fórmula estabelecida legalmente não é simples para esse novo paradigma, já que o investidor privado vai extrair a lógica do capital fundiário para acumulação de riqueza.

Conclusão: a delimitação temporal, por si só, já permitiu a elaboração de diagnósticos.

HIPÓTESES

Na fase da investigação especulativa, propomos as hipóteses para serem refutadas ou confirmadas de que:

- I. A habitação Social, entendida como a habitação de promoção pública para atender ao segmento social de baixa renda, construída no Recife entre 1964 e 2018 é reflexo de uma ideologia resultando na ideia de “ideologia construída”;**
- II. Da condição geográfica particular do Recife em matéria de hidrografia expressa nos “terrenos de marinha” de domínio público, a habitação social é influenciada por essa condição, à medida que os terrenos públicos são também destinados para esta finalidade.**

Na parte dois da tese, com os capítulos 3 e 4, buscamos comprovar os elementos hipotéticos.

No capítulo 3, a história do processo de urbanização da cidade do Recife está relacionado ao período econômico antecedente (até primeira metade do séc. XX), momento analisado pelo historiador e geógrafo Manuel Correia de Andrade (Agricultura & Capitalismo, 1979), quando o Estado de Pernambuco desenvolvia predominantemente a economia açucareira, e ao chegar a crise nos engenhos de açúcar, transformando - se em “fogo morto”, os trabalhadores e suas famílias foram se instalar nos espaços urbanos, migrações internas, iniciando – se o processo de favelização da moradia desses migrantes. Neste período, não havia um projeto de inserção dessas populações à habitação.

Nas décadas de 1940 a 1950, foram identificados dois movimentos do ponto de vista urbanístico e de planejamento: (1) a elaboração do plano urbanístico para a cidade do Recife, com a contratação de urbanistas conceituados de então. Os modelos propostos de moradia popular empurravam para a periferia os bairros pobres; (2) a criação de órgãos para debelar os mocambos e construir imóveis que os substituam: Liga social contra os mocambos. Realidade que se agravou bastante, e na década de 1940, em torno de 60 % da cidade era ocupada por mocambos e palafitas.

Percebe – se que por meio do planejamento, ou por meio de ações concretas governamentais, as populações pobres eram empurradas longe do centro, desde os primeiros momentos de expansão urbana no Recife. Menciono a importante obra de Manuela Nascimento (Trajetórias da Provisão Habitacional: supressão da natureza e desigualdade em meio urbano, 2018) que ao estudar a configuração do ambiente urbano, a partir das políticas de provisão habitacional de promoção pública, propõe – se a verificar a efetividade desta política, se traz melhoria no acesso à moradia e no ambiente afetado.

Com esse histórico, chegamos à década de 1960 com esse pensamento, essa ideologia de segregar a pobreza e não atacar as suas causas.

Nesse mesmo período, a legislação incidente sobre o patrimônio público, designadamente os terrenos de marinha, determinava destinações individualizadas e que privilegiava quem de alguma forma provasse uma ocupação permitida nos parâmetros urbanísticos vigentes, ou seja, prova documental anterior a 1946, sem interrupção da cadeia sucessória, pagamento regular das receitas patrimoniais e com benfeitorias, ou seja, excluía as palafitas, mocambos e similares. Ainda no capítulo 3, por meio da articulação entre a técnica da cartografia e do levantamento da localização dos conjuntos construídos de habitação social, identificamos a produção do espaço urbano a partir da execução das políticas habitacionais. Utilizamos o critério temporal com subdivisões:

(1) 1964 a 1986;

(2) 1987 a 2002; e,

(3) 2003 a 2018.

No capítulo 4, estabelecemos um critério de uniformização de análise, de modo a tornar legível os modelos de habitação social desenvolvidos em cada subperíodo, que foi o ordenamento do território a partir da Lei de Uso e Ocupação do Solo vigente ou atual, que é a divisão do espaço urbano do Recife em **seis regiões político – administrativas (RPA's)**.

A RPA 1 é a que se encontra na centralidade do território, em forma de 180 °, e fronteira com todas as outras RPA's.

O processo de democratização do Estado brasileiro (final da década de 1980) levou à modificação da legislação aplicada ao patrimônio imobiliário da União, e dentre os vários tipos, destacamos os terrenos de marinha.

A premissa de que os terrenos de marinha influenciaram a expansão do espaço urbano por meio da construção de conjuntos habitacionais de promoção pública é precedida do estudo do tratamento jurídico aplicado aos recursos hídricos em Portugal e no Brasil, a saber que o Brasil “herdou” a legislação incidente sobre os terrenos com testada à costa marítima, e sobre as águas influenciadas pelas marés, seja rio, lago ou braço de rio.

Ao abrigo de legislação específica sobre os recursos hídricos, Portugal e Brasil restringem o uso e a ocupação desses territórios. Em Portugal, as áreas afetas são classificadas em leito, margem e áreas adjacentes, e são demarcadas normatizações específicas, como o Decreto – Lei n.º 468/1971 e a Lei n.º 54/2005. Contudo as restrições de uso não estendem a propriedade exclusivamente ao Estado, ou a pessoas de direito público. O regime de propriedade vai depender de vários fatores.

PROJETOS CONSTRUÍDOS

Através do mapeamento dos conjuntos habitacionais no Recife (planilha no apêndice), observamos padrões na execução das políticas de habitação social.

Nos conjuntos habitacionais do **primeiro subperíodo (1964 a 1986)**, há vários que foram construídos em anos anteriores a 1964, mas por falta de informações precisas não se sabe ao certo o

período de conclusão. Mencionamos os conjuntos habitacionais Vila das Lavadeiras e o Vila Popular de Areias, de responsabilidade construtiva pelo Serviço Social Agamenon Magalhães – SSAM, autarquia estadual responsável pela execução das políticas de habitação de promoção pública, que substituiu a Liga Social Contra os Mocambos, localizados no bairro de Areias (RPA 5), construídos na gestão do governador Agamenon Magalhães, na década de 1950. Chamamos atenção que houve uma preocupação de modificar o nome da autarquia, antes “contra os mocambos”, em 1975.

Nas décadas de 1950 e 1960, o bairro de Areias era considerado periférico, próximo ao aeroporto, que foi erguido na década de 1940.

Os conjuntos habitacionais locados no mapa do Recife e classificados neste subperíodo se localizaram a sudoeste e sul em relação ao marco zero da cidade, localizado no bairro do Recife, demonstram a periferação da habitação social. Compatível com o pensamento urbanístico da época, e com a política antidemocrática do planejamento urbano.

Outra característica deste subperíodo foi a construção de projetos habitacionais de promoção pública em unidades habitacionais aos milhares, como o desenvolvido no Conjunto Habitacional Jardim Planalto, no bairro do Curado. Era um período de grandes construções promovidas pelos militares. Prédios públicos grandiosos, que depois se tornaram um fardo para a sua gestão dispendiosa, como os megas projetos das estradas a cortar o Brasil de ponta a outra, como a estrada Transamazônica, que cortava território indígena e da floresta Amazônica.

No **segundo subperíodo (1987 a 2002)**, os reflexos no espaço urbano das políticas habitacionais vão demonstrar um agravamento na habitação social, por ser um período de grave crise econômica, e de transição para a democracia. Poucas unidades habitacionais foram construídas nesse período. Podemos lembrar que um terço dos conjuntos habitacionais foram construídos em terrenos de marinha e acrescidos, o que confirmamos essa tendência no período seguinte.

Ocorreu um avanço na legislação que regulava os direitos sociais, dentre eles, o direito à habitação, o planejamento urbano e o direito à cidade, com a publicação do Estatuto da Cidade, em 2001. Compreendia – se que a habitação deveria ser acompanhada por infraestrutura urbanística.

A legislação do Patrimônio da União também começou a incorporar a democratização das áreas públicas, a partir de 1998, com a Lei n.º 9.636/98. Os avanços legais foram obstaculizados pela crise econômica que assolava o Brasil.

O mercado imobiliário privado também estava em crise, mas as construtoras que resistiam à decadência da produção habitacional ocupavam os melhores espaços para o capital imobiliário.

Algumas comunidades beneficiadas com habitação social, como o conjunto habitacional Casarão do Cordeiro, na parte oeste da cidade, na RPA 4, levou ao deslocamento das famílias para outro ponto da cidade que não se traduzia em uma identidade territorial. No caso do conjunto Casarão do Cordeiro, a comunidade vivia nas palafitas da praia do Pina, na zona sul e litorânea do Recife, vivia da pesca e de catar marisco no mar, quando foram transferidos, porque ocupavam um local passível de inundação por causa das marés mais altas (maré de sizígia), e em casebres insalubres. Contudo, a

remoção para um local distante do local das palafitas levou ao abandono e à transação irregular das unidades habitacionais.

No **terceiro subperíodo (2003 a 2018)**, pode – se afirmar que a habitação social passou a ser uma prioridade do novo governo que se instalou no poder a partir de 2003, e muitas mudanças no paradigma da habitação social permitiram a oferta de um número elevado de unidades habitacionais de promoção pública. Os dados apontam para a construção de 5, 5 milhões de unidades habitacionais pelo Programa Minha Casa, Minha vida, em 10 anos, ou seja, de 2009 a 2019. O impacto dos investimentos em habitação pelo PMCMV é que o déficit habitacional entre 2008 a 2011, que era de 5, 9 milhões em áreas urbanas, diminuiu para 4,6 milhões, entre 2012 a 2015, embora a população brasileira tenha aumentado de 190 milhões, para 194 milhões, de acordo com dados dos Planos Plurianuais de 2008/2011, e 2012 a 2015. Nota – se o impacto positivo nas políticas habitacionais, sem haver uma solução mais abrangente.

ESTUDO DE CASO e os RESULTADOS

Nos últimos capítulos, o contexto nacional vai dar lugar à análise das políticas habitacionais para habitação social no Recife. É a articulação Cidade e Habitação Social.

A caracterização geomorfológica do território e o tratamento jurídico aos terrenos de marinha e seus acréscidos demonstram a intersecção entre território e as normas urbanísticas e de incidência sobre as áreas dos recursos hídricos.

É contundente que o território de suporte das políticas habitacionais no Recife seja a prova da importância dos terrenos de marinha, bem como das opções político – ideológicas para a consecução dos programas habitacionais.

As lâminas cartográficas elaboradas com cruzamento no ordenamento do território e com as áreas demarcadas dos terrenos de marinha, ao se locar os conjuntos habitacionais, entre 1964 a 2018, análise desenvolvida nos capítulos 5 e 6, permitiram a construção de um argumento validador das hipóteses.

A tábuas diacrônica e a caracterização política, jurídica, urbanística e social explicam as nuances ideológicas a se refletir no espaço urbano. Eis o argumento do elemento imaterial referido por Flávio Villaça (2001) e por Filipa Serpa (Santos, 2015), que se vincula à teoria marxista de explicar as engrenagens da sociedade capitalista.

Ao se utilizar os mapas de sobreposição do Recife com os conjuntos habitacionais, com o ordenamento do território e com as áreas demarcadas dos terrenos de marinha, constatamos a evolução no ganho de centralidade e integração dos conjuntos habitacionais no espaço urbano, revertendo a noção de periferização da Habitação Social, principalmente a partir de 2003.

As conclusões revelam que a produção de habitação social entre 1964 e 2018, quando se utilizam as premissas de análise da ideologia política, assim como, a influência topográfica das águas e com elas dos terrenos de propriedade pública, no caso particular do Recife, podemos interpretar que essas condições vão marcar a execução da política habitacional.

As nuances ideológicas marcaram a dinâmica da política habitacional, nomeadamente através da opção entre a utilização em abundância das terras periféricas do Recife ou, pelo contrário, a utilização dos terrenos de marinha ao longo das áreas centrais da cidade.

Sendo a estimativa de que em torno de 40% do território do Recife é composto por terrenos de marinha, conforme informação da Secretaria do Patrimônio da União, identifica-se uma ampla oportunidade, a partir das áreas disponíveis, para a implementação de políticas de habitação social mais eficientes. Assim, o Recife tem neste aspecto uma situação muito particular e de vantagem relativa.

O recorte temporal permitiu a construção de um argumento relacionado aos modelos identificados pela convergência de características e rupturas, ao interceder para outras configurações espaciais, no que concerne à espacialização dos conjuntos habitacionais de habitação social.

As crises, os avanços, ou seja, as contradições do sistema político e econômico vigente criaram seus modelos expressos nas políticas urbanas habitacionais. É importante identificar e avaliar estes modelos, por contribuir para o futuro do planeamento da cidade, nomeadamente em matéria de política habitacional.

Podemos constatar que ocorreram avanços nas políticas habitacionais de promoção pública, em número e em qualidade, assim como os processos de participação na elaboração das políticas habitacionais, a partir das inovações normativas pós – Constituição de 1988. Políticas integradas foram desenvolvidas nas últimas décadas, permitindo enxergar que a destinação da unidade habitacional para a família beneficiada não é suficiente, a estrutura urbanística deve acompanhar os projetos urbanísticos de habitação social.

Por outro lado, as crises econômicas de maior ou menor intensidade afetam sobremaneira as classes sociais mais vulneráveis. A falta de vinculação de cotas do orçamento público é um problema sério para compor os fundos de investimentos em habitação, uma porcentagem obrigatória causaria irrelevância aos governantes de ideologias a favor ou contra o Estado do Bem-estar Social, pois a obrigação constitucional deveria ser cumprida.

A investigação revelou que a construção metodológica para analisar o objeto de estudo pode ser testada em outros territórios, com a permanência das hipóteses em causa, ao se referenciar o cruzamento do território sob influência dos recursos hídricos ou outras particularidades de cada realidade e sua regulamentação, somados às escolhas ideológicas e políticas sobre o espaço urbano. Esse é o maior contributo que se propôs a presente tese.

Assim, diante dos argumentos desenvolvidos no caminho investigativo, podemos dizer que respondemos à questão central da tese, na medida em que verificamos, a partir dos pilares teóricos e metodológicos, de cunho mais genérico, com base em estudo de caso (cidade do Recife e a habitação social), que o território urbano sofreu processo de conquistas desde a sua formação, resultando em uma ocupação inicial vetorizada sentido leste – oeste, vinculada às características geomorfológicas e

ideológicas, resultando em políticas habitacionais que podem ser analisadas pelas soluções e pelos problemas que decorrem da dinâmica social.

Por outro lado, os terrenos de marinha, como propriedade pública, e com múltiplas destinações, inclusive em âmbito das políticas habitacionais de promoção pública, vão configurar um movimento de execução dos projetos habitacionais para a centralidade urbana, a compartilhar as habitações sociais com as habitações adquiridas no mercado imobiliário, o que podemos apontar o direito à cidade também às famílias de baixa renda, a partir da manutenção da propriedade dos terrenos de marinha no domínio público. É um mecanismo de resistência à especulação da terra urbana e de resistência à periferização da habitação social.

O contributo se soma aos investigadores que trouxeram estudos importantes, e deixamos aqui a semente para novas investigações.

BIBLIOGRAFIA

- Abramo, P. (1995). A Regulação Urbana e o Regime Urbano: a Estrutura Urbana, sua Reprodutibilidade e o Capital. *Ensaios FEE - Fundação de Economia e Estatística*, 16 (2), 510-555.
- Abramo, P. (2010). O Mercado Informal e a Produção da Segregação Espacial na América: a Cidade COM-FUSA informal. In: S. Leal, & N. Lacerda, *Novos Padrões de Acumulação Urbana na Produção do Habitat: Olhares Cruzados Brasil-França* (pp. 211-240). Editora Universitária da UFPE.
- Abreu, A. C. (2016). Crise do Capital e Orçamento Público da Habitação Social no Brasil. *Revista de Políticas Públicas*, 20 (1), 289-306.
- Administração da Região Hidrográfica do Tejo, I.P. (2009). *Os Planos de Ordenamento da Orla Costeira - Balanços e Reflexões*. ARH do Tejo, I. P.
- Allegra, M., Tulumello, S., Falanga, R., Cachado, R., Ferreira, A. C., Colombo, A., & Alves, S. (2017). Um Novo PER? Realojamento e Políticas de Habitação em Portugal. Universidade de Lisboa; Instituto de Ciências Sociais.
- Almeida, B. C. (2019). *O Desafio de Sanar o Déficit Habitacional na RMR: Um olhar sobre o PMCMV (faixa 1)*. Universidade Federal de Pernambuco.
- Alves, J. M. (2002). *Bens de Domínio Público: Classificação, Avaliação e Contabilização em Portugal*. Universidade do Minho.
- Alves, L. d. (2014). Culturas de Ordenamento Territorial: Conceituações e perspectivas histórico-analíticas. *Mercator*, 13 (3), 63-73. <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/1220>
- Alves, S. (2015). O mix social no âmbito das políticas de habitação e de regeneração urbana: uma análise comparada internacional. In J. Ferrão & A. Horta (Eds.). *Ambiente, Território e Sociedade. Novas Agendas de Investigação*, 165-172. Imprensa de Ciências Sociais
- Alves, S. (2016, Outubro 20). *Grupo de Investigação Ambiente, Território e Sociedade do ICS - ULisboa*. <https://ambienteterritoriosociedade-ics.org/2016/10/20/os-estados-da-habitacao-em-portugal-e-na-dinamarca/>.
- Amore, C. S. (2015). "Minha Casa Minha Vida" para Principiantes. In: C. S. AMORE, L. Z. SHIMBO, & M. B. RUFINO, *Minha Casa...e a Cidade?* (pp. 11-28). Letra Capital.
- Amorim, E. C. (1986). *Teoria e Prática da Enfiteuse*. Forense.
- Amorim, T. M. (2010, Novembro). *O Auto de Demarcação como Instrumento Registral Necessário para a Regularização Fundiária nos Moldes da Lei n.º 11.481/2007*. PUCMINAS.
- Anderson, P. (1995). Pós-Neoliberalismo: As políticas Sociais e o Estado Democrático. In: E. Sader, & P. Gentili, *Balanço do Neoliberalismo* (pp. 9-23). Paz e Terra.
- Andrade, M. C. (1979). *Agricultura & Capitalismo*. Ciências Humanas.
- Antunes, G. (2018). *Políticas de Habitação 200 anos*. Caleidoscópio e CML.
- Antunes, G. (2019, Agosto 19). Política de Habitação Social em Portugal: de 1974 à Actualidade. *Forum Sociológico* 34. <https://doi.org/10.4000/sociologico.4662>.
- Archela, R., & Théry, H. (2008). Orientação Metodológica para Construção e Leitura de Mapas Temáticos. *Confins [Online]*, 3, 1-21. <http://confins.revues.org/index3483.html>.

- Bandeirinha, J. A. (2011). *O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974*. Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Barthel, S. G. (2015, Fevereiro 25). *Vestígios do Art Déco na cidade do Recife (1919 - 1961): Abordagem Arqueológica de um estilo arquitetônico*. UFPE.
- Berque, A. (2012). Paisagem-marca, paisagem-matriz: elementos da problemática para uma geografia cultural. In: R. L. Corrêa, & Rosendahl, *Geografia Cultural: uma antologia* (pp. 239-244). Rio de Janeiro: EdUERJ.
- Bonduki, N. (2014). *Os Pioneiros da Habitação Social no Brasil*. Unesp; Sesc.
- Borges, J. d. (2015). *Terras da União - Patrimônio de Quem? Sobre a produção e apropriação do espaço urbano em terras públicas*. UFPE.
- Bosi, A. (2010). *Ideologia e Contraideologia*. Companhia das Letras.
- Brasileiro, A. M. (1981). Política Urbana - Quem Decide? In: Á. Pessoa. *Direito do Urbanismo* (pp. 25-39). Livros Técnicos e Científicos.
- Bresser-Pereira, L. C. (2011). As duas fases da história e as fases do capitalismo. *Crítica e Sociedade: revista de cultura política*, 1 (1), 168-189. <https://seer.ufu.br/index.php/criticasociedade/article/view/13505/7720>
- Bruna, P. (2015). Habitação Social no Brasil. *Estudos Avançados*.
- Canotilho, J. J. (1993). *Direito Constitucional*. Livraria Almedina.
- Canotilho, J. J. (1999). Estado de Direito. *Cadernos Democráticos*. F. M. Soares, Ed.
- Cardoso, A. L. (2017). Direito à Cidade e o Direito à Moradia: da República ao Banco Nacional de Habitação. *Caderno Didático*, 87-94.
- Cardoso, A. L. (2017). Direito à Cidade e o Direito à Moradia: do fim do BNH ao Governo Lula. *Caderno Didático*, 95-101.
- Cariello Filho, O. (2011). *As Políticas Federais de Habitação no Brasil (1964 a 2002) e a Reprodução da Carência e da escassez da Moradia dos trabalhadores*. UNB.
- Carreiras, M., Amílcar, A., Ferreira, B., & Malheiros, J. (2011, Outubro). Notas sobre a situação da habitação social em Portugal - Geografia, problemas e oportunidades? https://www.researchgate.net/publication/279931591_notas_sobre_a_situacao_da_habitacao_social_em_portugal_-_geografia_problemas_e_oportunidades
- Carvalho, J. (2010). Mercado, Ideologia e Ordenamento do Território. *Seara Nova*, 1711, 20-22.
- Carvalho, J. (2016). Execução dos Planos Territoriais. In: C. Monteiro, *O novo Regime Jurídico dos instrumentos de Gestão Territorial* (pp. 1-11). Almedina.
- Cavalcanti, C. B. (2008). *O Recife e seus Bairros*. Fundação de Cultura da cidade do Recife.
- Cavalcanti, H., & Emília, A. (2008). Dimensão Teórica da Exclusão/inclusão e diferentes padrões de medidas intra-urbanas. Recife seus recortes: naturais e inventados. In: H. Cavalcanti, M. R. Lyra, & E. Avelino, *Mosaico Urbano do Recife* (pp. 16-53). Massangana; FUNDAJ.
- Cazetta, L. C. (2002). *Legislação Imobiliária da União: Anotações e Comentários às Leis Básicas*. Ministério do Planejamento.
- Chevallier, J.-J. (1999). *As Grandes Obras Políticas, de Maquiavel aos nossos dias*. Agir.

- Choay, F. (2000). *O Urbanismo*. Perspectiva.
- Cidades, M. d. (2010, Maio). Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários. *Documento Institucional*. Oficial governo do Brasil.
- Codato, A. (2016). O Conceito de Ideologia no Marxismo clássico: Uma revisão e um Modelo de Aplicação. *Política & Sociedade: revista de sociologia política*, 15 (32), 311-331.
- Costa, E. V. (1999). *Da Monarquia à República: Momentos Decisivos*. Fundação Editora da UNESP.
- Costa, F. A. (1981). *Arredores do Recife*. Fundação de Cultura da Cidade do Recife.
- Costa, G. C., Pedrosa, F. J., Morais, M. C., & Brito Júnior, W. M. (2019). Análise da Evolução da Acreção da linha de Costa da Extremidade Norte do Pontal da Praia de Maria Farinha, Litoral Norte do Estado de Pernambuco. *Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto*, Santos, São Paulo.
- Dallari, D. d. (1998). *Elementos de Teoria Geral do Estado*. Saraiva.
- Davis, M. (2006). *Planeta Favela*. Boitempo.
- Demarcação da Linha de Preamar Média de 1831 trecho Pina Boa Viagem, 10480.010197/86-28 Secretaria do Patrimônio da União 22 de Junho de 1960.
- Driant, J.-C. (2010). As Contradições das Políticas de Habitação na França. In: S. L. Lacerda, *Novos Padrões de Acumulação Urbana na Produção do Habitat: Olhares Cruzados Brasil - França* (pp. 71-106). Editora Universitária.
- Engels, F. (1988). *A Questão da Habitação*. Acadêmica.
- Esping-Andersen, G. (1991). As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* [online]. n. 24. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>.
- Estanque, E. (2012). O Estado Social em Causa: Instituições, Políticas Sociais e Movimentos SocioLaborais no contexto da Europa. *Revista de Reflexão e Crítica*, 39-80.
- Fadigas, L. (2015). *Urbanismo e Território - As Políticas Públicas*. Sílabo LDA.
- Falcão, J. d. (1984). *Conflito de Direitode Propriedade*. Forense.
- Farha, L. (2015). *Relatório Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito a não discriminação neste contexto*. ONU.
- Fernandes, E. (1998). *Direito Urbanístico*. Del Rey Ed.
- Fernandez, M., & Whitehead, C. (2015). Princípios Gerais da Intervenção Governamental em Habitação. In: M. d. Cidades, *Diálogo Brasil e União Europeia: Habitação Social, Financiamento e Subsídios* (pp. 29-32). MPOG.
- Ferrão, J. (2015). Governança Democrática Metropolitana: Como Construir a "Cidade dos Cidadãos"? In: Á. Ferreira, J. Rua, & R. C. Mattos, *Desafios da Metropolização do Espaço* (pp. 209-224). Consequência.
- Fiúza, R., & Silva, R. B. (2010). Comentários ao Código Civil Brasileiro. *Código Civil Comentado*. Saraiva.
- Fontes, V. (2019, Dezembro). *O protofascismo – arranjo institucional e policialização da existência*. <https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2019/12/Virg%C3%ADnia-Fontes-O-protoscismo-%E2%80%93-arranjo-institucional-e-policializa%C3%A7%C3%A3o-da-existencia-1.pdf>
- Freitas, F. G., & Magnabosco, A. L. 2015. Subsídios Habitacionais no Brasil.

- Furtado, C. (2003). A habitação. *São Paulo II - Habitação • Estud. av.*, 17 (48).
<https://doi.org/10.1590/S0103-40142003000200015>.
- Garnés, S. J. (2012, maio 06-09). *Análise dos Elementos Calculados pela Ferramenta Regua do Google Earth* [Paper presentation]. Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação, Recife, Pernambuco, Brasil.
- Garnés, S. J. (2019). *Astgeo Top. Transformações de Sistemas Geodésicos. Software*. UFPE.
- Gaspar, J. A. (2000). *Cartas e Projeções Cartográficas*. Lidel Edições Técnicas.
- Gasparini, D. (2012). *Direito Administrativo*. Saraiva.
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. Atlas.
- Gomes, A. t. (1998). *Política*. Vega.
- Grau, E. R. (2004). *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. Malheiros.
- Greco, M. A. (1981). Direito do Urbanismo. In: Á. Pessoa, *Direito do Urbanismo* (pp. 1-24). Livros Técnicos e Científicos.
- Guerra, I. (2008). Europa e Políticas Habitacionais. Mudanças em curso. *Cidades - Comunidades e Territórios*, 47-61.
- Guerra, I. (2011). As Políticas de Habitação em Portugal: À Procura de novos Caminhos. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 41-68.
- Harvey, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. Annablume.
- Hobsbawm, E. J. (1983). *A Era do Capital. 1848 - 1875*. São Paulo: Paz e Terra.
- Horta, R. M. (1982). A Posição do Município no Direito Constitucional Federal Brasileiro. *Revista de informação legislativa*, 19 (75), pp. 107-122.
- IBGE, F. (1971). *Tabulações Avançadas do Censo Demográfico séries históricas*. Ministério do Planejamento.
- IBGE, I. B. (2004). *Indicadores de Desenvolvimento Sustentável. Dimensão Social. Habitação*. IBGE.
- IHRU, I. d. (2018). *Relatório de Diagnóstico do Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional*. IHRU.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2011). *Atlas Geográfico Costeiro e Oceânico do Brasil*. IBGE.
- Koling, P. J. (2009). Terra e Poder: Possibilidades e Perspectivas. *Tempos Históricos*, 13(1), p. 237-250.
<https://doi.org/10.36449/rth.v13i1.352>.
- Leal, S. R. (2010). Inovações nos produtos da oferta imobiliária nas cidades brasileira: Os 'ecomegaempreendimentos' na metrópole do Recife. In: S. R. LEAL, & N. LACERDA, *Novos Padrões de Acumulação Urbana na Produção do Habitat: Olhares Cruzados Brasil - França* (pp. 319-345). UFPE.
- Lefebvre, H. (2001). *O Direito à Cidade*. Centauro.
- Lima et al., a. (2009). Possibilidades, limites e avanços da luta social por habitação. *Seminário Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social* (pp. 1-12). Universidad Católica Santiago de Guayaquil.

- Lynch, K. (1960). *A Imagem da Cidade*. Edições 70.
- Magnabosco, A. L., & Freitas, F. G. (2015). A Política Habitacional Brasileira. In: M. d. Cidades, *Diálogo Brasil e União Europeia: Habitação Social, Financiamento e Subsídios* (pp. 83-96). MPOG.
- Malheiros, J., & Fonseca, L. (. (2011). O Processo de Migração Contemporânea. In: *Acesso à Habitação e Problemas Residenciais dos Imigrantes em Portugal* (pp. 27-32). Promoções e Serviços publicitários.
- Maricato, E. (1987). *Política Habitacional no Regime Militar*. Vozes.
- Maricato, E. (2000). As ideias Fora do Lugar e o Lugar fora das Ideias. In: O. V. Arantes, *A Cidade do Pensamento único* (pp. 121-192). Vozes Ltda.
- Maricato, E. (2003). MetrÓpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados [online]*. 2003, 17 (48), pp. 151-166. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142003000200013>.
- Maricato, E., & Leitão, K. (2010). Notas sobre a Globalização, Crise e Cidades no Brasil. In: S. Leal, & N. Lacerda, *Novos Padrões de Acumulação Urbana na Produção do Habitat: Olhares Cruzados Brasil-França* (pp. 107-120). Editora Universitária da UFPE.
- Melo, M. A. (1983). A Cidade dos Mocambos: Estado, Habitação e Luta de Classes no Recife (1920/1964). *Estudos Urbanos: Representações e Políticas Públicas*, 1-31.
- Mendonça, F. J. (2005). *Posicionamento de alta resolução: adequação e aplicação à morfologia costeira*. [Tese de Doutorado, Universidade Federal de Pernambuco]
- Menezes, J. L. (1988). *Atlas Histórico Cartográfico do Recife*. Massangana.
- Ministério do Desenvolvimento Regional. (2021). O Fundo Nacional para Habitação de Interesse Social - FNHIS. Brasília, Distrito Federal, Brasil.
- Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2002). *Projeto Orla - Fundamentos para Gestão Integrada*. Portal do Ministério do Planejamento.
- Monteiro, J. C., & Sombini, E. A. (2019, Abr. 27-31). Mistura social e grantes projetos urbanos em áreas centrais brasileiras: Projeto Maravilha (RJ) e PPP de Habitação (SP) [Paper presentation]. Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional 13 nd Annual Meeting, Natal.
- Muehe, D., & Nicolodi, J. L. (2006). Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil. *Geomorfologia Representação Gráfica*. Ministério do Meio Ambiente.
- Município do Recife. (2005). *Atlas do Desenvolvimento Humano no Recife*. Recife: Imprensa Oficial.
- Nascimento, D. M. (2009). Déficit Habitacional: Um problema a ser resolvido ou uma Lição a ser aprendida? *Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, 9 (1), 98-109.
- Nascimento, M. P., & Castilho, J. M. (2018). Habitação de interesse social: intencionalidades na realocação de moradias e reuso so solo no ambiente urbano. *Revista Brasileira de Geografia Física*, 11 (2), 560-584. <https://periodicos.ufpe.br/revistas/rbgfe/article/view/234946>
- Nunes, T. (2015). *Sustentabilidade Urbana: Impactos do desenvolvimento econômico e suas consequências sobre o processo de urbanização em países emergentes*. Ministério do Meio Ambiente.
- Oliveira, F. A. (2017, Junho 22). Direito de Preferência da Administração Pública na aquisição de bens tombados.

- Ottes, J. (1997). *O Recife: Gênese do Urbanismo. 1927 - 1943*. Massangana.
- Papudo, R. M. (2005). Tipos de conflitos de gestão urbana existentes no distrito de Lisboa: os exemplos do Montijo e de Torres Vedras. *Tipos de conflitos de gestão urbana existentes no distrito de Lisboa: os exemplos do Montijo e de Torres Vedras*. IGP.
- Perruso, M. A. (2012). A temática dos movimentos sociais urbanos no Brasil dos anos 1970/80. *Mundos do Trabalho*, 4 (7), 32-56. <https://doi.org/10.5007/1984-9222.2012v4n7p32>
- Piccinini, L. S. & Almeida, M. S. de. (2015). A Legislação Urbana: limitações e amplitudes a partir de seu contexto de criação e desenvolvimento. In Wrana Panizzi, *Outra vez Porto Alegre - a cidade e seu planejamento* (pp.77-101). Ed. Cirkula.
- Pinheiro, F. J. (2017). *Déficit Habitacional no Brasil 2015: resultados preliminares*. FJP.
- Pinheiro, F. J. (2021). *Déficit Habitacional no Brasil - 2016 a 2019*. FJP.
- Popper, K. R. (1974). *A Lógica da Pesquisa Científica*. Cultrix.
- Popper, K. R. (1980). *Conjecturas e Refutações*. UNB.
- Poulantzas, N. (2000). *O Estado, O Poder, O Socialismo*. Paz e Terra.
- Prado Jr, C. (1987). *História Econômica do Brasil*. Brasiliense.
- Prado, A. L. (2014). *Ao Fim da Cidade: Conjuntos Habitacionais nas Bordas Urbanas*. [Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais].
- Prado, L. C. (2010, Agosto 12). O Desenvolvimento Autoritário de 1968 a 1980. http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109261232400.LivroCAIXA_C_0_2_3.pdf
- Prist, A. H., & Bucci, M. P. (2021). Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico - urbanística. *Caderno Metropolitano*, 23 (51), 629-650. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5108> <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5108.e>
- Quivy, R. C. (1998). *Manual da Investigação em Ciências Sociais*. Gradiva.
- Ramos, L. C. (2005). Traçando o Risco: Análise das Práticas Urbanas em áreas de Morro, o Caso da Vila Nova Buriti - Recife. UFSC.
- Recife, M. d. (2005). Atlas de Desenvolvimento Humano do Recife. *Atlas Municipal*. Prefeitura do Recife.
- Rolnik, R. (1995). *O que é Cidade*. Brasiliense.
- Rolnik, R. (2015). *Guerra dos Lugares - A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. Boitempo.
- Rolnik, R., & Santoro, P. F. (2013). Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária. *Lincoln Institute of Land Policy*, pp. 1-30.
- Saes, D. (1985). *A Formação do Estado Burguês no Brasil (1888-1891)*. Paz e Terra.
- Santo, S. M. (2016). *Estado, Política Habitacional e Expansão Urbana no Brasil: Utopias Democráticas e Realidades* [Paper presentation]. Colóquio Internacional de Geocrítica Las Utopias y la Construcción de la sociedad del futuro 14th Annual Meeting. Universidade de Barcelona.

- Santos, F. V. dos S. (2015). *Entre Habitação e Cidade. Lisboa, os projectos de promoção pública: 1910-2010*. [Tese de Doutorado, Universidade de Lisboa]. Repositório da Universidade de Lisboa. <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/13764>
- Santos, B. d. (1984). O Estado, o Direito e a Questão Urbana. In: J. d. Arruda, *Conflito de Direito de Propriedade - Invasões Urbanas* (pp. 9 - 77). Forense.
- Santos, C. C. (2002). *Estudo de Práticas Sócio-Espaciais a partir de um conjunto habitacional do BNH: Reflexões acerca de práticas cotidianas atuais no Condomínio Ignêz Andreazza*. UFPE.
- Santos, C. H. (1999, Julho). *Políticas de Habitação no Brasil: 1964/1998*.
- Santos, M. (1993). *A Urbanização Brasileira*. Hucitec.
- Secchi, B. (2006). *Primeira Lição de Urbanismo*. Perspectiva.
- Secretaria do Patrimônio da União. (2001, Setembro 21). Orientação Normativa que disciplina a demarcação de terrenos de marinha e seus acrescidos. ON - GEADE - 002. SPU.
- Shimbo, L. Z. (2010). O "Segmento Econômico" do Mercado Imobiliário e os Programas Públicos: Faces da Política Habitacional Contemporânea no Brasil. In: S. Leal, & N. Lacerda, *Novos Padrões de Acumulação Urbana na Produção do Habitat: Olhares Cruzados Brasil-França* (pp. 123-149). Editora Universitária da UFPE.
- Silva, F. M. (2018, Janeiro 08). Anotações de Aulas do Doutorado em Urbanismo. Universidade de Lisboa.
- Silva, J. A. (2005). *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Malheiros Editores Ltda.
- Silva, J. A. (2006). *Direito Urbanístico Brasileiro*. Malheiros.
- Silva, L. O. (2001). O Surgimento da Habitação Social e a Experiência da Viena Vermelha. *Caderno IPPUR*, 15, pp. 97-117.
- Silva, T. G. (2009). A mediação dos direitos na utilização do contrato de CDRU. A regularização fundiária das ZEIS no Recife. UFPE.
- Silveira JR, R. S. (2016). *A Regulação Urbanística no Ordenamento do Espaço Urbano: Os Impactos da Lei n.º 16.176/96 no bairro de Boa Viagem - Recife/PE*. [Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Pernambuco]. Recife: UFPE.
- Singer, A. (2009). Raízes Ideológicas do Lulismo. *Novos estudos CEBRAP*, 85, 83-102. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002009000300004>.
- Souza, M. Â. (2002). *Posturas do Recife Imperial*. UFPE.
- Souza, M. Â. (2005). Reconfiguração das Políticas Nacionais de Desenvolvimento Urbano: Habitação. *Cadernos Observatório PE*, 22-29.
- Souza, M. Â. (2007). Política Habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife. In Adauto Lucio Cardoso (Org.), *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX* (pp. 114-149). ANTAC.
- Sundfeld, C. A. (2008). *Fundamentos de Direito Público*. Malheiros.
- Teixeira, M. (2011). As Limitações ao Direito de Propriedade de bens imóveis no Direito Português. *Revista de Direito Imobiliário*, 49-76.

- Teixeira, S. B. (2009). *Demarcação do leito e da margem das águas do mar no litoral sul do Algarve*. Administração da Região Hidrográfica do Algarve.
- Therborn, G. (1995). A Crise e o Futuro do Capitalismo. In: E. Sader, & P. Gentili, *Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático* (pp. 39-53). Paz e Terra.
- Touchard, J. (1987). *História das Ideias Políticas*. Europa - América.
- Universidade de Brasília - UNB. (2014). *Glossário Geológico Ilustrado*. UNB.
- Vargas, G. (1941). Discurso do Presidente Getúlio Vargas por ocasião do banquete oferecido pelas classes produtoras do estado. *Boletim da SAIC*, 7 (1),
- Vasconcelos, T. L., & Sá, L. A. (2011, maio 10-14). A Cartografia Histórica da Região Metropolitana do Recife. In: *Passado presente nos velhos mapas: conhecimento e poder [Simpósio]*. Simpósio Brasileiro de Cartografia Histórica 1th Annual Convention, Recife, Pernambuco, Brasil. https://www.ufmg.br/rededemuseus/crch/simposio/VASCONCELOS_THATIANA_E_SA_LUCILE_NE_ANTUNES.pdf
- Venosa, S. S. (2013). *Direito Civil*. Atlas.
- Villaça, F. (1986). *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. Global.
- Villaça, F. (2001). *Espaço Intra-Urbano no Brasil*. Studio Nobel; FAPESP.
- Whitehead, C. (2015). Princípios Gerais da Intervenção Governamental em Habitação. In: C. M. das, *Diálogo Brasil e União Europeia: Habitação Social, Financiamento e Subsídios* (pp. 23-73). MPOG.
- Xavier, D. de A. Sedimentação recente do médio e baixo estuário do Rio Capibaribe, Recife-Pernambuco [Tese de doutoramento, Universidade Federal de Pernambuco]. Atena Repositório Digital da UFPE. <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/25163>
- LEGISLAÇÃO CONSULTADA
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1998). Brasília. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Decreto n.º 24.643/34 do Ministério do Meio Ambiente. (1934). Diário Oficial da União: Seção 1. <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=24643&ano=1934&ato=79b0TQE5EeRpXT214>.
- Decreto-Lei n.º 2.490/40 da Presidência da República. (1940). Diário Oficial da União - Seção 1. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2490-16-agosto-1940-412456-publicacaooriginal-1-pe.html>.
- Decreto-Lei n.º 3.438/41 da Presidência da República. (1941). Diário Oficial da União - Seção 1. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del3438.htm.
- Decreto-Lei n.º 3.365/41 da Presidência da República. (1941). Diário Oficial da União - Seção 1. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365compilado.htm
- Decreto-Lei n.º 9.760/46 da Presidência da República do Brasil. (1946). Diário Oficial da União - Seção 1. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del3438.htm.
- Decreto-Lei n.º 468/71 do Ministério da Marinha e das Obras Públicas. (1971). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/468-1971-631400>

Decreto – Lei n.º 794 /76 do Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção. (1976).

<https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/794-1976-409292>

Decreto-Lei n.º 2.398/87 da Presidência da República. (1987). Diário Oficial da União - Seção 1.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0178.htm

Lei n.º 9.760/46 da Presidência da República. (1946). Diário Oficial da União - Seção 1.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760compilado.htm

Lei n.º 601/50 da Presidência da República. (1950). Diário Oficial da União - Seção 1.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm

Lei n.º 4.320/64 da Presidência da República. (1964). Diário Oficial da União - Seção 1.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm.

Lei n.º 4.380/64 da Presidência da República. (1964). Diário Oficial da União - Seção 1.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm#:~:text=Institui%20a%20corre%C3%A7%C3%A3o%20monet%C3%A1ria%20nos,Urbanismo%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.

Lei n.º 178/67 da Presidência da República. (1967). Diário Oficial da União - Seção 1.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0178.htm

Lei n.º 6.766/79 da Presidência da República. (1979). Diário Oficial da União - Seção 1.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm

Lei n.º 9.613/98 da Presidência da República. (1998). Diário Oficial da União - Seção 1.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm.

Lei n.º 9.636/98 da Presidência da República. (1998). Diário Oficial da União - Seção 1.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9636.htm

Lei n.º 10.257/01 da Presidência da República. (2001). Diário Oficial da União - Seção 1.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

Lei n.º 11.124/05 da Presidência da República. (2005). Diário Oficial da União - Seção 1.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm.

Lei n.º 54/05 da Assembleia da República. (2005).

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1377&tabela=leis

Lei n.º 11.124/05 da Presidência da República. (2005). Diário Oficial da União - Seção 1.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm.

Lei n.º 11.481/07 da Presidência da República. (2007). Diário Oficial da União - Seção 1.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm

Lei n.º 11.977/09 da Presidência da República. (2009). Diário Oficial da União - Seção 1.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm

Lei n.º 13.465/17 da Presidência da República. (2017). Diário Oficial da União - Seção 1.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm

Lei n.º 13.465/17 da Presidência da República. (2017). Diário Oficial da União - Seção 1.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm

Lei n.º 14.118/21 da Presidência da República. (2021). Diário Oficial da União - Seção 1.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm

Lei Complementar n.º 14/73 da Presidência da República. (1973). Diário Oficial da União - Seção 1.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2014%2C%20DE,%2C%20Curitiba%2C%20Bel%C3%A9m%20e%20Fortaleza.

Lei Municipal n.º 7.427/61 da Prefeitura do Recife. (1961). Diário Oficial.
<https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/1961/742/7427/lei-ordinaria-n-7427-1961-codigo-de-urbanismo-e-obras-codificacao-das-normas-de-urbanismo-e-obras>

Lei Municipal n.º 14.511/83 da Prefeitura do Recife. (1983). Diário oficial.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2014%2C%20DE,%2C%20Curitiba%2C%20Bel%C3%A9m%20e%20Fortaleza.

Lei Municipal n.º 16.176/96 da Prefeitura do Recife. (1996). Diário Oficial.
<http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16176/#:~:text=A%20urbaniza%C3%A7%C3%A3o%20e%20a%20regulariza%C3%A7%C3%A3o,19>

Lei Municipal n.º 16.293/97 da Prefeitura do Recife. (1997). Diário Oficial.
<https://cmrecife.jusbrasil.com.br/legislacao/266206/lei-16293-97.>

APÊNDICES

- A. Quadro bidimensional com células relacionadas por grupo analítico, para padronização metodológica Conjuntos Habitacionais por Bairros.

[CONJUNTOS HABITACIONAIS POR BAIRROS 06.06.19 2 ÚLTIMA VERSÃO.xlsx](#)

1.ID HAB	IDENTIFICAÇÃO			DADOS CARTOGRÁFICOS						DADOS LEGAIS OU JURÍDICOS				DADOS URBANÍSTICOS			
	2.SUBPERÍODO	3.DENOMINAÇÃO	4.COMUNIDADE ATENDIDA	5.LOCALIZAÇÃO	6.BAIRRO	7.LONGITUDE	8.LATITUDE	9.ELEVAÇÃO	10.ÁREA	11.NATUREZA JURÍDICA DA ÁREA	12.PROCESSOS ADMINISTRATIVOS	13.INÍCIO DE INSTRUÇÃO DA AFETAÇÃO	14.ÓRGÃO SOLICITANTE E EXECUTOR	15.CONCLUSÃO DA REGULARIZAÇÃO DA ÁREA CONDIÇÕES	16.PROGRAMA	17.BENEFICIÁRIOS	18.SITUAÇÃO ATUAL
HCF	2003 a 2018	Conjunto Habitacional Clube Ferroviário ou 21 de Abril	Beneficiários ligados ao Movimento de Lutas nos Bairros, Vias e Favelas - MLB.	Av. 21 de Abril, S/N, próximo estação metrô, aonde se localizava o antigo Clube Ferroviário do Recife. Lote 1 - A. CEP 50.820 - 000	Afogados	288991.00 m E	9106728.00 m S	4m	24.369 m²	Nacional interior. Imóvel Não Operacional da RFFSA, extinta em 2007.	04962.0048 78/2011-68 PDISP 04962.0030 32/2018-68 Cobrança IPTU	Início da instrução: 08.02.2008 "DISP" nº 67, de 11.05.17	ENTIDADE: Pessoa Jurídica de direito privado sem fins lucrativos - Associação	REGULARIZAÇÃO DA ÁREA NO CARTÓRIO: 03.03.2017. CONDIÇÃO: S. Cessão com encargo sob regime de CDRU gratuito e resolúvel(ASSINADO EM 03.04.2018. É fixado o prazo de 5 (cinco) anos para a conclusão do empreendimento, e para a titulação das áreas fracionadas em nome dos beneficiários finais, a contar da data de	PMCMV - ENTIDADE S	340 UH	* Infraestrutura, Serviços e Equipamentos comunitários: Rede d'água, rede de energia elétrica de baixa e alta tensão, rede telefônica, pavimentação, esgoto pluvial, iluminação pública, coleta de lixo, transporte coletivo, comércio em geral, escola, saúde, segurança, lazer.

Imagem ilustrativa do quadro que serviu de suporte à pesquisa de campo dos conjuntos habitacionais de Habitação Social (1964 e 2018).

- B. Modelo de Fichas cadastrais dos Conjuntos Habitacionais e alguns exemplos para aplicar no estudo de caso

FICHAS CADASTRAIS - MODELO

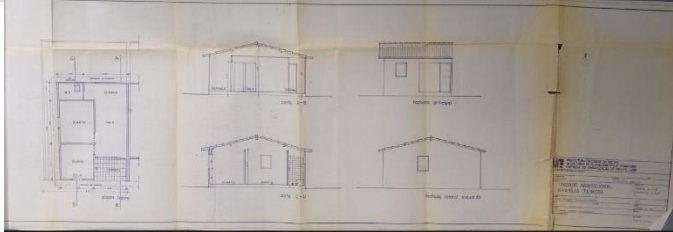
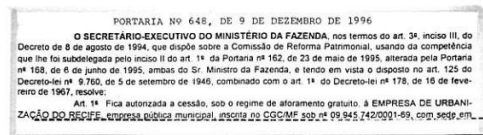
	FICHA DE IDENTIFICAÇÃO
NOME	
LOCALIZAÇÃO	
BAIRRO	
DESTINAÇÃO/DATA	
ÓRGÃO SOLICITANTE	
NATUREZA DO TERRENO	
ÁREA DO TERRENO	
PROGRAMA	
BENEFICIÁRIOS	
TIPOLOGIA	
CONCLUSÃO	
HISTÓRICO	
LEGENDA	IMAGEM

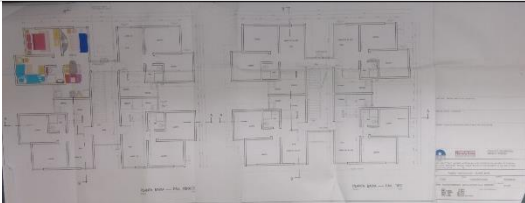
- C. FICHAS CADASTRAIS EXEMPLIFICATIVAS DA PESQUISA DE CAMPO

IDENTIFICAÇÃO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS

1 – CONJUNTO HABITACIONAL BRASÍLIA TEIMOSA

	FICHA DE IDENTIFICAÇÃO
nome	CONJUNTO HABITACIONAL BRASÍLIA TEIMOSA

localização	Rua das Oficinas, s/n.
bairro	Brasília Teimosa.
destinação/data	Portaria Autorizativa Cessão sob regime de Aforamento Gratuito n.º 648, 09.12.1996.
órgão solicitante	Município do Recife – URB.
natureza do terreno	Público federal, acrescidos de Marinha.
área do terreno	13.450 m ²
programa	Morada Nova (estadual). Faixa: 1 a 6 SM.
beneficiários	240 UH.
tipologia	15 blocos. Área construída ap. 42, 75 m ² . Quatro aptos por andar e 4 andares por bloco, totalizando 240 UH's. A CEHAB/PE - Companhia Estadual de Habitação e Obras S/A, como sucessora da EMHAB/PE, concluiu o habitacional.
conclusão	Janeiro 2006 ou fevereiro 2007.
histórico	Dezembro de 2000, a empresa estadual solicita a transferência da cessão para Empresa de Melhoramentos de Habitação de Pernambuco – EMHAB/PE (órgão estadual que substituiu a COHAB/PE). LPM de 1831 aprovada em 25.10.1969 (P. A. 2389 - A/60). Planta baixa das UH's anexada ao requerimento, com cortes laterais (casas): SEI n.º 1004004. A PCR e a Associação de BT (Conselho de Moradores de BT, fundado em 24.07.1966) reivindicaram a cessão da área para CHBT, que se encontrava dentro do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto do Recife, mas o Ministério dos Transportes autorizou a destinação referida, haja vista que a extinção da Portobrás, os imóveis não afetados ao Porto do Recife S/A (sucessora da Portobrás) foram incorporados ao patrimônio da União. A Cessão foi fundamentada no DL n.º 178/1967 (dispõe sobre as cessões de imóveis da União, foi revogado pela Lei n.º 9.636/1998) e na IN n.º 01, de 09.09.1986. Em 07.01.1998, o Município do Recife, além da área de 13.450 m ² , parte restante do terreno mencionado, com área de 6.899, 47 m ² , para executar o projeto original do Habitacional e a construção de uma escola, pelo Projeto Nordeste. Em dez de 2000, a EMHAB/PE (Empresa de Melhoramentos Habitacionais de PE S/A) solicita a transferência da cessão da URB para ela, contemplando 15 blocos, área apt.º 42, 75 m ² , 4 apto por andar e 4 andares por bloco, totalizando 240 UH's. A CEHAB/PE - Companhia Estadual de Habitação e Obras S/A, como sucessora da EMHAB/PE, concluiu o habitacional.
Vista frontal do CH BRASÍLIA TEIMOSA. IMAGEM DO GOOGLE EARTH (STREET VIEW) 05.03.2019.	 
Planta do Conjunto Habitacional Brasília Teimosa, quando foi solicitado pelo Município do Recife em 1994. Inicialmente, seriam unidades unifamiliares térreas.	
Portaria Autorizativa para Cessão de área pública, destinada à	

Habitação de Interesse Social	OFICIAL Nº 259 TERÇA-FEIRA, 10 DEZ 1996 Recife (PE), do imóvel urbano com área de 13.450,00m² (treze mil quatrocentos e cinquenta metros quadrados), constituído por terreno adossado de marinha, situado na localidade denominada "Barrila Terreira", Bairro Pina, Município de Recife, Estado de Pernambuco, com as seguintes características e confrontações: limita-se ao norte com a via de acesso do Posto ZIP e Marinha do Pina, ao sul, com a Vila Terrocinho (Rua Jasmim e lotes); ao leste, com o restante do terreno antes afetado ao uso da edícula PORTOCORAL; a oeste, pelos fundos das lotes à Rua José Mariano. O terreno inicia no ponto 1, segue por uma reta de 100,20m até encontrar o ponto 2; deflete à direita num ângulo de 93°02'00", segue por uma reta de 10,00m até encontrar o ponto 3; deflete à esquerda num ângulo de 213°32'00", segue por uma reta de 41,55m até encontrar o ponto 4; deflete à direita num ângulo de 147°00'00", segue por uma reta de 64,00m até encontrar o ponto 5; deflete à direita num ângulo de 90°00'00", segue por uma reta de 85,50m até encontrar o ponto 6; deflete à esquerda num ângulo de 270°00'00", segue por uma reta de 10,00m até encontrar o ponto 7; deflete à direita num ângulo de 90°00'00", segue por uma reta de 32,50m até encontrar o ponto 8; deflete à direita num ângulo de 90°00'00", segue por uma reta de 10,00m até encontrar o ponto 9; deflete à esquerda num ângulo de 270°00'00", segue por uma reta de 6,00m até encontrar o ponto 10; deflete à direita num ângulo de 90°00'00", segue por uma reta de 111,00m até encontrar o ponto 1, fechando assim o polígono do terreno em questão, de acordo com os elementos constantes do processo protocolizado no Ministério da Fazenda sob nº 10480.00348194-11.
PLANTA BAIXA, área de 42, 75 m² Em dezembro de 2000, a EMHAB/PE solicita a transferência da cessão da URB para ela.	
Projeto Urbanístico	2.4.3. Integração com a Malha Urbana CAMPO DO VILA, favela asentada de maneira espontânea sobre loteamento formal da cidade, apesar da proximidade de eixos viários de importância, como as avenidas Norte e Agamenon Magalhães, não possui integração apropriada com a malha urbana formal. Internamente ao assentamento, o problema se repete com a desconformidade de percursos, que representam uma não integração local entre partes de uma mesma localidade e dificultam ainda mais a integração com a malha do entorno. Sendo a integração com a cidade, fundamental para a urbanização de CAMPO DO VILA, um dos princípios norteadores deste Plano Urbanístico é precisamente a redefinição do sistema viário, internamente, visando a integração com as áreas contíguas representativas da cidade formal. As vias locais e suas características, assim como os vários projetos que deverão ter impacto sobre seus limites estão, sendo levados em consideração, para em última instância, após sua implantação, as condições de integração estarão plenamente definidas. Dois vias são identificadas como as que possuem maior potencial para imprimir modificações no espaço da favela, da perspectiva da rede de integração. São elas as Ruas Gomes Pacheco e a Antônio Simões, eixo de ligação com o entorno a oeste e leste, desde que o traçado da Rua Gomes Pacheco é interrompido pelo estreitamento da calça das vias locais, impedindo a continuidade de um traçado de perfil mais largo, adequado à circulação de veículos, e que a Rua Antônio Simões, possui traçado de acesso perpendicular à avenida Norte e sulista – uma espécie de eixo de ligação pela configuração da ocupação de CAMPO DO VILA e de uma área próxima denominada VILA IMPERIAL –, a interferência sobre elas se torna imprescindível. (ver Fotos 01, 02, 03, 04, 05, 06 e 07).

2 – CONJUNTO HABITACIONAL NOSSA SENHORA DO PILAR

FICHA DE IDENTIFICAÇÃO	
NOME	CONJUNTO HABITACIONAL NOSSA SENHORA DO PILAR
LOCALIZAÇÃO	Rua do Brum, lote 5, Quadra 60.
BAIRRO	do Recife.
DESTINAÇÃO/DATA	DESTINAÇÃO: PDISP n.º 980, 26/01/2018.
ÓRGÃO SOLICITANTE	Município do Recife.
NATUREZA DO TERRENO	Público federal, Nacional Interior, Marinha e Acrescidos.
ÁREA DO TERRENO	2.366, 65 m².
PROGRAMA	PMCMV - FAR.
BENEFICIÁRIOS	65 UH.
TIPOLOGIA	
CONCLUSÃO	
HISTÓRICO	A Prefeitura solicitou a cessão da área em março de 1999. A área estava afetada à poligonal do Porto do Recife, que alterou posteriormente, para que os projetos habitacionais fossem implementados. Em razão da área ser classificada como histórica, os lotes não podem ser lembrados, ao abrigo de legislação municipal. A área onde foi projetado o C H Nossa Senhora do Pilar possui várias áreas separadas e são os seguintes os processos administrativos na SPU/PE: 1 – 05014.000013/2002-13: Lote 5, Quadra 60. ÁREA 2.366, 65 m². 2 – 10480.028725/99-29: Lote 4, Quadra 45– Praça Padre Machado. Área 2.078,51 m². O lote 4 é composto pelos n.ºs 346 e 354, da Rua Bernardo Vieira de Melo; e pelos n.ºs 07, 13, 17, 37, 47 e 63 da Praça Padre Machado. 3 – 10480.014018/86-59: Área 5 e Parte 1, também denominada Quadra 25 – terreno de marinha (parte), área de 1.899, 50 m², na Av. Alfredo Lisboa, antiga Av Militar, bairro do Recife; Polígono 84/98-B1, entre a Rua do Ocidente e Av. Militar. 4 – 10480.028726/99-91: Lote 3 Quadra 40 (parte), Rua do Brum. Área 1.580, 00 m². 5 – 10480.028727/99-54: Lote 1 da Quadra 55; área 2.915, 47 m², Rua de São Jorge. 6 – 10480.023978/99-05: Lote n.º 328 da Quadra 60 Ruas do Brum, Edgar Werneck e Bernardo Vieira de Melo.

Planta do Bairro do Recife, que se localiza na Ilha de Santo Antônio, a mostrar a localização das intervenções urbanísticas na área, como Habitação e Equipamentos Públicos. O bairro é o núcleo inicial do povoamento da cidade, com o início da colonização portuguesa. Por causa de seu conjunto histórico, arquitetônico e paisagístico é tombado pelo IPHAN (IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

Nome atribuído: Conjunto Arquitetônico, Urbanístico e Paisagístico do Antigo Bairro do Recife

Localização: Recife-PE

Número do Processo: 1168-T-1985

Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico: Inscr. nº 119, de 15/12/1998

Livro do Tombo Belas Artes: Inscr. nº 614, de 15/12/1998



3 – CONJUNTO HABITACIONAL NOSSA SENHORA DO PILAR

	FICHA DE IDENTIFICAÇÃO
NOME	CONJUNTO HABITACIONAL NOSSA SENHORA DO PILAR
LOCALIZAÇÃO	Composto do Lote n.º 04, situado à Praça Padre Machado, beneficiado com os imóveis no 346 e 354 da Rua Bernardo Vieira de Melo e dos Lotes no 07, 13, 17, 37, 47 e 63 da Praça Padre Machado, todos componentes da Quadra 45, a qual está delimitada pela Rua Bernardo Vieira de Melo, Primavera, Praça Padre Machado e Travessa Fausta Leite
BAIRRO	do Recife.
DESTINAÇÃO/DATA	PDISP nº 982, de 26.01.18 e P AUT de DOAÇÃO com encargo N.º 1.711, 21.02.18
ÓRGÃO SOLICITANTE	Município do Recife
NATUREZA DO TERRENO	Público federal, Nacional Interior
ÁREA DO TERRENO	2.078, 51 m ²
PROGRAMA	PMCMV - FAR
BENEFICIÁRIOS	46 UH.
TIPOLOGIA	
CONCLUSÃO	
HISTÓRICO	A Prefeitura solicitou a cessão da área em março de 1999. A área estava afetada à poligonal do Porto do Recife, que alterou posteriormente, para que os projetos habitacionais fossem implementados. Em razão da área ser classificada como histórica, os lotes não podem ser lembrados, ao abrigo de legislação municipal.
Imagem da localização no bairro do Recife (RPA 1) E vista pelo street view, do google earth	 

4 – CONJUNTO HABITACIONAL ENCANTA MOÇA

	FICHA DE IDENTIFICAÇÃO
NOME	CONJUNTO HABITACIONAL ENCANTA MOÇA I e II
LOCALIZAÇÃO	Lotes 136 B e 136 C, que são partes do terreno acrescidos de marinha sob regime de ocupação n.º 136, com denominação "Encanta Moça". Rua Elias Gomes e Rua José Rodrigues.
BAIRRO	Pina.
DESTINAÇÃO/DATA	CHAMAMENTO PÚBLICO de empresa construtora, pelo Município do Recife - AVISO DE HOMOLOGAÇÃO N.º 09/2017, em 18.04.2018.
ÓRGÃO SOLICITANTE	Município do Recife.
NATUREZA DO TERRENO	Público Federal. Acrescidos de Marinha.
ÁREA DO TERRENO	32.714, 34 m².
PROGRAMA	PMCMV.
BENEFICIÁRIOS	600 UH.
TIPOLOGIA	
CONCLUSÃO	Previsão de 18 meses, a partir de abril de 2017.
HISTÓRICO	
Localização do CH Encanta Moça I e II	  

5 – CONJUNTO HABITACIONAL LIBERATO COSTA JÚNIOR

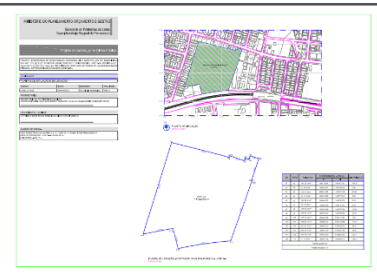
	FICHA DE IDENTIFICAÇÃO
NOME	CONJUNTO HABITACIONAL LIBERATO COSTA JÚNIOR
LOCALIZAÇÃO	
BAIRRO	Campo Grande
DESTINAÇÃO/DATA	
ÓRGÃO SOLICITANTE	Secretaria de Saneamento do Recife, Secretaria de Infraestrutura e Habitação e URB.
NATUREZA DO TERRENO	
ÁREA DO TERRENO	
PROGRAMA	PAC – Beberibe.
BENEFICIÁRIOS	65 UH.
TIPOLOGIA	Casa duplex, 47 m², sala, cozinha, 2 quartos, wc e área de serviço. HISTÓRICO: Famílias beneficiadas que moravam às margens do Rio Beberibe, no bairro de Campina do Barreto.
CONCLUSÃO	Abril e dezembro de 2018 (em duas fases).
HISTÓRICO	
	Imagem

6 – CONJUNTO RESIDENCIAL HENOCH COUTINHO

	FICHA DE IDENTIFICAÇÃO
NOME	CONJUNTO RESIDENCIAL Henocho Coutinho
LOCALIZAÇÃO	
BAIRRO	Porto da Madeira.

DESTINAÇÃO/DATA	
ÓRGÃO SOLICITANTE	Secretaria de Saneamento do Recife, Secretaria de Infraestrutura e Habitação e URB.
NATUREZA DO TERRENO	
ÁREA DO TERRENO	
PROGRAMA	PAC – Beberibe.
BENEFICIÁRIOS	96 UH.
TIPOLOGIA	Apt. 47 m², sala, cozinha, 2 quartos, wc e área de serviço.
CONCLUSÃO	Abril 2018.
HISTÓRICO	Atendem antigos moradores do Porto da Madeira, Beberibe e Dois Unidos.
LEGENDA	

7 – CONJUNTO HABITACIONAL 21 DE ABRIL OU CLUBE FERROVIÁRIO

	FICHA DE IDENTIFICAÇÃO
NOME	CONJUNTO HABITACIONAL 21 DE ABRIL OU CLUBE FERROVIÁRIO
LOCALIZAÇÃO	Av. 21 de Abril, S/N, próximo estação metrô, onde se localizava o antigo Clube Ferroviário do Recife. Lote 1 - A. CEP 50.820 – 000.
BAIRRO	Afogados.
DESTINAÇÃO/DATA	PDISP nº 67, de 11.05.2017.
ÓRGÃO SOLICITANTE	ENTIDADE- Pessoa Jurídica de direito privado sem fins lucrativos.
NATUREZA DO TERRENO	Público federal, Nacional interior.
ÁREA DO TERRENO	24.369 m².
PROGRAMA	CHAMAMENTO PÚBLICO para MCMV - ENTIDADES.
BENEFICIÁRIOS	340 UH.
TIPOLOGIA	
CONCLUSÃO	
HISTÓRICO	Foi selecionada a Entidade denominada Movimento de Lutas nos Bairros Vilas e Favelas- MLB, conforme os critérios da Portaria nº 45, de 06 de abril de 2015, publicada no DOU de 08 de abril de 2015. A MLB é uma associação privada, que exerce atividade em defesa de direitos sociais. Aviso de Seleção - D.O.U. n.º 118, publicado em 22.06.2017, Secção 3, pág. 106. A PORTARIA Nº 3.111, DE 20 DE MARÇO DE 2018, publicada no D.O.U. em 22.03.2018, Secção 1, n.º 56, pág. 119, autorizou a Cessão sob condição da CDRU para a MLB, do imóvel referido, com prazo de 5 anos para a execução do empreendimento, prorrogável. O Contrato de Cessão sob regime de CDRU foi assinado em 03.04.2018 e o Extrato do Contrato foi publicado no D.O.U. secção 3, n.º 76, em 20.04.2018, pág. 104, data a partir da qual se inicia a vigência do contrato.
Planta de Situação e Locação	 Situação Ocupacional do Terreno  Área 1 – Sede do Clube Ferroviário do Recife Área de aproximadamente 1.000 m², atualmente ocupada pelo Clube Ferroviário do Recife, composta de salas, galpões de eventos e novo campo de futebol. As edificações existentes no terreno se encontram em precária condição de conservação. A área é registrada economicamente pelo Clube por meio da realização de shows/eventos, aluguel do campo, escola de futebol, etc. Contato: Sr. Gileno Área 2 – Área livre (campo futebol Clube Ferroviário do Recife)

8 – CONJUNTO HABITACIONAL VILA SUL

	FICHA DE IDENTIFICAÇÃO
NOME	CONJUNTO HABITACIONAL VILA SUL.
LOCALIZAÇÃO	Av. Sul, no lugar Pilatos, desmembrado do antigo n.º 2.061.
BAIRRO	Afogados.
DESTINAÇÃO/DATA	PDISP nº 68, de 15.05.2017.
ÓRGÃO SOLICITANTE	ENTIDADE- Pessoa Jurídica de direito privado sem fins lucrativos.
NATUREZA DO TERRENO	Terreno público federal, terreno de marinha e acrescidos.
ÁREA DO TERRENO	27.002, 00 m².
PROGRAMA	CHAMAMENTO PÚBLICO para MCMV - ENTIDADES.
BENEFICIÁRIOS	180 UH.
TIPOLOGIA	
CONCLUSÃO	
HISTÓRICO	Foi selecionada a Entidade denominada Movimento de Lutas nos Bairros Vilas e Favelas- MLB, conforme os critérios da Portaria nº 45, de 06 de abril de 2015, publicada no DOU de 08 de abril de 2015. A MLB é uma associação privada, que exerce atividade em defesa de direitos sociais. Aviso de Seleção - D.O.U. n.º 226, publicado em 27.11.2017, Secção 3, pág. 128 Em 07.05.2018, o órgão consultivo da advocacia da União aprovou a minuta da cessão em regime de CDRU para o MLB. Não há movimentação posterior no processo.
LEGENDA	1. LOCALIZAÇÃO DA ÁREA A área objeto do levantamento topográfico planimétrico georreferenciado, está localizada na Escritor Souza Barros ao lado do imóvel N.º 2061, no bairro de Afogados, Recife, PE.   Barracos distantes 1m dos trilhos.

9 – CONJUNTO HABITACIONAL CAMPO DO VILA

	FICHA DE IDENTIFICAÇÃO
NOME	CONJUNTO HABITACIONAL CAMPO DO VILA
LOCALIZAÇÃO	AV. Norte com Av. Agamenon Magalhães.
BAIRRO	Espinho.
DESTINAÇÃO/DATA	PDISP N.º 200, 28.11.2017.
ÓRGÃO SOLICITANTE	Município do Recife.
NATUREZA DO TERRENO	Público federal, terreno de marinha com acrescidos.
ÁREA DO TERRENO	13.694 m².
PROGRAMA	Habitar Brasil – BID.
BENEFICIÁRIOS	155 UH.
TIPOLOGIA	
CONCLUSÃO	
HISTÓRICO	O primeiro pedido de cessão feito pelo Município do Recife foi em abril de 2006. Há o Projeto integrado de urbanização de assentamentos subnormais para a área que abriga o C H Campo do Vila.
Localização do CH	 

10 – CONJUNTO HABITACIONAL BEIRA DA MARÉ

	FICHA DE IDENTIFICAÇÃO
NOME	CONJUNTO HABITACIONAL BEIRA DA MARÉ

LOCALIZAÇÃO	Av. Sul, s/n. Loteamento Jardim Comércio e Indústria – Quadra K.
BAIRRO	Imbiribeira.
DESTINAÇÃO/DATA	P AUT de Cessão sob regime de Aforamento gratuito n.º 333, de 22.10.2008.
ÓRGÃO SOLICITANTE	Município do Recife.
NATUREZA DO TERRENO	Público federal. Terreno de marinha com acrescidos.
ÁREA DO TERRENO	25.163, 87 m².
PROGRAMA	Sem previsão de execução.
BENEFICIÁRIOS	404 UH.
TIPOLOGIA	39,078 m².
CONCLUSÃO	
HISTÓRICO	Comunidade Beira da Maré.
LEGENDA	IMAGEM

11 – CONJUNTO HABITACIONAL COLISEU

	FICHA DE IDENTIFICAÇÃO
NOME	Conjunto Habitacional Coliseu.
LOCALIZAÇÃO	Av. Sul, antigo n.º 4635. Loteamento Jardim Comércio e Indústria – Quadra L.
BAIRRO	Imbiribeira.
DESTINAÇÃO/DATA	P AUT de Cessão sob regime de Aforamento gratuito n.º 332, de 22.10.2008.
ÓRGÃO SOLICITANTE	AAST Associação de Apoio aos sem-teto.
NATUREZA DO TERRENO	Terreno público federal, terreno de marinha com acrescidos.
ÁREA DO TERRENO	14.404, 50 m².
PROGRAMA	Sem previsão de execução.
BENEFICIÁRIOS	444 UH.
TIPOLOGIA	39,078 m².
CONCLUSÃO	
HISTÓRICO	Posteriormente, a AAST reivindicou a área para construir pelo programa MCMV-Entidades. Ainda não ocorreu a transferência para o representante do Movimento Social.
LEGENDA	IMAGEM

12 – CONJUNTO HABITACIONAL PADRE MIGUEL

	FICHA DE IDENTIFICAÇÃO
NOME	Conjunto Habitacional Padre Miguel.
LOCALIZAÇÃO	Localizado no lugar denominado de Padre Miguel. Rua Carlos Pena Filho, esquina com a rua Turiaçu.
BAIRRO	Afogados.
DESTINAÇÃO/DATA	P AUT de Cessão sob regime de Aforamento gratuito n.º 155, de 27.08.2003.
ÓRGÃO SOLICITANTE	Município do Recife.
NATUREZA DO TERRENO	Terreno Público Federal, terreno acrescidos de marinha.
ÁREA DO TERRENO	37.324, 89 m². Para Provisão Habitacional: 1.720, 36 m².
PROGRAMA	HABITAR BRASIL - BID. Em 2007 foi enquadrado no PAC.
BENEFICIÁRIOS	128 UH.
TIPOLOGIA	45 m². Sala, 2 quartos, wc w cozinha.
CONCLUSÃO	
HISTÓRICO	Plano Urbanístico da área SEI n.º 0531966, pág. 6.
Localização e testada principal do CH	

13 – CONJUNTO HABITACIONAL DA COMUNIDADE DO CHIÉ, SANTA TEREZINHA e SANTO AMARO

	FICHA DE IDENTIFICAÇÃO
NOME	Conjunto Habitacional da Comunidade do Chié, Santa Terezinha e Santo Amaro
LOCALIZAÇÃO	áreas denominadas CHIÉ, no Polígono formada pelas Ruas Esmeralda, São Caetano, Hermílio Borba e Av. Agamenon Magalhães e SANTA TEREZINHA e SANTO AMARO, localizadas no polígono formado pelas Avenidas Agamenon Magalhães, Cruz Cabugá e Norte, na freguesia das Graças.
BAIRRO	Rosarinho a Santo Amaro.
DESTINAÇÃO/DATA	P AUT de Cessão sob regime de Aforamento gratuito n.º 301, de 28.08.1984.
ÓRGÃO SOLICITANTE	Estado de Pernambuco.
NATUREZA DO TERRENO	Público federal, terreno de marinha e acrescidos.
ÁREA DO TERRENO	432.379, 29 m².
PROGRAMA	PROJETO PROMORAR Ponte do Maduro.
BENEFICIÁRIOS	
TIPOLOGIA	
CONCLUSÃO	
HISTÓRICO	No P. A., não indicação explícita do número das UH's, fala genericamente em Regularização Fundiária, Plano Urbanístico e construção de habitação popular. A área foi solicitada em 1981 e cedida em 1984. De acordo com o P. A. citado, 6.000 famílias de Baixa Renda seriam beneficiadas, sem, contudo, indicar quais com UH's e quais com regularização fundiária. Em 01.11.1989, pouco antes de vencer o prazo para implementação dos projetos previstos, o então governador de PE Miguel Arraes solicita a renovação do contrato de cessão e a transferência do domínio útil à COHAB/PE.
LEGENDA	IMAGEM

14 – CONJUNTO HABITACIONAL 2

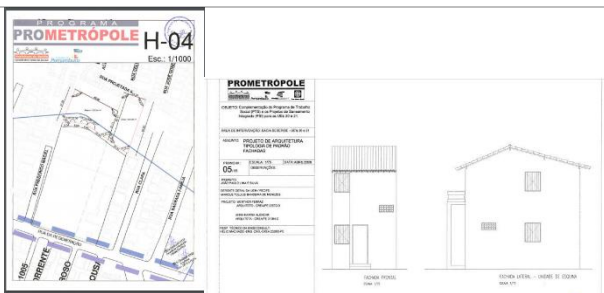
	FICHA DE IDENTIFICAÇÃO
NOME	CONJUNTO HABITACIONAL 2
LOCALIZAÇÃO	Av. Professor José dos Anjos, s/n.
BAIRRO	Arruda.
DESTINAÇÃO/DATA	
ÓRGÃO SOLICITANTE	Município do Recife.
NATUREZA DO TERRENO	Terreno Público federal, terreno de marinha com acrescidos.
ÁREA DO TERRENO	1.549, 97 m² ou 3.709, 16 m² (confirmar qual área).
PROGRAMA	PROMETRÓPOLE - PAC.
BENEFICIÁRIOS	37 UH.
TIPOLOGIA	
CONCLUSÃO	
HISTÓRICO	
LEGENDA	

15 – CONJUNTO HABITACIONAL 3.

	FICHA DE IDENTIFICAÇÃO
NOME	Conjunto Habitacional 3.
LOCALIZAÇÃO	Rua das Moças, n.º 414 e 456.
BAIRRO	Arruda.
DESTINAÇÃO/DATA	
ÓRGÃO SOLICITANTE	
NATUREZA DO TERRENO	Terreno Público federal, terreno de marinha com acrescidos.
ÁREA DO TERRENO	1.493, 46 m².
PROGRAMA	PAC.
BENEFICIÁRIOS	104 UH
TIPOLOGIA	

CONCLUSÃO	
HISTÓRICO	
Planta do recorte do CH	

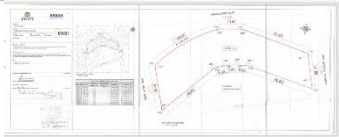
16 – CONJUNTO HABITACIONAL 4

	FICHA DE IDENTIFICAÇÃO
NOME	Conjunto Habitacional 4.
LOCALIZAÇÃO	Rua da Regeneração, n.º 1133 e 1067. UE 20 e 21.
BAIRRO	Arruda.
DESTINAÇÃO/DATA	
ÓRGÃO SOLICITANTE	
NATUREZA DO TERRENO	Alodial e Público federal, Terreno de marinha com acrescidos.
ÁREA DO TERRENO	1.524, 99 m²; 1.537, 44 m² ; 518, 05 m² (rua).
PROGRAMA	PROMETRÓPOLE.
BENEFICIÁRIOS	167 UH.
TIPOLOGIA	Um pavimento.
CONCLUSÃO	
HISTÓRICO	LI- Licença de Instalação dada pela CPRH (SEI 1327579). A área onde se projetou o H 4 é formada por 2 lotes e uma pequena área de 300 m² sem registro no CRI. Em outubro de 2018, o Município do Recife desistiu de construir o H 4 (SEI n.º 7328200)
Planta de Situação e recorte do imóvel	

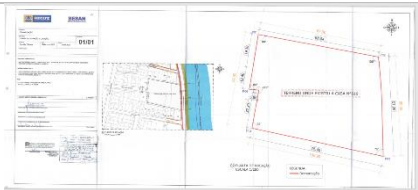
17 – CONJUNTO HABITACIONAL 7

	FICHA DE IDENTIFICAÇÃO
NOME	Conjunto Habitacional 7 ou vereador Miguel Batista.
LOCALIZAÇÃO	Rua Pastor Israel Vieira Ferreira, loteamento n.º 2526.
BAIRRO	Água Fria.
DESTINAÇÃO/DATA	
ÓRGÃO SOLICITANTE	
NATUREZA DO TERRENO	Alodial e Público federal, Terreno de marinha com acrescidos.
ÁREA DO TERRENO	5.704, 89 m², 1.671, 08 m² (confirmar qual área).
PROGRAMA	PAC.
BENEFICIÁRIOS	111 UH.
TIPOLOGIA	
CONCLUSÃO	
HISTÓRICO	
Imagem da testada principal do CH	

18 – CONJUNTO HABITACIONAL 12

	FICHA DE IDENTIFICAÇÃO
NOME	Conjunto Habitacional 12.
LOCALIZAÇÃO	Rua Marquês de Baependi, Lote 7 A, Loteamento Campo Grande.
BAIRRO	Campo Grande.
DESTINAÇÃO/DATA	
ÓRGÃO SOLICITANTE	
NATUREZA DO TERRENO	
ÁREA DO TERRENO	3.694, 59 m ² ; 2.307, 40 m ² (confirmar qual área).
PROGRAMA	PAC.
BENEFICIÁRIOS	59 UH.
TIPOLOGIA	
CONCLUSÃO	
HISTÓRICO	
Planta de Situação e Locação	

19 – CONJUNTO HABITACIONAL 13

	FICHA DE IDENTIFICAÇÃO
NOME	Conjunto Habitacional 13.
LOCALIZAÇÃO	Rua Capitão Brás, n.º 616.
BAIRRO	Campina do Barreto.
DESTINAÇÃO/DATA	
ÓRGÃO SOLICITANTE	
NATUREZA DO TERRENO	
ÁREA DO TERRENO	5.860, 08 m ² ; 2.240, 45 m ² (confirmar qual área)
PROGRAMA	PAC.
BENEFICIÁRIOS	99 UH.
TIPOLOGIA	
CONCLUSÃO	
HISTÓRICO	
Planta de Situação e Locação	

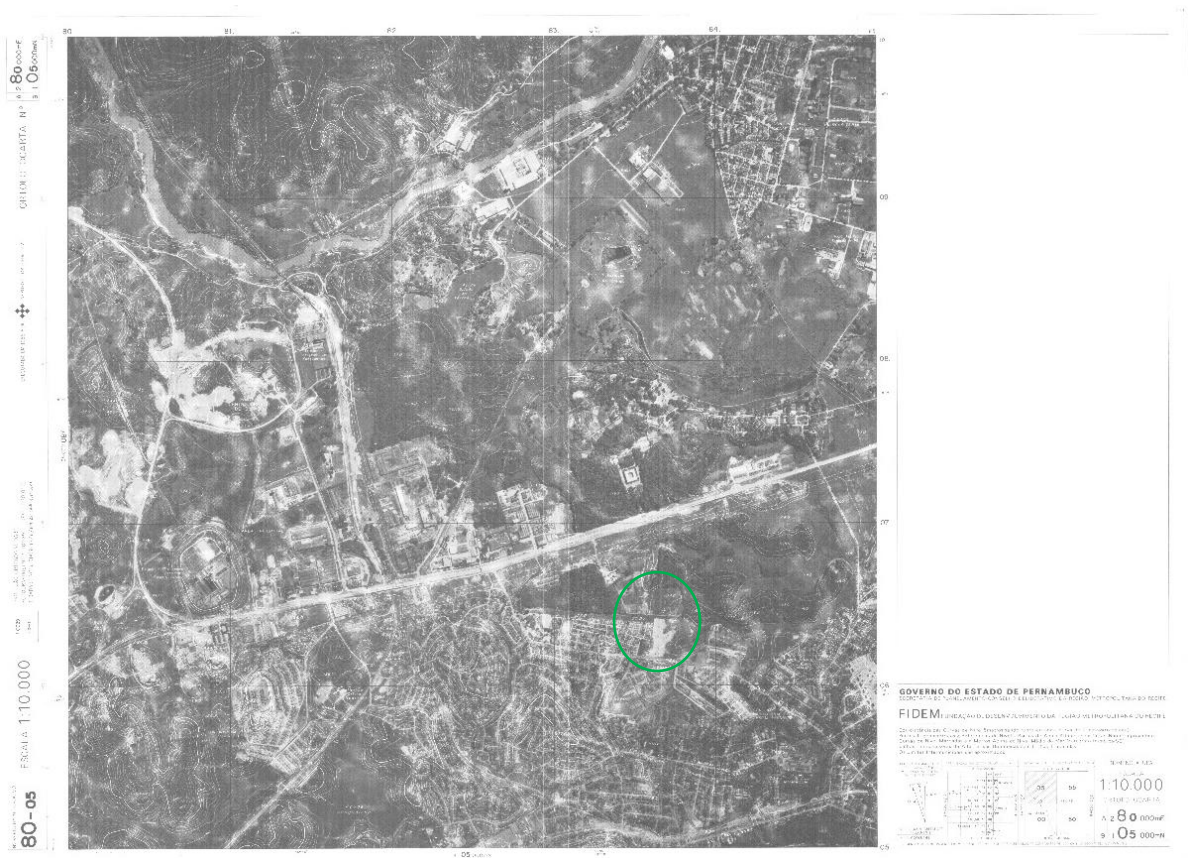
20 – CONJUNTO HABITACIONAL 8

	FICHA DE IDENTIFICAÇÃO
NOME	Conjunto Habitacional 8.
LOCALIZAÇÃO	Rua Marquês de Baependi, n.ºs 287 e 297.
BAIRRO	Campo Grande.
DESTINAÇÃO/DATA	
ÓRGÃO SOLICITANTE	
NATUREZA DO TERRENO	
ÁREA DO TERRENO	3.765, 31 m ² .
PROGRAMA	PAC.
BENEFICIÁRIOS	65 UH.
TIPOLOGIA	

CONCLUSÃO	
HISTÓRICO	Terrenos das UE 20/21 – PAC.
LEGENDA	IMAGEM

21 – CONJUNTO HABITACIONAL H 10 A

	FICHA DE IDENTIFICAÇÃO
NOME	
LOCALIZAÇÃO	Avenida Professor Estevão Francisco da Costa, s/n.
BAIRRO	Cordeiro.
DESTINAÇÃO/DATA	PDISP N.º 4.183, 23.04.18. Aviso de Seleção de Entidade vencedora - Associação de Mulheres de Beirinha - AMB. Publicação no D.O.U. Secção 3, n.º 111, em 12.06.2018, pág. 129
ÓRGÃO SOLICITANTE	
NATUREZA DO TERRENO	Terreno Público federal, terreno de marinha com acrescidos.
ÁREA DO TERRENO	4.213 m².
PROGRAMA	PMCMV – ENTIDADES.
BENEFICIÁRIOS	110 UH.
TIPOLOGIA	Em forma de H, térreo mais 4 pavimentos. 2 BLOCOS, um com 50 UH outro com 60 UH. 43, 72 m² (2 quartos, sala, cozinha/serviço e wc).
CONCLUSÃO	
HISTÓRICO	O P. A. 04962.001795/2017-11 passou a tratar da destinação do H 10 e do H 11 que foi solicitado pela PCR, mas que desistiu de utilizar a referida área para tal finalidade (março de 2017). Em razão disso, a área passou a ser tratada como uma única (H T 10 + H T 11 = H10 A) que abrigará o H 10 A, originado da junção do projeto anterior do H 10 e do H 11. Além do mais, o programa a ser contemplado com o H 10 A será o MCMV - Entidades. A área disponível para o H 10 A é de 4.213, 07 m². A PCR respondeu sobre a viabilidade do H 10 A SEI doc. 3715245. A SPU/PE solicitou destaque das áreas para o H10 A 1 e H10 A 2, sendo que o H10 A 1 foi registrado com nova matrícula n. 67.181, oriunda da matrícula n.º 10.640, com área de 3.958 m². e o H10 A 2 foi registrado com a matrícula n.º 67.182, oriunda da matrícula 10.636, com 255 m². as áreas do H10 A 1 e H10 A 2 terão suas matrículas lembrada para originar uma única matrícula, para executar o H 10, resultado do H 10 e do H 11. Foi solicitada a fusão das matrículas n.º 67.181 e 67.182, pela qual o 4.º CRI procedeu à fusão solicitada, gerando a matrícula n.º 67.506, com área total de 4.213 m². Após os trâmites de regularização cartorial, de destinação de área pública para o programa MCMV-Entidades, pelo qual venceu a Associação de Mulheres de Beirinha - AMB, a indicada Associação apresentou requerimento de desistência à SPU/PE, alegando que ao consultara PCR, foi informada que por causa da necessidade de ampliação de vias públicas, a área destinada ao H 10 A seria atingida pelo alargamento de vias públicas, prejudicando o projeto habitacional, motivo que levou a desistência em Dezembro de 2018. Segundo a AMB, a PCR ofereceu outra área para o H 10 A.
LEGENDA	IMAGEM



- C. Portaria SPU/ME n.º 3.723/2022 regulamenta os procedimentos para os municípios e o Distrito Federal indicar imóveis da União para atender as políticas habitacionais.



DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

Ano CLX Nº 81

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL • IMPRENSA NACIONAL

Brasília - DF, segunda-feira, 2 de maio de 2022

ISSN 1677-7042



SEÇÃO 1

SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO

PORTARIA SPU/ME Nº 3.723, DE 27 DE ABRIL DE 2022

A SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, DA SECRETARIA ESPECIAL DE DESESTATIZAÇÃO, DESINVESTIMENTO E MERCADOS, DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 102 do Anexo I do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, considerando o disposto na Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, bem como o disposto no art. 75 da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, e nos arts. 38, §1º, e 68 da Portaria Interministerial nº 1683, de 16 de março de 2022, resolve:

Art. 1º Regulamentar os procedimentos de indicação, pelos Municípios e pelo Distrito Federal, de bens imóveis da União passíveis de destinação no âmbito do Programa Aproxima, instituído pelo art. 1º da Portaria Interministerial nº 1683, de 16 de março de 2022, com vistas ao desenvolvimento de empreendimentos imobiliários que viabilizem o alcance dos objetivos de políticas públicas habitacionais de que trata o art. 75 da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021.

§ 1º A indicação de que trata o caput será encaminhada à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União - SPU, e não gera obrigação para a administração pública federal destinar o imóvel ou direito subjetivo à destinação.

§ 2º Os bens imóveis da União a que se refere o caput deverão estar desocupados ou subutilizados, podendo ser lotes ou glebas, perfazendo uma área mínima de 10.000 (dez mil) m² e estarem inseridos em área urbana consolidada, nos termos do inciso II do art. 75 da Portaria Interministerial nº 1683, de 16 de março de 2022.

§ 3º Não se enquadram para efeito de indicação de que trata o caput os imóveis:

I - inscritos em ocupação ou em regime enfiteutico;

II - de uso especial;

III - que sejam objeto de Proposta de Aquisição de Imóveis (PAI), na forma do disposto no art. 23-A da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998; ou

IV - que não estejam sob a gestão da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União.

Art. 2º A indicação a ser encaminhada na forma do art. 1º será formalizada mediante formulário "Indicação de Imóvel para o Programa Aproxima", disponível para preenchimento no endereço eletrônico <http://sistema.patrimoniodebndados.gov.br> ou no Portal do Governo Federal www.gov.br.

§ 1º Os Municípios ou o Distrito Federal, por meio de responsável designado pela autoridade legal, e devidamente cadastrado, deverão preencher e encaminhar o formulário de indicação, a partir do registro das seguintes informações:

I - nome do município ou Distrito Federal;

II - nome do(s) representante(s) legal;

III - endereço completo;

IV - telefone e e-mail de contato do representante legal;

V - informações do imóvel identificado para indicação, contendo no mínimo:

a) endereço, bairro, cidade e estado onde o imóvel está localizado;

b) área do imóvel, considerando uma área mínima de 10 mil m²;

c) descrição da situação de ocupação do imóvel;

d) cópia da matrícula do imóvel a ser indicado;

e) croqui ou imagem da localização do imóvel na área urbana, atendendo aos critérios estabelecidos no inciso II do caput do art. 1º, §2º, desta Portaria; e

VI - documentos complementares.

§ 2º As informações indicadas nos itens I a V do §1º são obrigatórias para submissão do requerimento.

§ 3º Poderão ser anexados como documentos complementares, a que se refere o inciso VI do §1º: fotos, levantamento topográfico, arquivos de georreferenciamento, plantas, imagens aéreas ou de satélites (Google Earth ou similar) ou qualquer outro documento que auxilie na identificação do imóvel objeto da indicação.

Art. 3º Recebido o formulário de indicação do imóvel, encaminhado nos termos da presente Portaria, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União procederá à análise dos requisitos estabelecidos no art. 2º e manifestar-se-á sobre a conveniência e a oportunidade de destinar o imóvel, sob os moldes do Programa Aproxima.

§ 1º A fase de análise da proposta será dividida em duas etapas:

I - verificação: será verificada a efetiva gestão da União sobre o imóvel observando-se, cumulativamente: a) se o imóvel pode ser identificado; e b) se o imóvel é de propriedade ou gestão da União.

II - validação: uma vez verificados os requisitos do inciso I, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União manifestar-se-á sobre a viabilidade, a conveniência e a oportunidade de destinação do imóvel no âmbito do Programa Aproxima, observando os requisitos a seguir:

a) se o imóvel pode ser destinado, de acordo com os normativos vigentes;

b) se há interesse por parte da União em sua destinação;

c) se é objeto de solicitação em análise pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União para sua utilização por órgãos da administração pública; e

d) se o imóvel está inscrito em ocupação ou em regime enfiteutico.

§ 2º Caso o imóvel indicado seja comprovadamente de propriedade da União, mas ainda não incorporado ao patrimônio da União, serão realizados os procedimentos de incorporação antes de sua destinação por intermédio do Programa Aproxima.

Art. 4º A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União se manifestará em até 45 dias corridos após o recebimento do formulário, por intermédio do seu site eletrônico, acerca da viabilidade, conveniência e oportunidade para destinação do imóvel indicado no âmbito do Programa Aproxima, para o alcance dos objetivos de políticas públicas habitacionais de que trata o art. 75 da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021.

§ 1º Nos casos de necessidade fundamentada pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, o prazo previsto no caput poderá ser estendido, automaticamente, por igual período, devendo ser comunicado ao Município ou ao Distrito Federal eventual prorrogação.

§ 2º O não cumprimento do prazo previsto no caput ou a inexistência de manifestação por parte da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União não caracterizará a indicação tácita do imóvel para sua destinação ao Programa Aproxima.

Art. 5º Caso a manifestação referida no art. 4º seja favorável à destinação do imóvel no âmbito do Programa Aproxima, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União encaminhará as informações referentes ao imóvel à Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura - SDI, do Ministério da Economia.

Art. 6º A lista de imóveis indicados que atendam aos requisitos do Programa Aproxima e que tenham sido objeto de parecer favorável, observando as exigências desta Portaria, será disponibilizada pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União em sua página na internet.

Art. 7º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

FABIANA RODOPOULOS