

COLEÇÃO HABITARE



Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife

Maria Ângela de Almeida Souza

No debate atual, a questão da habitação se mantém como um desafio ao poder público em suprir as carências habitacionais, cada vez maiores, das famílias mais pobres. Esta situação se agrava a partir da década de 1980, com a redução dos investimentos no setor, especialmente após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), no final de 1986. E assume novas características com o movimento de descentralização administrativa e de municipalização da política urbana, após a Constituição de 1988.

O aprofundamento da crise econômica, a partir dos anos 1980, redefine a natureza da questão urbana no Brasil. A emergência do discurso sobre a pobreza urbana se dá num momento de intensificação dos conflitos pela posse da terra e pelo acesso à moradia nas grandes cidades brasileiras, e os indícios de fragmentação do tecido social, a expansão da ilegalidade na cidade, a crise fiscal do Estado e a sua retração nos investimentos

sociais são alguns dos problemas que repercutem diretamente na relação entre a política habitacional e a exclusão social e espacial das famílias mais pobres.

Abordando, de início, a questão do acesso à habitação popular, no contexto mais amplo de acesso à cidade, este texto traça um quadro da política de habitação popular na Região Metropolitana do Recife (RMR), visando discutir a atuação da esfera estadual e municipal neste campo. São utilizados os resultados da Pesquisa Rede Habitat - Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular, que integra o Projeto Habitare-Finep¹ e tem por objetivo investigar, avaliar e disseminar experiências alternativas em habitação popular, enfocando a abrangência dessas experiências e o seu impacto sobre o quadro de necessidades locais, e principalmente verificar se há um novo padrão de política habitacional, descentralizado e originado no município.

1. O acesso à habitação: uma dimensão do acesso à cidade

Ao constituir o núcleo de consumo da família, a moradia expressa as condições de acesso dos habitantes aos bens e serviços necessários à vida. 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.

Os movimentos sociais pela posse da terra e da moradia, que eclodem nas grandes cidades brasileiras a partir de meados da década de 1970, antes de se constituírem expressão de luta pela habitação, representam a luta pela própria permanência na cidade. Ressaltam a dimensão territorial inerente à questão habitacional e conferem à noção de acessibilidade - à habitação, à terra urbana e à cidade - um caráter político-espacial denunciador de processos de exclusão social.

Na medida em que o acesso à moradia se viabiliza para um grande número de famílias como uma transgressão à regulação do mercado e se processa às margens do quadro jurídico instituído, assume uma dimensão política e torna-se objeto de intervenção do Estado através de políticas habitacionais. O acesso à moradia constitui, assim, o objeto central da demanda e dos movimentos reivindicatórios por habitação e a finalidade da política pública de habitação popular.

Na Região Metropolitana do Recife, a luta por esse acesso à moradia expressa as peculiaridades do

¹Esta pesquisa foi coordenada nacionalmente pelo Prof. Adauto Cardoso (UFRJ/Ippur e Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal). A equipe local de pesquisa, coordenada pela Prof^a. Maria Ângela de Almeida Souza foi composta por: i) Jan Bitoun, professor do Departamento de Ciências Geográficas e do curso de Mestrado em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco, coordenador do Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Sócio-Ambientais; ii) Livia Miranda, educadora da Fase-Pernambuco, coordenadora do Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Sócio-Ambientais; iii) Demóstenes Morais, consultor da equipe Pernambuco; iv) Marja Mariane C. Paulo, colaboradora bolsista da equipe Pernambuco; v) Sérgio Ximenes, colaborador bolsista da equipe Pernambuco.

processo de ocupação do espaço metropolitano, definido com maior amplitude a partir da expansão da urbanização iniciada nos anos 1960.

Os fortes vínculos entre os municípios da Região Metropolitana do Recife

As fortes relações físicas entre os municípios da RMR, especialmente entre os mais próximos ao Recife - núcleo metropolitano - viabilizam, também, intensas relações de complementaridade funcional entre as áreas de municípios distintos, porém interligadas pela continuidade do tecido urbano. A enorme aglomeração resultante apresenta-se, então, como uma cidade metropolitana, com alto grau de interdependência física e funcional entre suas partes, seus bairros, seus locais de trabalho e moradia, suas atividades, suas comunidades e suas redes de serviços urbanos.

Instituída em 1973, a Região Metropolitana do Recife tem cerca de 2.800 km² e compõe-se atualmente de 14 municípios, onde reside uma população de cerca de 3.330.000 habitantes (Censo Demográfico de 2000). Não reúne um conjunto de núcleos urbanos autônomos, mas constitui uma grande área metropolitana; uma cidade transmunicipal, com 50 km de extensão na faixa litorânea, como espaço contínuo por conurbação física e funcional, interligando as praias de Jaboatão, Recife, Olinda e Paulista, com sete sistemas de infra-estrutura e serviços urbanos em operação (transporte coletivo, pavimentação, abastecimento de água, energia elétrica, iluminação, telefonia e limpeza urbana). Nesse contexto, a ques-

ção dos assentamentos pobres também extrapola a dimensão restrita de cada município (Mapa 1).



Mapa 1 - Região Metropolitana do Recife: municípios e malha urbana. Fonte: Alheiros (1998)

Com 218 km², o Recife representa 7,2% da área metropolitana e concentra 42% dos habitantes da região. Sua área urbana se estende por todo o território

e sua população e a vida da cidade crescem além dos limites do município. Precoce em seu caráter de metrópole, o Recife é tratado como tal, desde os anos 1950, quando o urbanista pernambucano Antônio Baltar (1951) caracteriza-o como cidade transmunicipal, cidade conurbada, cidade metropolitana.

Em vez de expressar seu “esvaziamento”, o decréscimo das taxas de crescimento do Recife nos últimos censos demográficos evidencia que a cidade se agiganta com uma população que cresce fora dela. Nos últimos trinta anos, sua população reduz de 58% (1970) para 43% (2000) sua participação na RMR. A cidade se terceiriza, se verticaliza e se especializa como pólo de serviços, em detrimento do crescimento desses serviços nos demais municípios circunvizinhos. Concentrando não apenas o aparelho produtivo e decisório do estado, mas representando o principal centro administrativo do Nordeste – sedes de organismos federais, como Sudene, Chesf, Comando Militar e Justiça Federal –, o Recife também disputa com as regiões de Salvador e Fortaleza a condição de principal pólo de serviços.

A população desse conglomerado de municípios que integra o espaço metropolitano está fortemente concentrada na área conurbada, formada por Recife, Jaboatão, Olinda, Paulista e Camaragibe. Nesse contexto, convém destacar a grande dinâmica interna dos fluxos migratórios entre esses municípios. Segundo dados censitários, cerca de 85% dos habitantes que migraram do Recife, na década de 1970, se deslocaram para Jaboatão, Olinda e Paulista.

Para tal fenômeno contribuiu significativamente a política de habitação popular, empreendida

através da Cohab-PE, bem como a urbanização e o adensamento das faixas de praia. O expressivo incremento populacional do município de Camaragibe indica também uma expansão para a periferia oeste do núcleo metropolitano. Na década de 1980/91, os efeitos dessa periferação ainda se fazem sentir num significativo incremento populacional dos municípios vizinhos ao Recife – Olinda, Paulista, Jaboatão e Abreu e Lima –, que recebem os grandes conjuntos habitacionais construídos pela Cohab-PE. Já entre os anos 1991/2000, os efeitos da inversão da política de habitação popular – que substitui a construção dos conjuntos pela urbanização de assentamentos pobres já consolidados, especialmente os localizados no núcleo metropolitano – expressam um maior incremento populacional do Recife, Camaragibe e municípios que se expandem na periferia da RMR (Mapa 2 e Tabela 1).

Em um processo de periferação característico da expansão das grandes cidades brasileiras, a população pobre se desloca na busca de condições de acesso à terra e à moradia. Tal periferação caminha, contudo, em dois sentidos: avança para as bordas da malha urbana e densifica o núcleo metropolitano, ocupando os terrenos que se situam às margens do mercado imobiliário. As condições de ocupação das áreas pobres da RMR se inserem no contexto mais amplo de formação do espaço construído da região, no qual a pequena dimensão de alguns municípios favorece a sua integração funcional com os vizinhos, mas dificulta a municipalização de políticas voltadas para os setores como o habitacional, que se expandem além de seus limites (Mapa 3).



Mapa 2 - Áreas da Região Metropolitana do Recife por categoria socioocupacional e conjuntos habitacionais em 1991. Fonte: Projeto: Metrópole, Desigualdades Sócio-espaciais e Governança Urbana (Pronex/MCT). Produção: Observatório PE (PPGEO/UFPE - Fase-PE). Base cartográfica: Prefeitura do Recife - Seplam Projeto PNUD BRA 01 - 032.

Os dilemas do modelo histórico de desenvolvimento urbano

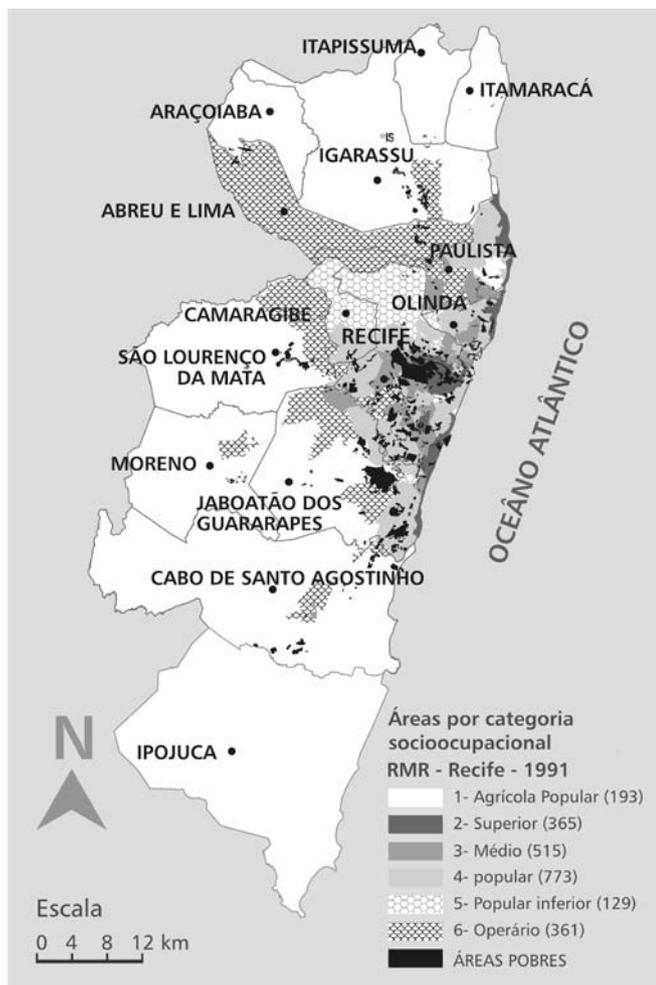
Estreitamente vinculada às características do sítio e ao processo produtivo sob o qual a Região Metropolitana do Recife se desenvolveu, a expansão dos núcleos urbanos da metrópole se fez, predominantemente, sobre aterros em áreas de maré, nas faixas litorâneas e sobre terras de antigos engenhos de açúcar, 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 processo de expansão urbana, as áreas planas, secas e aterradas adquirem um alto valor imobiliário, limitando seu acesso às classes mais abastadas. Já os baixios, sujeitos à inundação nas marés mais altas e requerendo maior custo de recuperação, bem como os terrenos de alta declividade, que exigem maior custo de implantação de infra-estrutura, passam a ter um valor imobiliário mais baixo em relação aos terrenos planos e secos, ficando ao alcance das classes menos abastadas (Melo, 1978).

A apropriação dos terrenos de construção mais fácil pelos setores da população de maior poder aquisitivo resulta numa extrema desigualdade de acesso ao solo, agravada pela alta seletividade no ritmo e na dotação dos investimentos públicos, que privilegia a dotação desses investimentos públicos em áreas de maior valor imobiliário. Por outro lado, o atraso da intervenção pública gera déficit de infra-estrutura e torna mais precárias as condições gerais de habitabilidade, em especial nas áreas onde mora a população mais pobre.

Região e Municípios	População Residente							
	Área (Km ²)	População 1970	Incremento 1970-80	População 1980	Incremento 1980-91	População 1991	Incremento 1991-2000	População 2000
Núcleo Central								
Recife	218	1.060.701	143.198	1.203.899	94.330	1.298.229	124.676	1.422.905
Olinda	41	196.342	85.861	282.203	59.191	341.394	26.508	367.902
Jaboatão	259	200.975	129.439	330.414	156.705	487.119	94.437	581.556
Região Norte								
Paulista	99	43.994	74.695	118.689	92.802	211.491	50.746	262.237
Abreu e Lima	138	26.065	20.993	47.058	29.977	77.035	12.004	89.039
Igarassu	303	37.584	23.765	61.349	7.848	69.197	13.770	82.277
Itapissuma	75	8.826	3.070	11.896	4.512	16.408	3.708	20.116
Itamaracá	67	7.117	1.139	8.256	3.350	11.608	4.252	15.858
Araçoiaba	96	8.669-	212-	8.881-	1.759-	10.640	3.778	15.108
Região Oeste								
Camaragibe	51	41.196	46.514	87.710	11.697	99.407	29.295	128.702
São Lourenço da Mata	263	52.820	3.611	56.431	29.430	85.861	4.538	90.402
Moreno	193	31.204	3.739	34.943	4.189	39.132	10.073	49.205
Região Sul								
Cabo	445	75.829	28.328	104.157	22.897	127.036	25.941	152.977
Ipojuca	527	35.851	3.605	39.456	5.968	45.424	13.857	59.281
RM Recife	2.766	1.827.173	559.288	2.386.461	533.518	2.919.979	417.586	3.337.565

Tabela 1 - População residente e incremento populacional da Região Metropolitana do Recife e dos municípios componentes (1970-1980-1991-2000). Fonte: Fundação IBGE. Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991 e 2000.



Mapa 3 - Áreas da Região Metropolitana do Recife por categoria socioocupacional e áreas pobres em 1991. Fonte: Projeto: Metrópole, Desigualdades Sócio-espaciais e Governança Urbana (Pronex/MCT). Produ o: Observatório PE (PPGEO/UFPE - Fase-PE). Base cartográfica: Prefeitura do Recife - Seplam Projeto PNUD BRA 01 - 032.

Com a intensifica o do processo de urbaniza o e de metropoliza o, a partir da década de 1970, um duplo movimento caracteriza a expansão dos assentamentos populares: enquanto os grandes conjuntos habitacionais levam a popula o inserida no mercado popular do núcleo metropolitano para a periferia da malha urbana, as famílias mais pobres, excluídas do acesso aos mecanismos de financiamento do BNH, se somam ao movimento de invasões coletivas de terrenos, numa tentativa de fixa o em áreas próximas ao mercado de trabalho, no núcleo metropolitano.

Especialmente no Recife e nos municípios vizinhos, o incentivo dado ao setor da constru o civil pela política habitacional implantada por meio do Sistema Financeiro de Habita o (SFH) e a especula o imobiliária decorrente desse processo contribuíram para a eleva o do preço da terra urbana. A redu o e a conseqüente valoriza o dos espaços disponíveis impuseram maiores dificuldades de fixa o residencial no núcleo metropolitano. A periferiza o da camada mais pobre da popula o aliou o problema da moradia às dificuldades de transporte e   falta de infra-estrutura e serviços urbanos. E a perda do poder de compra da popula o, diante da política de arrocho salarial adotada pelo governo na década de 1970, levou progressivamente   elimina o da habita o da cesta de consumo do trabalhador, conduzindo-o às estratégias que passaram a viabilizar a moradia às margens do mercado formal. Entre tais estratégias, inserem-se as sucessivas invasões de terrenos urbanos, que, a partir de meados da mesma década, ocorrem com caráter de luta organizada (Falcão Neto e Souza, 1985).

A Arquidiocese de Olinda e Recife divulga, em 1977, que cerca de 58 mil famílias da RMR, totalizando mais de 300 mil pessoas, estavam ameaçadas de expulsão da Região Metropolitana do Recife (Barros e Silva, 1985). Outra pesquisa, realizada pela Fundação Joaquim Nabuco, constata que em cinco anos, entre 1978 e 1983, ocorreram na RMR mais de 80 invasões, envolvendo cerca de 150 mil pessoas (Falcão Neto, 1984). A Cohab-PE registra, entre 1987-89, mais de 200 invasões na RMR, envolvendo cerca de 80 mil pessoas, das quais dois terços concentrados no município do Recife² (Souza, 1991).

Esta situação repercute de forma expressiva no espaço metropolitano, ampliando os assentamentos populares em seu núcleo. Segundo levantamentos realizados pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do governo de Pernambuco em 1990, o espaço ocupado pelos assentamentos pobres do município do Recife havia duplicado, entre 1975-90, e ocupava cerca de 33 km², ou seja, 15% do total do mu-

nicípio e 26% da área urbana ocupada, concentrando cerca de 56% das habitações da cidade. (Souza, 1990).

Os indicadores de déficit e de inadequação de habitações da RMR destacam a região entre aquelas em que a problemática habitacional se apresenta mais aguda, ao lado das demais metrópoles do Nordeste e do Norte do país³, que são as que registram as maiores médias dos indicadores de carências habitacionais, no contexto das variações regionais brasileiras, que são bastante significativas.

Definidas a partir de indicadores extraídos dos dados censitários, as necessidades habitacionais dos municípios, e das regiões metropolitanas que eles integram, fornecem um quadro geral de carência no setor habitacional, expressas através do déficit habitacional⁴ - necessidade de reposição total de moradias precárias e atendimento à demanda não-solvável nas condições dadas de mercado —; como também pela inadequação de habitações⁵ - necessidade de

²A Figura 1 apresenta esses dados da conjuntura local relacionados aos principais eventos e ações da política habitacional implantada na RMR, segundo as gestões do governo estadual e dos governos municipais.

³Para estabelecer a comparação desses indicadores, referentes às maiores metrópoles brasileiras e suas respectivas cidades-pólo, destacando a Região Metropolitana do Recife – RMR e os municípios que a compõem, este texto utiliza os dados produzidos pelo Metrodata – equipe de pesquisa do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (UFRJ/Ippur-Fase), publicados no site da web: www.observatorio.tk. Esses dados adotam como referência o trabalho desenvolvido pela Fundação João Pinheiro (O Déficit Habitacional no Brasil, Belo Horizonte, 1995, atualizado no ano de 2002, a partir dos dados preliminares do Censo Demográfico de 2000), no qual se procura estabelecer parâmetros básicos de habitabilidade, tomando como base as variáveis censitárias e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

⁴A partir da base de informações da FIBGE (Censo Demográfico de 2000 e Pnad), o déficit habitacional é definido a partir de três elementos: domicílios improvisados, coabitação familiar e cômodos cedidos ou alugados. Desse modo, a partir do Censo de 2000, mudam os indicadores que, há vários recenseamentos, caracterizavam o déficit habitacional no Brasil, uma vez que a variável “domicílios rústicos” (não disponível no último Censo), é substituída pela variável “cômodos cedidos ou alugados”.

⁵Os critérios para definir a inadequação de habitações partem de um padrão mínimo, que fixa a qualidade construtiva, dimensionamento da moradia e das peças que a compõem e ainda critérios relacionados ao ambiente em que esta moradia se insere, tais como carência ou algum tipo de deficiência no acesso à infra-estrutura básica (energia elétrica, abastecimento de água, instalação sanitária e coleta de lixo) e o adensamento excessivo (densidade acima de três moradores por dormitório, em domicílios com famílias únicas) (ibid.).

melhoria de unidades habitacionais com certo tipo de carência.

Comparada às oito maiores regiões metropolitanas brasileiras, a RM Recife se destaca apresentando o terceiro maior déficit habitacional absoluto (104.122 habitações), apenas superada pela RM São Paulo (299.964 hab.) e RM Rio de Janeiro (242.990 hab.) Quando relacionado ao estoque de moradias existentes, o déficit habitacional relativo da RM Recife (12,05%) - apenas superado pela RM Belém (19,61%) - situa-se bem acima da média das RMs brasileiras (7,91%), bem como das RMs do Sul e Sudeste do país, que apresentam déficit habitacional relativo abaixo da média das metrópoles do país (Tabela 2).

No contexto da RM Recife, a capital e sede metropolitana - o Recife - registra um déficit relativo (12,54%) que se mantém na média regional (12,05%), seguido com certa aproximação pela maioria dos municípios da região, à exceção de três: Jaboatão dos Guararapes (9,72%), que compõe o núcleo central metropolitano e limita-se ao sul com o Recife, mostra um déficit habitacional relativo mais baixo; e Itapissuma e Araçoiaba, no extremo norte da região metropolitana, apresentam os maiores déficits relativos da região, 18,66% e 18,28% respectivamente (Tabela 2).

No quadro geral de inadequação habitacional, a RMR se situa abaixo da média das RMs brasileiras quanto ao adensamento domiciliar excessivo (9,18% da RMR e 10,79% das RMs brasileiras). Contudo, a região representa a metrópole de mais elevada inadequação habitacional por infra-estrutura (55,36%), ao lado das demais RMs do Norte e Nordeste do

país, todas bem acima da média brasileira (23,63%). A inexistência de sanitários também é expressiva na RMR (3,67%), embora esta esteja em melhores condições do que a RM do Ceará (5,41%) e a RM de Belém (4,91%), todas muito acima da média das metrópoles brasileiras, em torno de 1,17%. No que se refere à condição fundiária das habitações, a RM de Porto Alegre se destaca como a região de maior percentual de domicílios em terrenos não-próprios (12,38%), seguida da RM de Fortaleza (12,12%) e da RMR (10,86%), enquanto as demais RMs do país apresentam uma média bem inferior (7,77%) (Tabela 2).

No âmbito interno da região, a RMR apresenta um quadro ainda mais grave quanto à inadequação habitacional no acesso à infra-estrutura básica. É o que acontece com quase metade de seus municípios em mais de 80% dos domicílios - Itapissuma (97,58%), Araçoiaba (96,50%), Igarassu (91,24%), Ipojuca (84,31%), Moreno (83,32%) e Camaragibe (81,93%). No caso específico dos municípios de Araçoiaba e de Moreno, mais de 10% dos domicílios não possuem sanitário (Tabela 2).

Enquanto o município do Recife se situa abaixo da média regional quanto ao percentual de domicílios com inadequação por infra-estrutura (44,39%), ele se destaca acima da média da região no percentual de domicílios com terrenos não-próprios (11,49% Recife e 10,86% a RMR), destacando a problemática do acesso à terra urbana no núcleo metropolitano, o que também se evidencia em Jaboatão dos Guararapes (13,09%). Na região norte da RMR, contudo, situam-se os municípios com maiores déficits habita-

cionais relativos e o maior nível de inadequação de moradias, seja por infra-estrutura, seja por carência de sanitários, seja por densidade domiciliar, seja pe-

los elevados percentuais de domicílios com terrenos não-próprios, como em Itapissuma (22,41%), Araçoiaba (14,64%) e Itamaracá (12,27%). Ao lado destes, o

Regiões Metropolitanas e Municípios	População	Domicílios	Déficit Habitacional		Inadequação por Adensamento	
			Abs.	%	Abs.	%
RM Belém	1.795.536	417.562	81.893	19,61	74.406	17,82
Capital Belém	1.280.614	296.997	62.432	21,02	51.899	17,47
RM Fortaleza	2.950.899	718.530	84.739	11,79	733.778	10,27
Capital Fortaleza	2.141.402	528.379	64.930	12,29	53.203	10,07
RM Recife	3.337.565	864.203	104.122	12,05	79.312	9,18
Núcleo Central						
Capital Recife	1.422.905	377.553	47.327	12,54	33.639	8,91
Olinda	367.902	94.361	12.516	13,26	8.889	9,42
Jaboatão dos Guararapes	581.556	151.443	14.723	9,72	14.500	9,57
Região Norte						
Paulista	262.237	68.336	7.571	11,08	6.129	8,97
Abreu e Lima	89.039	22.663	2.742	12,10	1.998	8,82
Igarassu	82.277	20.238	2.569	12,69	1.653	8,17
Itamaracá	15.858	3.699	457	12,35	367	9,93
Itapissuma	20.116	4.782	892	18,66	412	8,62
Araçoiaba	15.108	3.406	623	18,28	332	9,76
Região Oeste						
Camaragibe	128.702	32.424	3.796	11,71	3.439	10,61
S. Lourenço da Mata	90.402	22.316	2.719	12,18	2.324	10,41
Moreno	49.205	12.190	1.402	11,5	745	6,11

Tabela 2 - Necessidades habitacionais das oito maiores Regiões Metropolitanas do Brasil, de suas respectivas capitais e dos municípios da Região Metropolitana do Recife (2000). Fonte: FIBGE - Tabulações especiais do Censo Demográfico de 2000.

município de Moreno, a oeste do núcleo metropolitano, também se destaca pelos elevados níveis de inadequação habitacional, especialmente por carên-

cia de infra-estrutura e sanitários e pela regularização fundiária das habitações (15,70%) (Tabela 2).

Inadequação por Infra-estrutura		Sem Sanitário		Terreno não-próprio	
Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
151.677	36,32	20.481	4,91	39.227	9,39
92.821	31,25	12.635	4,25	29.558	9,95
351.730	48,95	38.883	5,41	87.095	12,12
219.327	41,51	16.103	3,05	69.920	13,23
478.454	55,36	31.682	3,67	93.826	10,86
167.613	44,39	9.342	2,47	43.379	11,49
47.827	50,69	2.931	3,11	8.936	9,47
101.750	67,19	6.129	4,05	19.712	13,02
30.699	44,92	1.215	1,78	5.688	8,32
15.561	68,66	1.025	4,52	2.063	9,10
18.465	91,24	971	4,80	1.525	7,24
3.609	97,58	282	7,63	454	12,27
868	18,14	283	5,92	1.072	22,41
3.287	96,50	345	10,12	498	14,64
26.566	81,93	858	2,65	2.841	8,76
16.609	74,43	1.281	5,74	1.436	6,43
10.157	83,32	1.548	12,70	1.914	15,70

Tabela 2 (continuação)

Regiões Metropolitanas e Municípios	População	Domicílios	Déficit Habitacional		Inadequação por Adensamento	
			Abs.	%	Abs.	%
Região Sul						
Cabo	152.977	37.238	4.962	13,33	3.682	9,89
Ipojuca	59.281	13.557	1.824	13,45	1.202	8,86
RM Salvador	3.021.572	800.420	86.536	10,81	87.110	10,88
Capital Salvador	2.443.107	653.938	70.173	10,73	70.065	10,71
RM Belo Horizonte	4.339.119	1.175.435	91.463	7,78	90.178	7,67
Capital Belo Horizonte	2.238.526	630.626	47.997	7,61	39.228	6,22
RM Rio de Janeiro	10.894.156	3.264.270	242.990	7,44	337.129	10,33
Capital Rio de Janeiro	5.857.904	1.809.184	136.448	7,54	147.108	8,13
RM São Paulo	17.879.997	5.022.998	299.964	5,97	648.596	12,91
Capital São Paulo	10.435.546	3.003.620	173.388	5,77	331.794	11,05
RM Porto Alegre	3.658.376	1.116.183	66.673	5,97	53.181	4,76
Capital Porto Alegre	1.360.590	442.007	26.340	5,96	20.454	4,63
Outras RMs	19.056.051	5.249.612	425.133	8,1	350.768	6,68
Total RMs	47.877.220	13.379.600	1.058.381	7,91	1.443.691	10,79
Total Brasil	169.839.066	45.064.837	3.800.556	8,43	3.333.909	7,40

Tabela 2 (continuação)

As condições habitacionais da RMR expressam o nível de renda das famílias residentes na região. Dados do Censo Demográfico de 2000 demonstram que a renda média dos chefes de domicílios permanentes da RMR é de 5,1 salários mínimos, destacando-se acima

desta média o município do Recife, com 6,8 salários mínimos, o que representa cerca de 135% da renda média da região. Como pólo central da RMR, o Recife concentra 45% do total dos chefes de domicílios permanentes e 60% da renda total desses chefes (Tabela 3).

Inadequação por Infra-estrutura		Sem Sanitário		Terreno não-próprio	
Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
24.015	64,49	3.058	8,21	3.446	9,25
11.429	84,31	2.414	17,81	864	6,37
341.007	42,60	26.829	3,35	58.057	7,25
263.242	40,25	13.573	2,08	46.260	7,07
260.069	22,13	6.497	0,55	74.698	6,35
55.914	8,87	1.440	0,23	41.420	6,57
710.492	21,77	14.390	0,44	166.288	5,09
273.843	15,14	5.293	0,29	81.505	4,51
717.287	14,28	6.887	0,14	381.723	7,6
314.723	10,48	2.627	0,09	205.296	6,83
151.071	13,53	10.599	0,95	138.137	12,38
41.888	9,48	3.551	0,8	48.843	11,05
1.520.970	28,97	91.683	1,75	265.244	5,05
3.161.789	23,63	156.250	1,17	1.039.051	7,77
19.407.155	43,06	3.458.749	7,68	2.975.886	6,60

Tabela 2 (continuação)

No contexto da RMR, destacam-se, além do Recife, os municípios de seu entorno – Olinda e Jaboatão dos Guararapes –, que apresentam uma renda média dos chefes de domicílios particulares que se aproxima de 90% do rendimento médio da região. Seguem-se Pau-

lista e Camaragibe, com um rendimento médio mensal de 76,7% e 56,4%, respectivamente. Os demais municípios se encontram abaixo de 50% da média regional.

Região Metropolitana e Municípios	Chefes c/ Rendimento		Rendimento Total		Rendimento Médio		
	(1.000 pes)	(%)	(%)	(%)	(R\$ 1,00)	(%)	(Sal. Mín)
Núcleo Central							
Recife	335,8	44,4	44,4	59,7	1.025,0	134,6	6,8
Olinda	83,2	11,0	11,0	9,8	681,2	89,5	4,5
Jaboatão	133,8	17,7	17,7	15,3	659,1	86,6	4,4
Região Norte							
Paulista	59,8	7,9	7,9	6,1	583,8	76,7	3,9
Abreu e Lima	19,5	2,6	2,6	1,2	354,9	46,6	2,4
Igarassu	15,9	2,1	2,1	1,0	370,3	48,6	2,5
Itapissuma	3,9	0,5	0,5	0,2	291,3	38,3	1,9
Itamaracá	3,0	0,4	0,4	0,2	431,7	56,7	2,9
Araçoiaba	2,7	0,4	0,4	0,1	251,5	33,0	1,7
Região Oeste							
Camaragibe	27,7	3,7	3,7	2,1	429,7	56,4	2,9
São Lourenço da Mata	19,0	2,5	2,5	1,1	341,9	44,9	2,3
Moreno	10,6	1,4	1,4	0,5	295,3	38,8	2,0
Região Sul							
Cabo	30,7	4,1	4,1	2,0	371,2	48,7	2,5
Ipojuca	11,2	1,5	1,5	0,6	308,6	40,5	2,1
RM Recife	750,0	100,0	100,0	100,0	761,4	100,0	5,1

Nota: Salário mínimo em setembro de 2000: R\$ 150,00.

Tabela 3 - Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios particulares dos municípios da RMR (2000). Fonte: FIBGE. Censo Demográfico de 2000.

2. A década de 1980: um momento de conquistas para a pobreza urbana

A década de 1980 marca um momento de inflexão no quadro da política habitacional da RMR, decorrente das mudanças empreendidas na política de habitação popular pelo BNH na segunda metade da década de 1970. A criação de alternativas ao programa convencional de construção de conjuntos habitacionais promove, pela primeira vez na história do país, uma política habitacional dirigida à urbanização de assentamentos pobres consolidados nas cidades.

Desde os anos 1930, a política de habitação implantada no Brasil, seja através dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), seja através da Fundação da Casa Popular (FCP), criada em 1946, seja através do BNH/SFH, que substituiu a FCP a partir de 1964, contempla exclusivamente a provisão de novas moradias em conjuntos habitacionais. A reformulação empreendida, objetivando a urbanização de favelas, inicia um novo processo que abre espaço para a descentralização da política habitacional, através do maior envolvimento da esfera local – estadual e municipal – na gestão dos programas implantados.

Tal reformulação é impulsionada por um duplo movimento, propiciado pela abertura política do regime autoritário que instituiu o próprio BNH:

- de um lado, os organismos internacionais inserem a questão da pobreza no centro da questão urbana dos países subdesenvolvidos, reunindo intelectuais e setores técnicos brasileiros para discutir a questão;

- de outro lado, os movimentos sociais pela posse da terra e da moradia, que eclodem nas grandes cidades brasileiras, exigem mudanças nas condições da política instalada, unindo nessa luta moradores, lideranças políticas, técnicos e assessores do movimento popular.

No quadro geral de inadequação habitacional, a RMR se situa abaixo da média das RMs brasileiras quanto ao adensamento domiciliar excessivo (9,18% da RMR e 10,79% das RMs brasileiras). Contudo, a região representa a metrópole de mais elevada inadequação habitacional por infra-estrutura (55,36%), ao lado das demais RMs do Norte e Nordeste do país, todas bem acima da média brasileira (23,63%). A inexistência de sanitários também é expressiva na RMR (3,67%), embora esta esteja em melhores condições do que a RM do Ceará (5,41%) e a RM de Belém (4,91%), todas muito acima da média das metrópoles brasileiras, em torno de 1,17%. No que se refere à condição fundiária das habitações, a RM de Porto Alegre se destaca como a região de maior percentual de domicílios em terrenos não-próprios (12,38%), seguida da RM de Fortaleza (12,12%) e da RMR (10,86%), enquanto as demais RMs do país apresentam uma média bem inferior (7,77%) (Tabela 2).

O duplo movimento de pressão para reformulação da política de habitação popular

Na Região Metropolitana do Recife, alguns eventos marcam um duplo movimento de pressão, empreendido pelos organismos internacionais, envolvendo órgãos técnicos e academia, e pelo movi-

mento popular, para reformulação da política habitacional implantada pelo BNH. Em 1975, o Movimento Terras de Ninguém se inicia nos morros da zona norte do Recife, envolvendo mais de 15 mil famílias e conferindo visibilidade à luta pelo acesso à terra e à moradia na cidade. Essa luta se expande, progressivamente, para diversos pontos do Recife e envolve outros municípios da RMR, ora expressando-se nas invasões de terrenos urbanos, ora refletindo-se nos movimentos de luta das famílias pobres pela permanência no lugar de moradia. Entidades de assessoria reforçam o movimento, contando com o apoio especial da Comissão Justiça e Paz, da Arquidiocese de Olinda e Recife, liderada pelo arcebispo D. Helder Câmara, que reúne intelectuais, políticos e técnicos de órgãos públicos em torno da causa da moradia.

No âmbito técnico e acadêmico, a Fundação de Desenvolvimento Metropolitano (Fidem)⁶ e o curso de Mestrado em Desenvolvimento Urbano (MDU) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) articulam-se em torno das áreas pobres, por encomenda do Banco Mundial, através da Sudene. Em 1976, iniciam um estudo de viabilidade da recuperação dos assentamentos pobres, realizando pesquisas em alguns deles. Em 1978, a Fidem conclui um levantamento e mapeamento dos Assentamentos de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife, e o MDU/UFPE-Sudene promove o Seminário Nacional sobre Pobreza

Urbana e Desenvolvimento, no Recife, reunindo intelectuais do Brasil e de outros países para discutir o problema da marginalidade urbana⁷.

Paralelamente a esse processo, o BNH institui novos programas, dirigidos a famílias deslocadas das faixas de atendimento das Cohab, numa resposta institucional ao duplo movimento empreendido pelos organismos internacionais e pelas entidades de bairro, que se ampliam nas grandes cidades do país: o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb) (1975), que visa ampliar as condições de acesso ao solo urbano com condições mínimas de infra-estrutura, em face do crescente processo de favelização; o Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (Ficam) (1977), que concede recursos acopláveis ou não ao Profilurb, mas que, na prática, se efetiva financiando habitações para famílias inseridas na faixa de renda contemplada pelas Cohab; e, por fim, o Programa de Erradicação de Sub-habitação (Promorar) (1979), que visa à urbanização das áreas pobres consolidadas e em processo de conflito, ou ao reassentamento de favelas removidas diante da impossibilidade de urbanização no próprio local. Uma vez que implica a remoção de habitações no interior das favelas para implantação de infra-estrutura ou a criação de lotes urbanizados com moradias para reassentamento de famílias em outro

⁶ A partir de 1999, o órgão passou a se denominar Fundação de Desenvolvimento Municipal (Fidem).

⁷ Esse debate foi consolidado num livro do geógrafo brasileiro Milton Santos (1978), que aprofunda a relação entre pobreza e desenvolvimento, reunindo uma bibliografia nacional e internacional com cerca de 800 exemplares, e atende a diversas tendências do pensamento social.

local, o Promorar absorve, em sua implementação, o Profilurb e o Ficam.

No ano de 1979, a nova gestão estadual instala a Secretaria de Habitação, com uma unidade administrativa específica para implantar os programas alternativos do BNH. Por ser o único agente financeiro do SFH no estado de Pernambuco, a Cohab-PE tem uma ação bastante expressiva ao longo de toda a década de 1980, atuando também como agente promotor do sistema, ao assumir diretamente as ações de urbanização de favelas e o reassentamento de famílias removidas de favelas não passíveis de urbanização. Entre os municípios metropolitanos, as prefeituras de Recife e Jaboatão dos Guararapes também promovem obras de urbanização de favelas, por meio do Promorar. Casos em que a Cohab-PE atua como agente financeiro, responsável ainda pela administração de todos os créditos imobiliários decorrentes da implantação desses programas.

A política habitacional voltada para a pobreza urbana

As soluções adotadas para mediar os conflitos urbanos implicam, na maioria das vezes, uma dimensão jurídica, além de também conferirem certa autonomia ao governo local no trato da questão habitacional. Uma autonomia que é traduzida num maior aporte de recursos - estadual e municipal - para resolver conflitos estabelecidos, como também nas adaptações à realidade local de mecanismos adotados no âmbito dos programas formulados na esfera federal. O maior envolvimento dos governos estadual

e municipal requer também maior comprometimento para viabilizar os acordos pactuados.

Os anos 1980 marcam, assim, o início de um novo padrão de política de habitação popular na RMR. A seleção das áreas de intervenção resulta de um processo de negociação com as lideranças comunitárias dos pontos de maior conflito e se pauta no levantamento dos assentamentos de baixa renda realizado pela Fidem, em 1978. Este serviu também de base para que o prefeito do Recife decretasse, já em 1980, as 27 Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis), que passam a ser institucionalizadas como Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), na Lei de Uso e Ocupação do Solo 14.511, aprovada em janeiro de 1983. Essa lei estabelece um tratamento diferenciado para as Zeis, visando garantir sua integração à estrutura formal da cidade e consolidando, assim, uma ação de vanguarda do governo municipal do Recife no processo de legalização urbanística e fundiária dos assentamentos pobres.

A participação de organismos internacionais na implantação de alguns programas voltados para urbanização de áreas pobres evidencia a interferência desses órgãos nas mudanças operadas na política habitacional brasileira. O Projeto Recife, implantado desde os primeiros anos da década de 1980, conta com o financiamento do Banco Mundial e a intervenção da Sudene para urbanizar as favelas à margem direita do rio Capibaribe, bem como para remover quase todas à margem esquerda do rio.

A exigência institucional de participação da população beneficiada na implementação do Pro-

morar leva a prefeitura do Recife a criar “barracões” dentro das áreas em intervenção, onde técnicos e representantes das comunidades participavam conjuntamente da gestão das obras. Mesmo revestindo-se, por vezes, do caráter de cooptação e sofrendo interferências de representações oriundas de uma estrutura política clientelista, é inegável o crescimento, seja dos líderes comunitários, seja dos técnicos dos órgãos governamentais, na apreensão do processo de gestão de obras nos assentamentos pobres propiciado por essa prática.

As críticas às políticas urbanas centralizadoras adquirem força ao longo dos anos 1980, enquanto se processa a transição do regime autoritário para o regime democrático no Brasil. Nesse contexto, a participação de entidades, políticos e profissionais que assessoram o movimento popular contribui para avanços no processo de gestão dos assentamentos pobres. O departamento jurídico da Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife promove discussões com as lideranças das Zeis, com a colaboração de ONGs e de outros assessores do movimento popular, para o desenvolvimento de um instrumento legal de gestão para as Zeis. Este se institucionaliza na gestão do primeiro prefeito eleito do Recife após o regime de exceção⁸, através da Lei 14.394, de

1987, que cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis)⁹. Afirmado-se como um dos instrumentos de referência para regulamentação urbanística e fundiária e de gestão urbana no contexto brasileiro, o Prezeis serve de modelo para outros municípios do país, especialmente após a Constituição de 1988, tornando-se objeto de nova revisão através da Lei 16.113, de 1997.

Os avanços que se processam na política local de habitação popular, tanto na esfera estadual quanto na de alguns municípios da RMR, adquirem uma nova dimensão com a extinção do BNH, no final de 1986. A política implantada pela Secretaria Estadual de Habitação¹⁰, que conta com a Cohab-PE como órgão executor, destaca-se pelo seu caráter inovador, nesse quadro de recente ausência do BNH. Conferindo prioridade à população de baixa renda, o governo de Pernambuco aprova um programa de investimentos no setor habitacional, viabilizando um volume de empréstimos na Caixa Econômica Federal – órgão herdeiro das funções do BNH – que representa cerca de 30% do total de empréstimos concedidos no país, em programas ditos “alternativos”.

Alguns aspectos dessa política merecem ser destacados, pelo impacto que provocaram no quadro das necessidades habitacionais locais. Visando à

⁸Na primeira eleição para prefeito das capitais, realizada em 1985, Jarbas Vasconcelos é eleito no Recife.

⁹O Prezeis foi selecionado no âmbito desta pesquisa para ser analisado como estudo de caso, representativo de uma experiência significativa na política habitacional do município do Recife.

¹⁰Em 1986, Miguel Arraes é eleito governador de Pernambuco e convoca militantes do movimento popular, especialmente os vinculados à Comissão Justiça e Paz, para conduzir a política de habitação popular de Pernambuco (Souza, 1991).

redução dos custos de produção da habitação, o governo estadual adota, como princípio básico de ação, a intermediação dos mercados especulativos da terra e do material de construção. Por meio de desapropriação e de cessão de terras públicas, adquire terras para ampliar a oferta de áreas para implantação de novas moradias ou para regularização fundiária de áreas já ocupadas pela população pobre. E cria ainda o Banco de Materiais de Construção (BMC), que compra em larga escala e repassa para a população a preço de custo, dando suporte à construção e melhoria de habitações sob o regime de autoconstrução.

A partir da experiência de implantação dos programas do Profilurb, Ficom e Promorar, o governo estadual institui mudanças no processo de operacionalização desses novos programas, concebendo-os como ações individualizadas - implantação de lotes urbanizados, financiamento de materiais de construção (através do BMC), para construção e melhoria de habitações por meio do regime de autoconstrução, urbanização de favelas e legalização fundiária - que atuem de forma isolada ou combinada, conforme as condições específicas de cada área.

Apesar de seu caráter estruturador, a atuação do Promorar - urbanização e legalização integrada e extensiva - concentrara-se em poucas áreas, em face do volume de recursos e das condições de operacionalização requeridas. A partir de ações individualizadas, a formulação dos novos programas possibilita combinações diversas e tem por objetivo maior o alto poder de difusão das ações habitacionais. O financiamento de materiais de construção complementa a

implantação de lotes urbanizados, a urbanização de favelas ou, mesmo, a legalização fundiária, podendo também ser implantado isoladamente em áreas já consolidadas e legalizadas, iniciando um processo de melhoria progressiva com a substituição e recuperação das habitações. A urbanização de favelas, por sua vez, pode ser complementada pela implantação de lotes urbanizados em áreas remanescentes e desocupadas no perímetro da área de intervenção, ou ainda pela legalização fundiária e pelo financiamento de materiais de construção para habitações a serem substituídas ou remanejadas.

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

A condição de agente financeiro do SFH conferiu à Cohab-PE (conforme as Leis 4.380/64 e 5.049/66) a prerrogativa de exercer função cartorial e emitir escritura particular com força de instrumen-

to público, a custos inexpressivos para o beneficiário, bem abaixo dos cobrados por cartórios privados e sem o processo burocrático por vezes inacessível às famílias mais pobres.

É importante salientar que a desvinculação desses programas possibilitou o Estado de Pernambuco, através da Cohab-PE, viabilizar fontes de recursos externos ao SFH para incrementar suas ações. Tanto o Programa de Legalização Fundiária quanto o Programa de Financiamento de Materiais de Construção (especialmente a estruturação e a operacionalização do Banco de Materiais de Construção) foram viabilizados com o aporte de recursos do Banco Mundial e do Tesouro do Estado, possibilitando.

Quando a crise do SFH se aprofunda, levando o Conselho Curador do FGTS a suspender, entre 1991-94, qualquer tipo de empréstimo, a política de habitação popular se esgota, seja no âmbito federal seja no âmbito local. A carência de recursos limita as tentativas de avanços a iniciativas próprias, tanto do governo de Pernambuco quanto dos governos dos municípios da RMR.

A partir de 1995, a abertura de novos empréstimos pelo Conselho Curador do FGTS, fica condicionada a exigências normativas dos novos programas - Promoradia e Prosaneamento -, que dificultam o acesso aos recursos por parte do Estado de Pernambuco e da maioria dos municípios da RMR. As cartas

de crédito associativo e individual, oferecidas pela Caixa Econômica Federal às famílias do mercado popular, excluem as de menor renda. O Programa de Arrendamento Residencial (PAR), destinado a famílias de até seis salários mínimos, só se torna viável àquelas com renda acima de três salários.

O final da década de 1990 marca, assim, em novos termos, o retorno das dificuldades de acesso aos programas habitacionais pelas famílias mais pobres, a exemplo dos anos 1970. A extinção da Cohab-PE, no final de 1998, constitui um forte indicador do esgotamento da política habitacional na esfera estadual. A Empresa de Melhoramentos Habitacionais (Emhape¹¹), que a substituiu, passa a atuar nos novos programas da Caixa Econômica Federal como intermediador entre esse organismo financiador, as famílias que têm acesso às cartas de crédito e a iniciativa privada, que assume a construção dos núcleos habitacionais.

Para as famílias mais pobres, o acesso à moradia é predominantemente viabilizado pelo Programa Habitar-Brasil, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU). A partir de 1998, o Banco Interamericano de Investimentos (BID) se incorpora ao programa, conferindo-lhe um novo formato, em que prioriza os municípios e condiciona os investimentos em Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) aos realizados no Desenvolvimento Institucional (DI) do município beneficiário.

¹¹Na atual gestão estadual, iniciada em 2003, altera-se a razão social da Empresa de Melhoramentos Habitacionais (Emhape) para Companhia Estadual de Habitação (Cehab).

Através do DI do Habitar-Brasil/BID, novamente o organismo internacional exerce pressão, agora sobre os municípios, para definição de uma política habitacional no país. Induz a institucionalização de Zeis aos municípios que ainda não o fizeram, como também requer a definição de um sistema de gestão dessas zonas. Mesmo que excepcionalmente contrate ações de UAS, a exemplo do governo de Pernambuco e de poucos outros estados do país, a esfera estadual não recebe investimentos de DI, o que mostra a provisoriedade da concessão de recursos do programa nesse âmbito. As exigências do Habitar-Brasil/BID, somadas ao Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, incluem nas agendas municipais da RMR a necessidade de atualização/implantação dos instrumentos normativos e de gestão das áreas pobres, ao mesmo tempo que reforçam o esgotamento da política habitacional na esfera estadual.

A conquista dos excluídos

Os resultados obtidos pelas famílias de baixa renda da RMR, ao longo dos anos 1980, que caracterizam a década como aquela em que a pobreza urbana efetiva grandes conquistas – não só quantitativas, mas, sobretudo, qualitativas, na política habitacional de interesse social – reduzem-se ao longo da década seguinte.

Em termos quantitativos, ao final dos anos 1980, registram-se na RMR cerca de 40 assentamentos pobres urbanizados ou reassentados, mais de 25.000 moradias construídas ou reconstruídas e cerca de 30.000 moradores das áreas pobres do Recife com titulação

da posse da terra, seja através de escritura pública, seja através da concessão do direito real de uso. Especificamente no Recife, um terço da área ocupada pelos assentamentos pobres – que corresponde a mais de 1.000 hectares – já se encontrava sob o domínio da Cohab-PE (817 ha) e da Empresa de Urbanização do Recife (URB-Recife) (208 ha). Áreas em que o processo de legalização da posse da terra já fora promovido, especialmente nos assentamentos mais antigos e naqueles em que, na década de 1970, os moradores estiveram ameaçados de expulsão pela posição privilegiada que ocupavam na cidade. Esse intenso processo de legalização fundiária privilegiou as Zeis, avançando na institucionalização dos assentamentos da cidade e potencializando, assim, o instrumento de gestão instituído pelo governo municipal, o Prezeis, por meio de regularização urbanística e fundiária (Souza, 1990).

Além das conquistas que esses resultados representam para a população excluída do mercado formal de habitação, é fundamental destacar as mudanças que redefinem as condições de acesso à moradia propiciadas por essa política. Mudanças de base que se operam principalmente na seleção e no credenciamento das famílias beneficiadas pelos programas. A seleção individual das famílias cadastradas para os conjuntos habitacionais é substituída pela seleção de comunidades a serem beneficiadas pelos programas de urbanização. O beneficiado dos programas habitacionais assume, assim, uma dimensão coletiva e circunscrita em um território. O novo cliente não é mais o candidato inscrito em uma lista, mas um grupo social organizado, com poder de aglutinação e de pressão.

O processo de credenciamento para os financiamentos também se torna mais adequado à realidade da população pobre. As exigências de prova de vínculo empregatício e de comprometimento de renda compatível com o montante do financiamento, feitas ao candidato dos conjuntos habitacionais, passam a ser minimizadas para os beneficiários dos programas voltados para a população com renda de até três salários mínimos, em face do respaldo financeiro conferido pelo governo local.

Na gestão estadual de 1987-91, o governo de Pernambuco vincula temporariamente a receita do estado à Caixa Econômica Federal - o banco operador do sistema -, em substituição à caução hipotecária do objeto de financiamento, seja habitação ou lote. Isso possibilitou, inclusive, a construção de habitações em áreas onde o processo de legalização fundiária não fora concluído, ampliando o poder de difusão do programa de construção e melhoria de habitações. Nos termos do SFH, a constituição do imóvel como caução hipotecária exigia a sua regularização fundiária, tornando-se um fator de restrição à construção e melhoria de moradias em ocupações ilegais.

Ao atuar nos assentamentos mais pobres, os programas voltados para a faixa inferior do mercado habitacional atendem às famílias inseridas nas mais diversas formas do mercado de trabalho, incluindo até as que se situam às margens desse mercado. Nesse sentido, a vinculação temporária à receita do estado torna-se a garantia possível para os financiamentos do SFH, oriundos de fundos remunerados, como o FGTS. Essa postura de adotar o subsídio de forma

clara constitui um aspecto de mudança das condições de acesso à moradia operadas pela política de habitação popular a partir dos anos 1980.

Na década seguinte, diante da falta de investimentos em habitação popular, seja na esfera federal, seja na esfera estadual, algumas iniciativas municipais se esboçam, em especial na Região Metropolitana do Recife, enfrentando, contudo, as dificuldades de recursos características da realidade local.

3. Descentralização ou centralização: até que ponto a municipalização existe?

O crescente processo de descentralização e municipalização, impulsionado pela Constituição de 1988 e pela reforma tributária que amplia os recursos dos municípios, confere maior autonomia aos governos municipais para formular políticas específicas. As mudanças institucionais, contudo, se estabelecem de forma distinta nos diversos municípios, segundo a incorporação e a institucionalização dos canais de gestão democrática e dos instrumentos de planejamento urbano, e a prioridade conferida à alocação de recursos para o setor habitacional.

Ao contrário da tendência apresentada por outras regiões metropolitanas do país, especialmente as situadas no Sudeste e no Sul, a Região Metropolitana do Recife não se caracteriza por um enfraquecimento significativo da questão metropolitana. Persistem necessidades de gestão compartilhada que não se traduzem em mecanismos consorciados, exigindo da instância estadual uma intervenção em

questões de amplitude intermunicipal. No setor habitacional, o órgão estadual responsável ainda se mantém preponderante.

Apesar dos incentivos à municipalização da política habitacional, a atuação da esfera estadual permanece expressiva na RMR, especialmente para os

municípios que se apresentam pouco estruturados para enfrentar a questão. A difusão das experiências no contexto metropolitano se amplia com o deslocamento de técnicos entre municípios e entre esferas de governo - estadual e municipal -, conferindo um aspecto peculiar à política local.

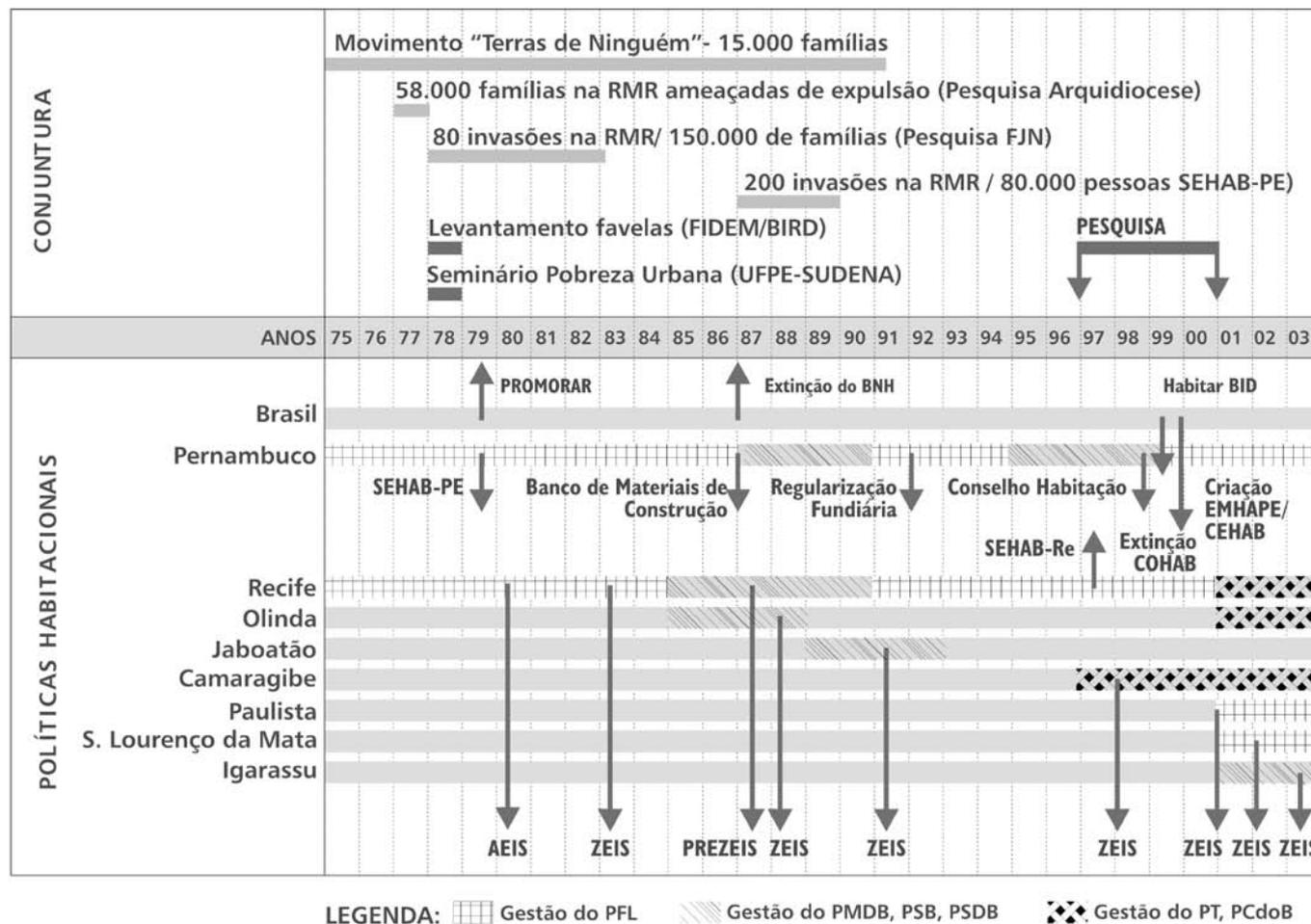


Figura 1 - Conjuntura política versus política habitacional na Região Metropolitana do Recife. Fonte: Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular (Habitar/Finep). Produção: Observatório PE (PPGEO/UFPE - Fase-PE).

A trajetória dos técnicos e das experiências

A Figura 1 apresenta um panorama geral dos principais eventos e ações da política habitacional implantada, nas esferas federal, estadual e municipais, a partir da década de 1980, quando se iniciam os programas dirigidos às famílias excluídas do mercado formal. Além das esferas federal (BR) e estadual (PE), destacam-se os municípios do Recife (RE), Olinda (OL), Jaboatão dos Guararapes (JG), Camaragibe (CA), Paulista (PA), São Lourenço da Mata (SLM) e Igarassu (IG), experiências analisadas como estudo de caso nesta pesquisa, bem como o processo de replicabilidade da institucionalização das Zeis nos municípios da RMR.

Os assessores do movimento popular, integrantes da Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, tiveram um papel importante na formulação da política habitacional local. Ao participarem do governo municipal do Recife, eleito em 1986, e da formulação e institucionalização do Prezeis, alguns desses assessores consolidam princípios de ação, firmados no âmbito do movimento popular. Na gestão estadual, que se inicia em 1987, esse mesmo grupo assume a condução da política estadual de habitação popular, permitindo um certo alinhamento entre as políticas formuladas nas duas esferas de governo (Souza, 1991).

Espelhado na experiência do Recife, o município de Olinda institucionaliza suas Zeis na gestão 1985-88

e implanta um processo de regularização fundiária dos assentamentos pobres, de bastante relevância como política de habitação. Na gestão municipal seguinte, 1989-92, o grupo de técnicos que estivera à frente do programa em Olinda se desloca para Jaboatão dos Guararapes, onde institui as Zeis desse município e implanta um processo de legalização fundiária com base na usucapião urbana, intermediada pelo governo municipal.

A difusão de experiências nas áreas pobres se estende à Camaragibe, que, na gestão municipal de 1997-2000, institucionaliza suas Zeis e implanta um programa de defesa civil, no qual a moradia se insere como componente importante. Em face do relevo predominantemente acidentado, o governo de Camaragibe empreende o Programa Camaragibe em Defesa da Vida para enfrentar as situações de risco de desabamento de barreiras, em cujo contexto é tratada a questão da habitação, envolvendo especialmente as situadas em áreas de encostas com risco de desmoronamento¹². Consciente da dimensão do programa e da necessidade de recursos, bem como das limitações do poder municipal, o então prefeito busca articular-se com as prefeituras vizinhas, por meio do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (Conderm), para implantar uma política de dimensão metropolitana, visando à intervenção nos morros da região¹³.

Uma política de intervenção em moradias situadas em áreas de risco em encostas já vinha sendo

¹²O Programa Camaragibe em Defesa da Vida foi aprofundado, como estudo de caso, ao lado do Prezeis do Recife, no âmbito da Pesquisa Habitare-Finep.

¹³Articulando-se aos demais prefeitos da RMR, o de Camaragibe, Paulo Santana, liderou uma articulação, via Conderm, viabilizando verbas do Orçamento Geral da União (OGU) para investimentos em áreas de morro da RMR, o que deu início ao Programa Viva os Morros. Foram desenvolvidos diagnóstico e manual de atuação nas áreas de morro da região.

adotada no Recife, desde a gestão 1986-88, quando foram desenvolvidos os estudos que deram suporte à implantação do Programa Parceria nos Morros. Iniciado na gestão 1993-96¹⁴, no âmbito de um programa de defesa civil, e redefinido na atual gestão, de 2001, denomina-se atualmente Programa Guarda-Chuva.

O avanço dos demais municípios da RMR no trato da questão habitacional se processa primeiramente pela via normativa, a exemplo do Cabo e de Paulista, que, na atual gestão (2001-04), instalam um processo de revisão de Lei de Uso e Ocupação do Solo, no qual se insere a institucionalização das Zeis. O trânsito de técnicos que vivenciaram a experiência do Recife pelos diversos municípios da região metropolitana acarreta uma certa uniformização do instrumento normativo quando aplicado. A atuação do órgão de planejamento metropolitano - a Fidem - contribui, por sua vez, para a difusão de experiências no setor habitacional, tal como as Zeis, implantadas nos municípios de Paulista, São Lourenço da Mata e Igarassu, através de suas respectivas plantas diretoras, elaboradas com o apoio daquele órgão.

A política habitacional nos municípios da RMR

Entre meados da década de 1970 e meados dos anos 1990, a política habitacional na RMR encontra-se sob a égide da esfera estadual. Deve-se ressaltar, no entanto, que, desde a década de 1980, o Recife des-

taca-se na instituição de instrumentos normativos e de gestão urbana, através do Prezeis, na intervenção urbanística e na regularização das Zeis. A carência de recursos alocados para o fundo do Prezeis, no entanto, evidencia sua baixa efetividade na implementação de planos urbanísticos nesses assentamentos.

Especialmente a partir da segunda metade da década de 1990, os governos municipais da RMR vêm investindo em novas formas de gestão dos assentamentos pobres, introduzindo aspectos peculiares em sua política. Tal condição se expressa na estrutura funcional dos governos municipais, como se pode observar na Tabela 4.

Na gestão de 1997-2000, a prefeitura do Recife cria uma Secretaria de Habitação, de resultados pouco expressivos, transformada em Diretoria de Habitação da Secretaria de Planejamento Urbanismo e Meio Ambiente, na atual administração (2001-2004). Esta vem conferindo maior ênfase à questão habitacional, adotando um tratamento integrado em diversas ações, nas quais a moradia constitui o objeto central de uma política específica ou se apresenta como componente importante de políticas que têm como eixo central de intervenção, entre outras, o saneamento integrado, a defesa civil, a requalificação de áreas históricas e a estruturação da rede viária urbana.

Dos municípios da RMR, apenas Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Cabo e Paulista têm órgãos

¹⁴Corresponde à segunda gestão do prefeito Jarbas Vasconcelos, que dá continuidade à sua política de intervenção em áreas de risco em encostas, iniciada na gestão de 1986-88.

nos quais o termo habitação se explicita na sua denominação – Secretaria de Habitação e, posteriormente, Diretoria de Habitação (Recife), Secretaria de Políticas Sociais e Habitação (Olinda), Diretoria de Habitação (Jaboatão dos Guararapes e Paulista), e Secretaria Executiva de Habitação e Urbanística (Cabo). Apesar de outros municípios contarem com ações de construção de habitações de iniciativa municipal, neles essas ações se desenvolvem por meio de programas em que a moradia, embora não seja o objeto central de uma política, nela se insere como elemento importante. No caso de Camaragibe, por exemplo, ela é tratada no âmbito da política de defesa civil, implantada através da Secretaria de Planejamento e Obras, uma vez que as habitações de interesse social do município se situam, na maioria dos casos, em áreas de morro com sérios riscos de desabamento.

Quanto aos programas e ações habitacionais promovidos pelos municípios, considerando o financiamento e a execução, a Tabela 4 destaca Recife, com a urbanização em Zeis, e Camaragibe, com a construção de moradias em encostas e o reassentamento de habitações em áreas de risco, oferta de lotes e regularização fundiária. Estas duas últimas ações também foram desenvolvidas pelos municípios de Igarassu e de São Lourenço da Mata.

A provisão da habitação, por sua vez, se concentra de forma expressiva na esfera estadual, que assume a execução da maioria dos programas de construção. A partir de 1999, a Emhape passa a atuar como intermediária entre a Caixa Econômica Federal e a iniciativa privada na produção de núcleos ha-

bitacionais implantados por meio das linhas de financiamento do Crédito Associativo ou do PAR. Apóia o empreendimento através da elaboração de projetos e do cadastramento de famílias beneficiadas, entre outras ações. Tais programas, por sua vez, assumem destaque nos municípios da RMR, no período analisado. Mas, como são viabilizados para candidatos com renda superior a três salários mínimos, tornam evidente a redução das condições de acesso das famílias mais pobres aos programas habitacionais, em relação à década de 1980.

As famílias de menor renda têm acesso ao financiamento de materiais de construção, viabilizado com recursos do Tesouro Estadual, para construir suas moradias por meio do processo de autoconstrução. A Agenda da Reconstrução constitui também um programa implantado pelo governo estadual, com recursos do governo federal, para atender à demanda de reconstrução de habitações prejudicadas pelas chuvas – cheias e desabamentos – ocorridas em 2000. Implantado em quase todos os municípios da RMR, à exceção de Paulista e Abreu e Lima, ele enfatiza a atuação da esfera estadual no setor habitacional metropolitano.

Na urbanização de áreas pobres, a partir do final da década de 1990, o Programa Habitar-Brasil/BID torna-se praticamente a única alternativa de financiamento com recursos incrementados pelo BID, através do governo federal. Contudo, apenas Recife, Moreno e Igarassu inseriram-se nesse programa sem o apoio do órgão estadual de habitação, como o fizeram Olinda, Cabo e Paulista.

MUNICÍPIOS	ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS POR HABITAÇÃO		Programas/Ações Habitacionais e Instâncias de Financiamento e Execução: Municipal (M), Estadual (E) e Federal (F)						CONSELHO	FUNDO	MECANISMOS DE INTEGRAÇÃO	
	Habitação: Objeto da Política	Habitação: Componente da Política	Programas e Ações Habitacionais	Financiamento			Execução					
				M	E	F	M	E				F
Região Norte												
Igarassu		Secretaria de Ação Social	Material de Construção (KITS)									
			Núcleos Habitacionais - PAR									
			Reconstrução de Habitações									
			Oferta de Lotes									
Itapissuma		Sec. Coord. Comunitária	Reconstrução de Habitações									
Itamaracá		Secretaria de Infra-estrutura	Reconstrução de Habitações									
Araçoiaba		Sec. Desenv. Infra-estrutura	Reconstrução de Habitações									
Região Oeste												
Camaragibe		Secretaria de Planejamento e Obras	Núcleos Habitacionais - PAR									
			Núcleos Habitacionais - C. Associativo									
			Reconstrução de Habitações									
			Construção de Habitações (risco)									
			Oferta de Lotes									
			Regularização Fundiária									
São Lourenço da Mata		Secretaria Planejamento e Ação Social	Reconstrução de Habitações									
			Núcleos Habitacionais - PAR									
			Regularização Fundiária									
Moreno		Sec. Planej. Meio Ambiente	Reconstrução de Habitações									
			Melhoria de Habitações (PCPR I)									
			Oferta de Lotes									
			Regularização Fundiária									
Região Sul												
Cabo de Santo Agostinho	Secretaria Exec. Hab Urbanística		Reconstrução de Habitações									
			Melhoria de Habitações (PCPR I)									
			Núcleos Habitacionais - C.Associativo									
Ipojuca		Secretaria de Infra-estrutura	Reconstrução de Habitações									
			Melhoria de Habitações (PCPR I)									

Tabela 4

MUNICÍPIOS	ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS POR HABITAÇÃO		Programas/Ações Habitacionais e Instâncias de Financiamento e Execução: Municipal (M), Estadual (E) e Federal (F)						CONSELHO	FUNDO	MECANISMOS DE INTEGRAÇÃO		
	Habitação: Objeto da Política	Habitação: Componente da Política	Programas e Ações Habitacionais	Financiamento			Execução						
				M	E	F	M	E				F	
Núcleo Central													
Recife	Secretaria de Habitação (1997-00) Diretoria de Habitação (2001 - até momento)		Urbanização de Zeis							CDU	PREZEIS	PREZEIS	
			Urbanização de Favelas										
			Materiais de Construção (KITS)										
			Núcleos Habitacionais - PAR										
			Núcleos Habitacionais - C.Associativo										
			Núcleos Habitacionais - C.Associativo										
			Reconstrução de Habitações										
			Regularização Fundiária										
Olinda	Secretaria de Políticas Sociais e Habitação		Urbanização de Favelas										
			Materiais de Construção (KITS)										
			Lotes Urbanizados										
			Reconstrução de Habitações										
			Núcleos Habitacionais - PAR										
Jaboatão dos Guararapes	Diretoria de Habitação	Secretaria de Planejamento	Urbanização de Favelas									CEZEIS	
			Materiais de Construção (KITS)										
			Lotes Urbanizados										
			Reconstrução de Habitações										
			Núcleos Habitacionais - PAR										
Região Norte													
Paulista	Diretoria de Habitação	Secretaria de Planejamento	Urbanização de Favelas										
			Materiais de Construção (KITS)										
			Infra-estrutura										
			Regularização Fundiária										
			Núcleos Habitacionais - PAR										
			Núcleos Habitacionais - C.Associativo										
Abreu e Lima	Secretaria de Obras e Defesa Civil		Núcleos Habitacionais - C.Associativo										
			Materiais de Construção (KITS)										
			Núcleos Habitacionais - PAR										

Tabela 4 - Programas/ações habitacionais e mecanismos de gestão municipais na RMR. (1997-2001). Fonte: Projeto Habitat - Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular: Questionários.

No contexto do desenvolvimento institucional dos municípios, o Programa Habitar-Brasil/BID estabelece como requisito o aprimoramento da legislação urbanística municipal, especialmente no que se refere às áreas pobres, induzindo sua regularização urbanística por meio da transformação em Zeis. Também impulsiona as prefeituras a adotarem os instrumentos normativos de reforma do Estatuto da Cidade.

A Tabela 5 demonstra, de certa forma, a adoção de muitos desses instrumentos urbanísticos normativos na esfera municipal, embora a maioria deles ainda permaneça não-regulamentada e sem condições efetivas de aplicação. No contexto metropolitano, apenas Recife e Olinda têm plano diretor aprovado, enquanto Cabo, Jaboatão dos Guararapes e outros vêm investindo na elaboração de seus respectivos planos. Outros municípios menos estruturados são apoiados pela Fidem – órgão de planejamento metropolitano – na elaboração de sua planta diretora, ou carta diretora, na qual se propõem instrumentos normativos da Agenda da Reforma Urbana, inclusive a institucionalização de assentamentos precários em Zeis. Tal participação da Fidem evidencia, mais uma vez, a força da esfera metropolitana no âmbito da RMR, bem como seu papel de indutor da difusão e reprodução de experiências significativas no setor habitacional.

A mobilização e a luta em torno das conquistas de direitos sociais na Constituinte de 1988 fortale-

ceram a capacidade reivindicativa dos movimentos sociais. A participação da sociedade na gestão dos investimentos habitacionais no âmbito metropolitano se restringe, contudo, ao Fórum do Prezeis¹⁵, que atua no Recife há cerca de quinze anos, administrando o Fundo do Prezeis – o único fundo habitacional instituído entre os municípios da RMR¹⁶. Nesse contexto, é importante ressaltar a superposição de esferas de decisão sobre alocação de recursos em ações habitacionais e de infra-estrutura em assentamentos populares, estabelecida com o Orçamento Participativo, que, de certa forma, vem esvaziando a ação do Fórum do Prezeis, que se consolidou como mecanismo de integração da política habitacional do município do Recife, quando direcionada para as Zeis. Em Jaboatão dos Guararapes, a Comissão Especial das Zonas Especiais de Interesse Social (Cezeis) procura desempenhar também esse papel integrador nas Zeis.

Entremeada pelos interesses populares, a intervenção do Estado, de uma forma ou de outra, tem tido um importante papel na gestão do quadro de carências e desigualdades sociais. Contudo, o movimento de municipalização da política urbana, que avança a partir da década de 1990, deslocando para a esfera municipal a responsabilidade, entre outras, do trato da habitação popular, encontra grande parte das prefeituras pouco equipadas para assumir tal incumbência.

¹⁵Um Conselho específico para o setor habitacional se situa na esfera estadual – o Conselho Estadual de Habitação (CEH) –, instituído pela Lei 10.547, de 1991, e regulamentado pela Lei 11.958, de 2001. No Recife, as questões habitacionais são discutidas no Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU).

¹⁶O Fundo do Prezeis foi criado pela Lei do Prezeis 14.947/87. A esfera estadual conta com o Fundo Estadual de Habitação Popular (Fehab), instituído pela Lei 11.958, de 2001.

Municípios	Plano Diretor	Carta Diretora	ZEIS	Outorga Onerosa do Direito de Construir	IPTU Progressivo no Tempo	Operação Interligada	Operação Urbana	Contribuição de Melhoria	Consórcio Imobiliário	Usucapião Urbano	Desapropriação	Concessão do Direito Real de Uso	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória	Direito de Superfície	Direito de Preempção	Transferência do Direito de Construir	Regularização Fundiária	Assistência Técnica e Jurídica para as Comunidades	Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA)	Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV)	
Recife																						
Olinda																						
Jaboatão dos Guararapes																						
Paulista																						
Abreu e Lima																						
Igarassu																						
Itapissuma																						
Itamaracá																						
Araçoiaba																						
Camaragibe																						
São Lourenço da Mata																						
Moreno																						
Cabo de Santo Agostinho																						
Ipojuca																						

Tabela 5 - Instrumentos urbanísticos dos municípios da RMR (1997-2002). Fonte: Projeto Habitat - Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular: Questionários.

4. Os estudos de caso selecionados: o Prezeis do Recife e o Programa Camaragibe em Defesa da Vida

A escolha desses dois estudos de caso - uma experiência implantada no Recife, capital do estado e da região metropolitana onde se insere, denominada Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis); e um programa, no município de Camaragibe, a oeste de Recife, chamado Camaragibe em Defesa da Vida - se pauta em aspectos distintos. No caso do Prezeis do Recife, a seleção remete à sua importância histórica como política municipal sistemática no setor habitacional, uma vez que constitui um instrumento normativo e de gestão, voltado para a urbanização e a legalização de assentamentos precários, institucionalizados como Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), instituídas em 1987, através da Lei Municipal 14.947/87.

No caso do Programa Camaragibe em Defesa da Vida, a escolha se pautou por sua importância como embrião de poder local no trato da habitação popular, uma vez que adota uma administração de proximidade, influenciada pelo modelo do Programa de Saúde da Família, e se integra a um projeto mais amplo de articulação institucional e de participação da população, no âmbito de uma política de defesa civil. A habitação popular é abordada a partir da perspectiva de riscos ambientais, em face da predominância do relevo acidentado nas áreas onde se localizam os assentamentos precários.

Caracterizada como uma das metrópoles mais pobres do país, a RMR é palco de um processo de

periferização que caminha em dois sentidos: de um lado, avança para as bordas da malha urbana e, de outro, densifica o núcleo metropolitano, ocupando os terrenos que se situam às margens do mercado imobiliário, concentrando-se em áreas de risco em encostas ou em alagados. Camaragibe se caracteriza como área periférica do Recife, absorvendo parte da expansão populacional do núcleo metropolitano.

As soluções adotadas para enfrentar a precariedade habitacional das famílias pobres da região e para mediar conflitos - que implicam na maioria das vezes uma dimensão jurídica - datam dos anos 1980 e marcam o início de um novo padrão de política de habitação popular no país, conferindo certa autonomia ao governo local no tratamento dessa questão.

No âmbito da RMR, a política de provisão de habitação popular encontra-se sob a égide da esfera estadual, apesar do declínio significativo da atuação do governo do estado, a partir dos anos 1990. No âmbito municipal, desde a década de 1980, o Recife se destaca na normatização e intervenção urbanística e na regularização das Zeis, por meio do Prezeis, embora a carência de recursos alocados para o Fundo do Prezeis ressalte sua baixa efetividade na implementação dos planos urbanísticos nesses assentamentos.

Especialmente a partir da segunda metade da década de 1990, outros governos municipais da RMR vêm investindo em novas formas de gestão dos assentamentos pobres, introduzindo aspectos peculiares em sua política. Na gestão municipal de 1997-2000, Camaragibe define suas Zeis e implanta um programa de defesa civil, no qual a habitação se

insere como componente fundamental. Em face do relevo predominantemente acidentado, empreende-se o Programa Camaragibe em Defesa da Vida, para enfrentar as situações de risco de desabamento de barreiras, em cujo contexto é examinada a questão da habitação, envolvendo, em especial, as situadas em áreas de risco.

No Prezeis do Recife, a habitação, entendida em seu sentido mais amplo, insere-se como objeto central da política que envolve o acesso à terra e as condições de habitabilidade dos assentamentos populares, tendo como pré-requisito a legalização urbanística da área e sua institucionalização como Zeis. No Programa Camaragibe em Defesa da Vida, a habitação se inclui, não como objeto central, mas como componente importante de uma política de defesa civil.

A existência do Prezeis, atuando por 17 anos na normatização e na gestão das Zeis do Recife, possibilita sua avaliação ao longo das diversas conjunturas políticas que marcaram a política habitacional local. Já a experiência de Camaragibe, apesar de recente, aponta para uma nova forma de atuação do poder local, integrada no contexto de um programa mais amplo de ações e de administração participativa. Sob o ponto de vista de uma prática local, cabe questionar que avanços essas experiências trazem, quais as dificuldades que enfrentam, quais as limitações a serem superadas e onde se localizam.

Considerando as duas experiências analisadas, seja na abrangência, seja no impacto sobre o quadro de necessidades habitacionais locais, alguns

aspectos podem ser apresentados, a título de comparação, como um padrão de política habitacional - descentralizado e originado no município - que elas estabelecem.

Um primeiro aspecto a destacar é que ambas as experiências - o Prezeis do Recife e o Programa Camaragibe em Defesa da Vida - adotam como perspectiva estratégica a inclusão social. São voltadas para a população pobre residente em assentamentos precários e buscam um processo de redistribuição de poder para o enfrentamento e a superação das desigualdades sociais, ampliando o espaço público.

O Prezeis é oriundo do movimento popular na década de 1970-80 e elege a igualdade como ponto de partida. Consiste numa intervenção no mercado imobiliário, alterando sua estrutura de poder e garantindo a permanência de comunidades pobres em seu local de moradia. Consolida-se como instrumento de regularização urbanística e de intervenção nas Zeis do Recife, embora nunca tenha obtido centralidade nos financiamentos municipais.

O Programa Camaragibe em Defesa da Vida, na realidade, adota estratégias de intervenção a partir da experiência aplicada na área de saúde, na campanha eleitoral de 1996. Aproveita-se a oportunidade de implementar idéias da reforma sanitária na reforma urbana. Apesar de seu curto espaço de atuação, esse programa se destaca por sua integração ao Programa de Administração Participativa (PAP) do município, em cujo âmbito são definidas prioridades e alocação de recursos e estabelecidas as ações a serem desenvolvidas.

A participação da população-alvo na gestão da política constitui um outro aspecto a destacar. Os canais de interlocução que se abrem são associados a uma dimensão territorial, sobressaindo o local de moradia como o lugar concreto; a arena de demandas e reivindicações por melhoria da qualidade de vida, o lugar onde se enraízam as experiências, táticas, métodos e práticas simples que formam um acervo de soluções para a redução da pobreza.

É importante salientar que os processos de participação iniciados por ambas as experiências assumem formas diversas e destacam os representantes dessas comunidades como vetores do reconhecimento da existência de saberes que emanam das camadas populares.

No caso do Prezeis implantado no Recife – capital do estado e da região metropolitana –, constata-se uma dificuldade em atingir a escala da cidade como projeto de habitação popular, capaz de reviver uma dimensão política, não somente técnica, do movimento popular existente na virada da década 1970-80.

No caso do Programa Camaragibe em Defesa da Vida, uma seqüência de ações se inicia nas periferias locais para depois alcançar o centro do núcleo metropolitano, tomando como referência a ação dos agentes comunitários de saúde. Os territórios identificados na gestão do programa, em ordem de dimensão crescente, são estes: localidade de um delegado, área do programa, região, município.

Tanto no Prezeis quanto no Camaragibe em Defesa da Vida, a base territorial é o ponto de par-

tida para refletir sobre políticas intersetoriais e estabelecer uma seqüência de procedimentos cuja coexistência leva a reprogramações sucessivas que caracterizam essas políticas como processos e não como atividades planejadas antecipadamente. Esses processos ganham força no decorrer da prática e do tempo, integrando outros elementos e idéias à ação. Seguindo o cronograma dos atores e acontecimentos, aproveitam-se, gradualmente, oportunidades e aprendizagem.

Observa-se, contudo, que, embora a intersectorialidade seja uma intenção na Lei do Prezeis, ela não se realiza efetivamente na ação política. Apesar de dominante, o enfoque territorial, no âmbito do Prezeis, não garantiu a integração das políticas participativas voltadas para as áreas de interesse social. Não se observa uma articulação efetiva do Prezeis com outros sistemas participativos de gestão, como, por exemplo, o Orçamento Participativo. O Prezeis volta-se para ele mesmo, comprometendo sua sustentabilidade.

Reunindo exemplos a partir da saúde, Camaragibe propõe um Conselho de desenvolvimento como alternativa para instituir uma dimensão intersetorial no planejamento. E a integração de ações do setor habitacional, no âmbito de uma política mais ampla de investimentos em infra-estrutura para atender a uma política de defesa civil, facilita a intersectorialidade.

O Programa de Administração Participativa (PAP), empreendido pela prefeitura de Camaragibe na gestão iniciada em 1997, constitui um bom exemplo do passo gradual estabelecido a partir da saúde.

Já o Programa Camaragibe em Defesa da Vida, implementado no âmbito do PAP, que trata de urbanização, sofre interferências de representações oriundas de uma estrutura política clientelista. O enraizamento dessas relações paternalistas e clientelistas e o nível de carência que sustenta tais relações remetem a um confronto aberto para a continuidade dos processos desencadeados.

O clientelismo, bem como a burocracia e as disputas de facções de poder no governo local, encontram-se na base das dificuldades hoje enfrentadas pelo Prezeis. Apesar da sua replicabilidade como instrumento que se tornou referência nacional, adotado em quase metade dos municípios da região metropolitana e em grande parte das maiores cidades brasileiras, o Prezeis não se tornou eixo de uma política habitacional local efetiva. Observa-se que, ao longo do tempo, ele vem perdendo, inclusive, a dimensão política que lhe deu origem.

No âmbito das considerações aqui levantadas e tendo em vista a importância das experiências

analisadas, seu conteúdo político e sua concepção de inclusão social, surgem outras questões que envolvem a gestão local.

As limitações da dimensão municipal se evidenciam em ambas as experiências e um exemplo disso é a iniciativa da gestão municipal de Camaragibe a buscar o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (Conderm) para articular uma política metropolitana de defesa civil que incluísse a questão da habitação popular em áreas de risco.

Na Região Metropolitana do Recife, a esfera estadual se faz presente de forma mais expressiva, seja no setor habitacional, seja nas ações de planejamento metropolitano e de apoio aos municípios menos estruturados técnica e administrativamente. Tal situação revela estágios bem distintos de autonomia municipal e questiona a própria municipalização da política habitacional, que se apresenta incipiente e dependente de recursos e de capacidade executiva.

Referências

- ALHEIROS, Margareth. **Riscos de escorregamentos na Região Metropolitana do Recife**. Salvador, 1998. Tese (Doutorado) – UFBA, Salvador. 1998.
- BALTAR, Antônio Bezerra. **Diretrizes de um Plano Regional para o Recife**. Recife, 1951. Tese (Concurso para Cátedra) – Escola de Belas Artes do Recife, Recife. 1951.
- BARROS E SILVA, Pedro Eurico. **A Questão do Solo Urbano no Recife. Alternativas para uma política**. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1985.
- CARDOSO, Adauto Lúcio; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). **A Municipalização das Políticas Habitacionais: uma avaliação da experiência recente**. Rio de Janeiro: Fase; Ippur/UFRJ; Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 2000.
- FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda. **Conflito de Propriedade no Grande Recife**. Recife: Fundaj/UFPE/Finep, 1984. (Relatório final).
- FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda; SOUZA, Maria Angela de Almeida. Os Mocambos do Recife. O Direito de Morar. **Revista Ciência Hoje**, Rio de Janeiro: SPBC, v. 3, n. 18, maio/jun. 1985. (Especial Nordeste).
- MELO, Mário Lacerda. **Metropolização e Subdesenvolvimento: o caso do Recife**. Recife: Sudene, 1978.
- SANTOS, Milton. **A Pobreza Urbana**. Recife: MDU/Sudene, 1978.
- SOUZA, Maria Ângela de Almeida. **Assentamentos Populares do Recife. Cadastro e Mapeamento**. Recife: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, 1990.
- _____. **Habitação: Bem ou Direito? As condições de acesso à habitação analisadas à luz da atuação da COHAB-PE na RMR**. Recife, 1991. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano e Regional) – UFPE, Recife. 1991.
- _____. Assentamentos Populares do Recife. Transformações recentes da situação fundiária e jurídica. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, IV, 1991, Salvador. **Anais...** Salvador: Anpur, 1991. p. 611-624.