

# POLÍTICAS PÚBLICAS E (RE)PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL DO ESPAÇO URBANO: “PROGRAMA RECIFE SEM PALAFITAS” - SEUS BENEFÍCIOS E SUA NATUREZA SOCIAL

Public policies and sustainable (re)production of the urban space: the “Recife without stilts” program: its benefits and social nature

Politiques publiques et (re)production durable de l’espace urbain: “Programme Recife sans palafittes” – ses bénéfices et sa nature sociale

Cláudio Jorge Moura de Castilho<sup>i</sup>  
Paulo Ricardo Ferreira Leandro<sup>ii</sup>  
*Universidade Federal de Pernambuco - Brasil*

## RESUMO

Este artigo analisa alguns dos benefícios e a natureza social do “Programa Recife sem Palafitas”, explicando em que medida as populações realocadas têm tido suas necessidades reais atendidas em sua complexidade e totalidade, extrapolando a valorização puramente econômica do espaço urbano. A metodologia deste escrito fundamenta-se em pesquisas bibliográfica, cartográfica e documental sobre políticas públicas, contextualizando-as na história dos programas de remoção de habitação de interesse social; bem como em trabalho de campo realizado nos novos conjuntos habitacionais e nas áreas desocupadas. Observou-se que, no passado, as ações governamentais aconteciam em contexto de pouca ou nenhuma compreensão da realidade das famílias atingidas, expulsando-as das áreas mais valorizadas da cidade; e que, a partir de 2003, a Prefeitura do Recife, administrada pelo Partido dos Trabalhadores, tem apresentado condições de cumprir com o seu papel de provedora de políticas públicas de interesse social, fazendo reduzir as desigualdades territoriais.

**Palavras-chave:** políticas públicas; palafitas; espaço sustentável; Recife.

## ABSTRACT

This paper analyses the benefits and social nature of the “Recife without Stilts” Program, explaining how the relocated populations have continued to benefit from this program; and taking into account the complexity and totality they have been able to maintain. This examination of urban dynamics goes beyond a merely economic valorization of the urban space. The methodology of this academic project is based on literature, maps and documents surrounding public policies, considering the history of policies for the removal of sub-standard housing, and what lies behind these policies. The field work encompasses the new housing and the areas that have been evacuated. In the past, urban management was not able to comprehend nor consider the reality of poor families in its policies. Nowadays, however, the urban focus of the Workers’ Party administration, principally since 2003, has tried to intervene in a different way. Public housing policies are applied to promote the reduction of territorial inequalities.

**Keywords:** public policy; housing on stilts; sustainable space; Recife.

## RÉSUMÉ

Cet article analyse les bénéfices et la nature sociale du “Programme Recife sans Palafittes”, en expliquant dans quelle mesure les besoins réels des populations transférées des palafittes aux nouveaux HLM ont été envisagés par la Mairie de Recife en leur complexité et totalités, sans laisser la priorité à la valorisation économique de l’espace urbain. La méthodologie a été fondée sur les recherches bibliographique, cartographique et documentaire pour ce qui est des politiques publiques, faisant la contextualisation des ces actions sociales au cours de l’histoire des programmes de déplacements d’habitants sans revenus fixes des aires de palafittes; ainsi que d’une recherche de terrain réalisée soit à l’intérieur des nouveaux HLM soit dans les aires des anciennes palafittes. On a remarqué qu’auparavant les actions gouvernementales ne considéraient pas du tout le tissu territorial précédent des familles touchées par les programmes concernés, ayant le seul but de les expulser des parties plus valorisées de la ville; et qu’aujourd’hui, à partir de 2003, sous l’administration urbaine du Parti des Travailleurs, la Mairie essaye de développer son rôle de promoteur des politiques publiques plus justes du point de vue social, afin de réduire les fortes inégalités territoriales.

**Mots-clés:** politiques publiques; palafittes; espace durable; Recife.

## INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras apresentam paisagens com fortes desigualdades territoriais, cujas causas principais acham-se vinculadas,

sobretudo, à lógica do desenvolvimento histórico-geográfico desigual. As populações de baixa renda foram, durante muito tempo, “excluídas” do processo formal de acesso ao

solo o qual, aliás, desde a *lei de terras* (1850), tem sido negociado segundo parâmetros do mercado imobiliário. Por isso, essas populações têm buscado alternativas de moradia em áreas próximas das oportunidades de trabalho, mas que se apresentavam frágeis do ponto de vista ambiental. Daí porque estas áreas foram, em princípio, desvalorizadas pelo processo formal de urbanização<sup>1</sup>.

Eis por que se observa uma concentração notável de moradias populares em áreas de encostas e em áreas sujeitas a alagamentos, consolidando o contexto de riscos ambientais vivido pelas populações em causa. Esses riscos são agravados, ainda, pelas condições sociais precárias sob as quais vivem essas populações – daí porque os consideramos como riscos socioambientais.

A ação mais comum do Estado para solucionar esse problema relativo aos riscos socioambientais, nesses assentamentos, tem sido a destruição das casas e, por conseguinte, a remoção dos moradores para outras áreas da cidade, inclusive para áreas distantes do seu tecido territorial historicamente construído.

Com efeito, até os anos 1980, quando os movimentos sociais (urbanos) ainda não tinham começado a influir significativamente nas ações da gestão pública, a ideia e as ações gerais do Estado traduziam-se na derrubada dessas moradias, geralmente pertencentes às populações de baixa renda. Isto porque, segundo Valladares (2006), a favela – e todas as outras formas de habitação de baixa renda que incomodavam as classes dirigentes, como as palafitas – era concebida como um mal a ser

erradicado e não como solução a ser incorporada nas ações públicas.

Em Recife, a partir de 2001, com a vitória eleitoral do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) para assumir a Prefeitura do Recife (PR), foi elaborado um conjunto de programas que se chamava: “Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS)”, cuja elaboração teórica visava promover assistência às populações de baixa renda vivendo em ambientes insalubres e com mínimas condições materiais para seu bem estar, sob uma perspectiva de “reorganizar” o espaço da cidade.

Essa política teve suporte do governo federal a partir de 2002, quando o PT, também, chegou à Presidência da República. Este conjunto de programas foi divulgado como “Programa Recife sem Palafitas (PRsP)”. Até 2008, este programa, segundo a PR já havia realocado cerca de 2.500 famílias, que viviam às margens do rio *Capibaribe* e da orla do bairro Brasília Teimosa. Mas o que esse programa possui de diferente frente aos anteriores? O que ele promoveu de fato em termos de benefício efetivo às famílias realocadas?

O que se observa é que a proposta de promover o bem estar das pessoas – com promoção de qualidade de vida e justiça socioterritorial –, pelo PRsP, continua limitando-se à dimensão física do problema, fazendo com que a natureza do atual programa não se diferencie muito da dos programas anteriores, os quais promoviam apenas a remoção das famílias de baixa renda das áreas mais valorizadas da cidade, realocando-as em novas habitações.

Com isso, os governantes intencionavam “limpar” a cidade das “moradias insalubres” a fim de promover o imaginário estético da modernidade. Para isso, conforme Melo (1986), entre o final dos anos 1930 e 1940, criou-se uma instituição para destruir os mocambos situados, principalmente, em áreas alagadas, às proximidades da área central histórica da cidade, frequentada ainda por segmentos das classes dirigentes. Após a retirada dos mocambos, as áreas eram aterradas, vendidas e usadas por instituições do Estado, visando à construção de prédios novos e modernos. Muitas famílias, entretanto, permaneciam sem nenhuma alternativa, tendo que ocupar outras áreas disponíveis da cidade.

Tal como ocorria anteriormente, verificou-se que, no seu início, as ações do PRsP tiveram lugar em áreas mais valorizadas da cidade. Desse modo, como toda ação no espaço possui intencionalidades e o espaço, sob o capitalismo, é produzido para garantir, notadamente, a acumulação de capitais, o PRsP continuou contribuindo para a reprodução desse interesse. Enquanto isso, apesar de ter havido algumas melhorias quanto ao aspecto físico de novas moradias para os pobres, a promoção do bem estar para as famílias realocadas continuou pendente.

Foi nesse sentido que Smith (1986) assinalou que as políticas sociais que possuem como intenção maior garantir a acumulação do capital tendem a moldar os diferentes espaços urbanos tal como os setores hegemônicos desejam, e que nesta tentativa de maximizar, de modo global, o crescimento econômico da cidade, muita gente

continua “marginalizada”. Esse conjunto de ideias constitui a hipótese desta pesquisa.

O objetivo principal deste artigo é, pois, analisar o PRsP da PR, explicando os seus benefícios reais e a sua natureza social. O que se torna relevante na medida em que esse entendimento recoloca “questões de fundo”, que podem ser observadas através das decisões tomadas, das escolhas feitas, dos caminhos traçados e dos modelos de avaliação aplicados, em relação a uma estratégia que tanto pode acontecer no sentido de diminuir quanto no de aumentar as desigualdades territoriais no Brasil.

Entende-se que, se forem implementadas de forma responsável e isentas das intencionalidades mercadológicas, programas sociais como o PRsP poderão tornar-se efetivas políticas públicas, atingindo efetivamente o bem estar das pessoas; ou poderão, pelo menos, promover a minimização dos graves problemas habitacionais das nossas cidades. Destaca-se, também, uma série de indagações relativas à hipótese acima colocada: o que está sendo feito com as áreas desocupadas? Estas estão servindo a toda sociedade ou a classes sociais específicas? Qual será a percepção dos moradores atingidos pelo PRsP? Como estes se sentem frente às ações do Programa?

Para a realização desta pesquisa, fez-se: consulta de documentos sobre o tema junto à PR; levantamento histórico, iconográfico e documental das áreas atingidas; e trabalho de campo, mediante o qual se entrevistou famílias atingidas e responsáveis pela implementação do PRsP. Depois do quê, construiu-se este texto, que está estruturado em três seções: na primeira, apresenta-se o conjunto de elementos

teórico-conceituais sobre políticas públicas e sua natureza social em cidades capitalistas; na segunda, analisa-se os dados e as informações do levantamento histórico dos programas de remoção de habitações insalubres, vislumbrando o que se tem de novo no PRsP; e, na terceira, apresenta-se impactos, benefícios e perspectivas do PRsP no âmbito das populações atingidas a partir da sua própria visão.

### **CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: NATUREZA E INTENCIONALIDADES**

Se por um lado o Programa Recife sem Palafitas (PRsP) não constitui *per se* uma política pública, mas uma política social; por outro não poderíamos estudar um programa social sem inseri-lo na problemática das políticas públicas no Brasil.

Para a avaliação de programas sociais como o da remoção de palafitas, no âmbito das políticas públicas, distanciando-nos de visões redutoras do real, tal como nos alertou Valladares (2006), fez-se necessário, antes de mais nada, um entendimento acerca do conceito dessas ações, pois somente assim chegaríamos ao significado e ao alcance dos seus benefícios, bem como à natureza da ação em epígrafe.

Desse modo, políticas sociais constituem resultado de ações do Estado, sendo o próprio “Estado em ação”, através de planos, programas e projetos voltados para setores específicos da sociedade. Enquanto que políticas públicas, tal como se compreende aqui, são:

O conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais,

configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público. (GUARESCHI, COMUNELLO, NARDINO & HOENISH, 2004, p.180)

Portanto, não se pode pensar e discutir políticas sociais isoladas das políticas públicas. As políticas sociais – como as do PRsP – de um determinado Estado devem ser inseridas em um quadro maior, isto é, no das políticas públicas. As políticas sociais referem-se, em países como o Brasil, a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado; voltadas, em princípio, à redistribuição dos benefícios sociais e visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento desigual.

Considera-se, nesta pesquisa, o PRsP como uma política pública – além de ser uma política social – porque ele constitui um conjunto de ações de responsabilidade do Estado, ainda que coordenadas pela instância municipal, visando à promoção do bem estar social. Enfim, considera-se, teoricamente, o Programa em epígrafe como uma política social pública.

Porém, isso não indica que, na prática, necessariamente, o PRsP se trate de uma política pública, embora esteja voltado, enquanto intenção e prática, para a redistribuição de benefícios sociais, visando à diminuição das desigualdades territoriais, condição fundamental à promoção da qualidade de vida e da justiça territorial, enfim ao bem estar das pessoas.

Ademais, como os fatores do processo de aferição do “sucesso” ou “fracasso” das políticas

públicas são complexos e variados, exige-se grande esforço de análise; para o que não se pode esquecer das características ligadas à herança das políticas públicas no Brasil:

O Estado brasileiro é, tradicionalmente, centralizador. A pouca ênfase no bem-estar, ou seja, a tradição de assumir muito mais o objetivo do crescimento econômico e muito menos o objetivo de proteção social ao conjunto da sociedade, fez com que o Estado assumisse uma postura de fazedor e não de regulador. [...] O Estado regulador requer o diálogo entre governo e sociedade civil, e nós não temos tradição de fazer isso. [...] Então, a tradição, o ranço da vertente autoritária é um traço muito forte nas políticas públicas do país. (ARAÚJO, 2000, p.263)

Por isso, sempre foi difícil implementar políticas públicas, de fato, no nosso País. Contudo, notadamente nos últimos tempos, tem havido uma série de esforços nesse sentido, tal como se verá posteriormente, muito embora as mudanças substanciais em termos do bem estar social efetivo das pessoas pobres ainda sejam preteridas em muitos casos.

#### A NATUREZA SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS CIDADES CAPITALISTAS

A partir dos anos 1970, a maioria das cidades passou a ser governada pelo discurso único da lógica capitalista da acumulação de lucros, ou seja, esses espaços urbanos têm sido geridos - e não mais planejados! - para propiciarem circulação de capitais, tornando-se a unidade espacial mais importante para geração de lucros. É daí que surgiram novos modelos de governos gerenciais, ou seja, aqueles voltados à elaboração de políticas

públicas de interesse econômico, propiciadores da geração de riquezas aos seus investidores.

Segundo Santos (2006, p.157) "A historia real de vida dos lugares mostra que os objetos são inseridos num meio, segundo uma ordem, uma sequência, que acaba por determinar um sentido àquele meio". E essa intenção, nas cidades capitalistas, de acordo com Castilho (2011), está quase sempre voltada à garantia dos interesses das classes dirigentes, pois, como se observa na realidade, as populações pobres, mesmo quando são atingidas por políticas sociais, o são quase sempre por mecanismos, assistencialistas ou eleitoreiros.

Desse modo, a cidade é, ao mesmo tempo, *locus* das contradições socioespaciais as quais, quando percebidas pelos grupos sociais subalternos, passam, muitas vezes, a serem questionadas. É por isso que Santos (1998) afirmava que o espaço é resultado de um processo social de forças, construído a partir do conhecimento existente e, naturalmente, da reação ou não a qualquer ação nos seus próprios lugares de vida. Essa complexidade do processo de produção do espaço urbano está representada por conflitos que podem ser apreendidos quando se considera as escalas do seu acontecer: horizontalidades e verticalidades:

As verticalidades são vetores de uma racionalidade superior e do discurso pragmático dos atores hegemônicos, criando um cotidiano obediente e disciplinado. As horizontalidades são tanto o lugar da finalidade imposta de fora, de longe e de cima, quanto o da contra-finalidade, localmente gerada. Elas são o teatro de um cotidiano conforme, mas não obrigatoriamente conformista e, simultaneamente, o lugar da cegueira e da

descoberta da complacência e da revolta.  
(SANTOS, 2006, p.286)

Considerando-se essas duas escalas do acontecer dos conflitos socioespaciais, pode-se apreender a natureza das políticas sociais públicas que norteiam o processo de produção (in) sustentável do espaço urbano, indagando sobre as suas reais intencionalidades: aquelas das classes sociais dirigentes (locais) do capitalismo ou aquelas da vida social das populações - famílias - atingidas pelas ações daquelas políticas?

Compreende-se a produção sustentável do espaço urbano como um processo social mediante o qual, baseando-se nos princípios fundamentais do Estatuto da Cidade - coibição da especulação imobiliária, redução das desigualdades territoriais e democratização da gestão e do planejamento urbanos -, se consegue garantir condições de vida e experiências urbanas em que o bem estar das pessoas seja a prioridade. O que promove, por sua vez, proteção e dignidade para que as pessoas vivam e experienciem a cidade na sua complexidade e totalidade, tendo acesso à habitação digna e, concomitantemente, a serviços sociais fundamentais à sua formação como cidadãos.

A justiça social não é mais somente pensada em termos de redistribuição e de mutualização dos riscos, esses impedimentos do Estado previdenciário; ela tem como condição que os indivíduos possam fruir dos instrumentos e das instituições que lhes permitam exercer sua liberdade. Isso passa pelo acesso ao emprego, pela capacidade de participação coletiva, mas também pelas ferramentas da

formação. Isso exige uma oferta de bens no mercado urbano em termos de habitação, de emprego, de transportes, de formação profissional, de escolaridade, de saúde, de segurança, uma oferta que os contratos de projeto não conseguiram concretizar porque sua ação, polarizada sobre os territórios, não favoreceu trajetórias individuais destinadas a dinamizar a igualdade das oportunidades. Ora, essa capacidade é inseparável, numa sociedade aberta, da possibilidade de se mover, de não esperar tudo de um lugar, de um único lugar que não pode ter como papel responder a todas as exigências.  
(MONGIN, 2010, pp.295-296)

Na verdade, são essas condições que, também, as pessoas oriundas de famílias pobres sempre buscaram, nas cidades, independentemente do seu nível cultural e de renda, uma vez que se trata de condições *sine qua non* à realização da vida urbana em sua plenitude.

## ACÇÃO E INTENCIONALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Por outro lado, não se pode analisar o processo de produção sustentável do espaço urbano sem ter consciência da importância das categorias de análise à realização do estudo, sob uma perspectiva complexa e total do problema aqui destacado. Neste artigo, em função da nossa identidade de geógrafo, assumimos que:

O espaço é um conjunto de fixos e fluxos, ou seja, os elementos fixos permitem ações que modificam o próprio lugar, fluxos novos ou renovados que recriam as condições ambientais e as condições sociais, e redefinem cada lugar. Os fluxos seriam resultado direto ou indireto das ações e atravessam ou se instalam nos fixos,

modificando a sua significação e o seu valor, ao mesmo tempo em que também se modificam. (SANTOS, 2006, p.61)

Os fluxos constituem as ações, o conjunto de meios pelos quais se constrói o espaço; esses fluxos referem-se à dinâmica dos homens em sociedade. São ações - nas escalas das verticalidades e horizontalidades - que resultam da força que está nesses homens, provindo da necessidade de mudança do espaço, de acordo com suas intencionalidades. Nesse sentido: "a noção de intencionalidade é eficaz na contemplação do processo de produção das coisas, considerados como um resultado da relação entre o homem e seu entorno" (SANTOS 2006, p.90). Essa relação acontece de forma natural e é intrínseca ao processo de realização da ação humana. O argumento é desenvolvido, ao se dizer que "os atos são acontecimentos de consciência que têm o caráter da intencionalidade". (Ibidem)

Santos (2006), ainda, afirmou que a geografia falhou em seu enfoque do espaço, por não ter dado bastante ênfase ao que chamou de "uma teoria da geografia social onde a ação subjetiva é realçada" (Ibidem). Ele continuou esse raciocínio dizendo que se essa importância tivesse sido dada, "o arranjo espacial dos objetos seria relevante não como uma causa, mas como uma condição e uma consequência necessária da ação humana" (WERLEN *apud* SANTOS 2006, p.83). Com isso, acredita-se que os cientistas conseguirão enxergar e apontar as visões redutoras do real, combatendo-as.

As políticas sociais públicas são, portanto, atos e ações realizados no - e a partir do - espaço, possuindo, também, como questões de

fundo as que dizem respeito às intencionalidades relativas a decisões tomadas, escolhas feitas, caminhos traçados e modelos de avaliação considerados e aplicados em relação a qualquer estratégia de intervenção governamental.

O PRsP constitui, pois, resultado de um conjunto de ações que insere fixos em ambientes específicos, segundo uma ordem e uma sequência, possuindo caráter intencional. Pode-se, assim, dizer que "a natureza do espaço é formada, de um lado, pelo resultado material acumulado das ações humanas através do tempo e, de outro lado, animado pelas ações atuais que hoje lhe atribuem um dinamismo e uma funcionalidade". (SANTOS, 2006, p.106).

Ter-se-á condições de responder a que intencionalidades o PRsP está atendendo, na medida em que se analisará a lógica da sua concretização no espaço - e pelo espaço - através da identificação e análise dos fixos criados e recriados - conjuntos habitacionais populares, áreas revitalizadas, etc. O espaço urbano como conceito e categoria de análise desempenha, assim, papel fundamental não somente pelo fato de ser lugar da concretização das ações sociais, mas também por ser condição à própria concretização dessas ações.

## HISTÓRIA DOS PROGRAMAS DE HABITAÇÃO PARA FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA NA CIDADE DE RECIFE

Ao longo de toda sua história urbana, Recife, como muitas outras cidades, foi objeto de planos urbanísticos, de diagnósticos sobre os problemas urbanos e de propostas de intervenção em áreas específicas. Neste último

caso, sempre se procurou integrar novos espaços à cidade, ressaltando o objetivo de, pelo menos em teoria, atender às necessidades da população que nelas viviam e melhorar a sua qualidade de vida.

Na maior parte dos planos urbanísticos do Recife, principalmente quando nas áreas atingidas havia territórios de moradores pobres, na prática, o procedimento adotado foi o da derrubada das casas e, por seu turno, a transferência dos moradores para outras áreas da cidade, ao invés de integrá-los nos seus próprios espaços de origem nos quais já haviam criado, historicamente, seu tecido territorial de trabalho e vida.

Desse modo, Recife teve sua ocupação urbana marcada pelo processo de maximização do uso do solo, seja através de sucessivos aterros realizados, seja através da construção de sobrados<sup>2</sup>, em função das suas limitadas características geomorfológicas, para a expansão da urbe. No século XIX, quando Recife tornou-se cidade e, depois, capital de Pernambuco, houve um incremento acelerado do número de habitantes no município: em 1810, a sua população era de 25.000 habitantes e em 1879 de 126.171 (MELO, 1978).

Combinando este fato com o do reduzido espaço apropriado para construção de moradias, as famílias pobres e/ou de baixa renda viram-se obrigadas a improvisar suas moradias em locais inadequados, suscitando o fenômeno típico da construção dos mocambos<sup>3</sup>. Ao longo de quase toda a sua existência, esse tipo de habitação foi objeto de discussão nos âmbitos acadêmico e político, sempre tratado como problema de saúde pública e como

empecilho à economia urbana da época, como atesta o conteúdo das citações abaixo:

Constituem infelizmente um dos maiores defeitos desta cidade as habitações da população proletária. Os mocambos e cortiços são uma ameaça à saúde pública. Sem conforto e sem a mínima observância dos preceitos higiênicos, a pobre gente que os habita, concorre com avultadíssimo contingente para o aumento da mortalidade e as suas condições de vida constituem um perigo sério para parte da população mais favorecida da fortuna. (*apud* MELO, 1986, p. 46-47)

O problema da construção de habitações populares preocupa a atenção dos que se interessam pelos negócios públicos. Sem que se evitem a promiscuidade, a falta de ar, as aglomerações nocivas nas habitações, não poderá ter o saneamento da capital, não podemos combater a mortalidade infantil e a tuberculose. A hygiene [sic] das casas populares, o seu typo [sic], o espaço, o ar respirável, são condições imprescindíveis para a solução do grande problema. (*Ibidem*, p. 47)

Estas ideias, desde o início do século XX, reforçaram a questão habitacional na cidade, tornando-se objeto de pauta em vários debates e congressos, sempre sob uma perspectiva sanitária de intervenção urbana, considerando os assentamentos de populações pobres como problema e não como solução. Desse modo, segundo este último autor, as intervenções realizadas intencionavam diminuir a construção dos mocambos para reorganizar o espaço urbano de acordo com os interesses das classes dirigentes: em 1909, o primeiro projeto para o saneamento do Recife não somente especificou e dimensionou a rede de esgotos no centro da cidade, como também articulou propostas de

regulamentação e estabeleceu normas arquitetônicas para loteamentos; em 1913, decretou-se a isenção de impostos sobre novas edificações salubres etc.

Mas, no que se referiu à questão habitacional, a atuação do Estado aconteceu, ao menos em parte, como resultado da luta dos trabalhadores, que eram os principais moradores dos mocambos. O que foi fomentado, segundo Melo (1986), a partir de 1910, pela formação de entidades sociais combativas<sup>4</sup>. O que encorajava a política social, sobretudo, naquele período em que pairava o perigo das reformas radicais fora da ordem (Ibidem). Segundo um articulista do Governo do Estado: “No trabalho fácil, na alimentação barata (por exemplo, a sopa popular), na habitação de baixo preço (casas operárias), o indivíduo acha remédio para os seus males e, por conseguinte, não podem nele explodir esses fatores que, quase sempre, preponderam nos surtos de delinqüência” (*apud* MELO 1986, p. 56).

Na década de 1920, o Estado criou *A Casa Operária*, fundação responsável pela construção das vilas operárias em Afogados, Arraial, Gurjaú e Torre, o primeiro ensaio de intervenção urbana em Pernambuco, que teve seu desenvolvimento e ápice com a nomeação do interventor federal Agamenon Magalhães.

Na década de 1930, assistiu-se a um novo debate sobre os mocambos em um contexto no qual 63,7% dos imóveis recifenses eram constituídos de mocambos (MELO, 1986). Por isso, houve mobilização significativa das classes de baixa renda, que compunham a esquerda,

tornando-se um bloco político majoritário, o que é bem representado pelo discurso abaixo:

Sobre o nosso Estado, antes e depois do movimento comunista de 1935 recaiam as maiores suspeitas e restrições. Até a fuga de capitais para outros Estados [...] se verificou, numa proporção desordenada e alarmante. Essa campanha deprimente para minha terra me constrangia profundamente, sendo um dos fatores que mais actuaram [sic] no meu espírito para aceitar o governo do Estado e enfrentar o problema, sob os seus aspectos reais. Verifiquei ao primeiro contato com o meio e pelo inquérito que fiz pessoalmente, visitando os centros de maior concentração de trabalho da cidade, um pauperismo e uma miséria social muito acentuada. (*apud* MELO, Ibidem, p. 54)

Representantes do governo reafirmaram a preocupação do Estado com relação à situação de insatisfação que se gestava no seio da sociedade brasileira de então, ao terem dito que:

[...] (o acesso à casa própria) extingue na alma do trabalhador os sentimentos de descontentamento, de revolta e ódio. Eis uma maneira eficientíssima de combater o comunismo, sem discursos invectivos e lugar comum. (Ibidem, p. 55)

Durante largo tempo, os operários estiveram ao abandono e foram manobrados pelas forças subversivas que tinham todo o interesse de corromper o espírito da família, para jogá-los em massa contra a segurança do país e a estabilidade do regime. Felizmente, da revolução de 30 ao advento do Estado Novo, foram tomadas pelo governo as medidas que colocaram a questão social na ordem do dia, solucionando com uma legislação sábia os conflitos entre o capital e o trabalho, prevenindo ainda o futuro das classes trabalhadoras e o progresso econômico do país. (Ibidem)

Segundo o censo dos mocambos realizado na gestão de Agamenon Magalhães: a taxa diária de crescimento dessas moradias, durante o período censitário, era de 2,6% e as construções de alvenaria e taipa não passavam de 1,43% do total; existiam 45.581 mocambos, com uma população de 164.837 pessoas; e grande parte das casas era alugada (33,82%). Paralelamente às atividades do Censo, continua Melo (1986), foram assinados vários decretos-lei, concedendo isenção de impostos às novas construções em alvenaria, taxando os mocambos e até proibindo sua construção no perímetro urbano. Em 1939, foi criada a Liga Social Contra o Mocambo e dentre seus signatários encontrava-se o secretariado do governo e maior parte dos empresários das grandes usinas e fábricas que, por intermédio de doações, propiciaram recursos à Liga. Suas atividades iniciaram-se com a promoção da articulação com as carteiras prediais dos diversos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP) para promover a construção de casas populares.

Entre os anos de 1940-1945, começou a demolição dos mocambos: uma média de 100 habitações por semana. Durante seu primeiro período de atividade, a Liga centrou-se na destruição dos mocambos a curto-prazo; mas as indenizações não aconteceram, na maioria das vezes. Por isso, Agamenon Magalhães ressaltou a brutalidade e a falta de compromisso para com os moradores dos mocambos: "temos que considerar o problema como se tivesse havido um terremoto e as 164.837 pessoas ficassem ao relento." (*apud* MELO, 1986, p. 57)

Melo (*Ibidem*) ainda ressaltou que um relatório da Liga afirmou que: foram destruídos 12.434 mocambos e construídas apenas 5.415 casas no período de 1939-1944, mas que apenas 2.167 casas estavam sendo construídas em 1944, o que representava um saldo negativo de 7.090, ou seja, em torno de 30.800 pessoas sem casa para morar; a Liga articulou as carteiras prediais dos IAPs, construindo vilas, segundo categorias profissionais; e que a alocação das habitações aos requerentes era efetuada, considerando os seguintes critérios: número de dependentes, renda familiar e condição de proprietário de mocambo; critério este que implicava no não recebimento da indenização.

Na nova conjuntura histórica da democratização do pós-guerra, assistiu-se a um refluxo da campanha contra o mocambo, que passou a não contar mais com a mobilização de amplos segmentos da sociedade civil. O ensaio de articulação entre os IAPs foi desfeito, e somente no início dos anos 1960 é que se viu nova tentativa de gestão conjunta da problemática da habitação popular.

A partir de meados dessa década, a política habitacional brasileira passou a contar com o Banco Nacional da Habitação (BNH), instituição que se incumbiu da tarefa de acabar com o alto déficit habitacional do País. Ao longo da sua existência, foram construídas cinco milhões de residências destinadas a populações de baixa renda. O seu caráter inovador deveu-se, principalmente, ao fato de proporcionar financiamento de habitações para famílias que tinham condições de pagá-las e doação para as necessitadas. Contudo, essas moradias eram localizadas em periferias distantes das cidades,

dando início à intensificação do modelo político habitacional que representava a retirada dos moradores das favelas, realocando-os em conjuntos habitacionais construídos naquelas periferias.

Posteriormente, com a criação da Companhia de Habitação Popular (COHAB), foi adotado, em Recife, o modelo de urbanização das favelas, baseado na implantação de infraestrutura, na legalização da posse da terra, na melhoria das habitações e na construção de conjuntos habitacionais, ações oriundas de vários programas<sup>5</sup>.

Na década de 1980, em função da “redemocratização” do país, Recife passou a ter uma política habitacional mais aberta à discussão para os pobres, principalmente, a partir da criação, em 1983, das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e, mais tarde, do fórum do Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS), responsável pela fiscalização dos projetos urbanísticos em áreas pobres da cidade. Assim, novamente em função de pressões dos movimentos sociais urbanos, o Estado passou a ter outra postura para com as famílias pobres, isto é, em vez de simplesmente realocá-las, como fazia antes, passou a implementar ações no próprio lugar de vida e trabalho daquelas pessoas (concessão de posse, realização de obras de urbanização, promoção de acesso a serviços públicos etc.).

Os anos 1990 foram marcados por desmontes no que diz respeito às estruturas de implementação das políticas sociais públicas no Brasil, em virtude, da *invasão neoliberal*, termos empregados pelo sociólogo francês Pierre Bourdieu em relação a países da Europa. Ao

mesmo tempo, deve-se admitir que, também naqueles anos, os movimentos sociais urbanos tinham recuado um pouco.

Atualmente, com o PRSP da gestão urbana do PT, após um certo recuo das experiências do PREZEIS, por razões sobre as quais não nos deteremos aqui, a PR voltou a derrubar palafitas e realocar seus moradores, alegando que está garantindo o bem estar das famílias atingidas. É verdade que esse processo de realocação acontece no interior do próprio espaço da cidade e não das áreas centrais para áreas periféricas muito distantes. Porém, não se pode deixar de considerar que qualquer deslocamento espacial “definitivo” provoca impactos significativos na vida das famílias atingidas e, sobretudo, quando as novas moradias não atendem às necessidades reais – materiais e imateriais – dessas populações.

## O PROGRAMA RECIFE SEM PALAFITAS (PRSP) E OS LUGARES DO SEU ACONTECER

Iniciado, em 2003, em parceria com o Ministério das Cidades, sua atuação foi articulada com a de outros programas da Prefeitura, principalmente com o “*Capibaribe<sup>6</sup> Melhor*”, o qual tinha por objetivo atuar na requalificação urbana das áreas do entorno deste rio, sobretudo daquelas em que havia palafitas.

Trata-se, assim, de um conjunto de ações urbanísticas, ambientais, socioeconômicas e culturais, cujas ações estão centradas na remoção das palafitas e realocação das famílias residentes para conjuntos habitacionais

populares, passando pela inclusão das famílias no Programa de Auxílio Moradia.

Os principais financiadores do Programa são: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Governo Federal, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, empresas da construção (Odebrecht e Votorantin), assim como a própria Prefeitura do Recife.

Nos seus seis primeiros anos de atuação, o Programa retirou cerca de 2.428 famílias situadas, sobretudo, às margens do rio *Capibaribe*, abrangendo seis lugares: Arlindo Gouveia (bairro Madalena); José de Holanda e Abençoada Por Deus (Torre); Vila Vintém II (Parnamirim); Padre Miguel (Afogados) e orla oceânica do bairro Brasília Teimosa. Para abrigar as famílias daqueles lugares, construíram-se quatro conjuntos habitacionais, nos bairros Torre, Cordeiro, Iputinga e Afogados. (QUADRO 1)

De acordo com os objetivos do PRSP, ainda restam quatorze “comunidades”<sup>7</sup> a serem removidas: Airton Senna, Alto do Céu, Barbalho, Invasão São José, Leal de Barros,

Skylab e Vila Esperança (bairro Iputinga); Vila Brasil (São José); Cabocó e Vila União (Monteiro); Caranguejo Campo Tabaires (Ilha do Retiro); Coelhos e Roque Santeiro (Coelhos); e Poço da Panela (bairro homônimo). A figura 1 mostra as áreas que – até 2008 – passaram por intervenções e sua localização em relação ao rio *Capibaribe*, bem como aquelas que, de acordo com a PR, ainda serão atingidas.

Observa-se, na figura acima, que as ações ora consideradas – áreas de palafitas atingidas e não atingidas e os quatro conjuntos habitacionais construídos – acham-se localizadas à margem de cursos d’água, com uma forte tendência a ocorrerem ao longo do rio *Capibaribe*, que se situa praticamente ao centro da cidade.

Ademais, o caso mais grave acha-se representado pela “comunidade” das famílias da orla de Brasília Teimosa – a que se acha localizada mais a leste da cidade, vizinha ao oceano Atlântico – a qual foi removida para uma área localizada há quilômetros da sua área de origem, tal como se verá mais adiante.

Passar-se-á, a partir de agora, a tratar das

| COMUNIDADES REMANEJADAS | NÚMERO DE FAMÍLIAS REALOCADAS | CONJUNTOS HABITACIONAIS CONSTRUÍDOS      | INVESTIMENTOS REALIZADOS      |
|-------------------------|-------------------------------|--|-------------------------------|
| Arlindo Gouveia         | 128                           | Conjunto Habitacional da Torre           | R\$ 5,5 milhões               |
| José de Holanda         | 198                           |  |                               |
| Brasília Teimosa        | 450                           | Conjunto Habitacional do Cordeiro        | R\$ +/- 20.000.000,00 milhões |
| Vila Vintém II          | 198                           |  |                               |
| Padre Miguel            | 640                           | Conjunto Habitacional Padre Miguel       | R\$ 8.440.286,14 milhões      |
| Abençoada Por Deus      | 840                           | Conjunto Habitacional Abençoada por Deus | R\$ 12.217.916,79 milhões     |

**QUADRO 1** – “Comunidades” remanejadas, número de famílias realocadas, conjuntos habitacionais construídos, investimentos realizados

Fonte: Prefeitura do Recife, 2008. Nota: 412 famílias foram incluídas no auxílio moradia; apenas 428 foram realocadas para o Conjunto Habitacional Abençoada por Deus e a Comunidade Padre Miguel ainda está em processo de remanejamento.

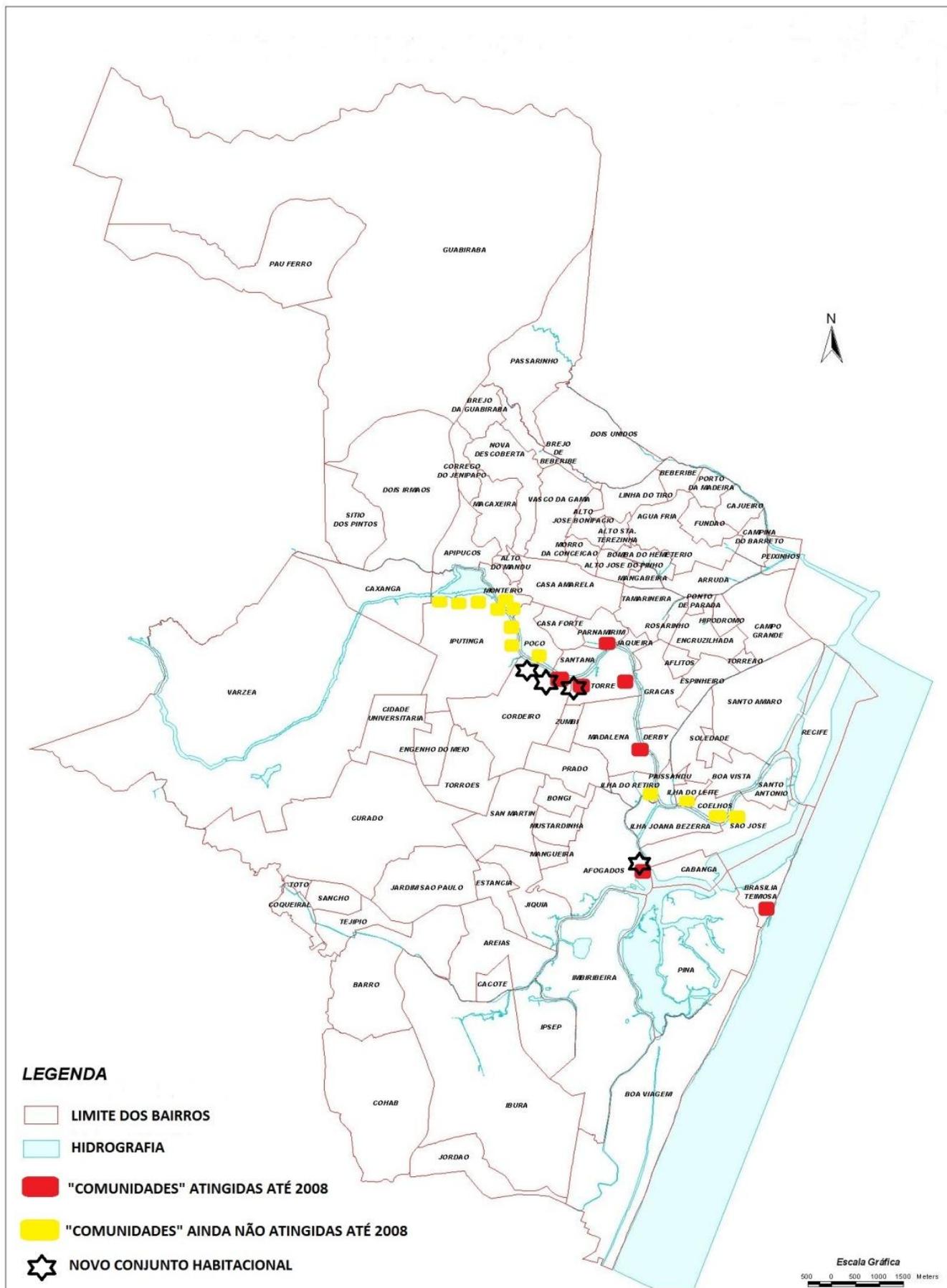


FIGURA 1 - Localização das áreas atingidas e não atingidas pelas ações do PRsP até 2008. Fonte Cartográfica: Base da PR.

Fonte das Informações: Pesquisa de campo, período de março a outubro de 2008.

consequências positivas e negativas do Programa Recife sem Palafitas, para as famílias atingidas; bem como do processo de reorganização das áreas liberadas das palafitas.

#### AS ÁREAS DAS PALAFITAS REMOVIDAS PELO PRSP

A “comunidade” Arlindo Gouveia achava-se situada há mais de setenta anos à margem do rio *Capibaribe*, mais precisamente, em um trecho entre as ruas Beira Rio e Arlindo Gouveia (Madalena). As suas 128 famílias sobreviviam em condições subumanas: morando em palafitas, construídas com madeira reaproveitada; e retirando seu sustento de atividades de reciclagem, do pequeno comércio e da prestação de diversos serviços nas áreas do entorno. De acordo com um censo da Prefeitura do Recife (PR), em 2001, a renda *per capita* de dois terços dessa população era de “até um salário mínimo” mensal do período; praticamente a sua totalidade não tinha concluído o primeiro grau do ensino regular e apenas um décimo fazia parte da população economicamente ativa (PEA).

Essas famílias foram realocadas para o Conjunto Habitacional da Torre (CHT), em abril de 2004, tendo sido esta uma das primeiras áreas a ser atingida pelo PRSP. Essa remoção agradou muito aos moradores de classe média da área, tal como pôde ser constatado através de conversas informais com eles, os quais nos revelaram que se sentiam “aliviadas” com a retirada das famílias “marginais”. Como se a mera retirada desses moradores *per se* resolvesse a questão da violência e do medo na cidade!

O CHT para o qual foram realocadas famílias de Arlindo Gouveia também recebeu uma parte dos moradores da “comunidade” José de Holanda. A outra parte das 198 famílias de José de Holanda foi indenizada. A maior parte delas dependia, para retirar seu sustento, das atividades ligadas à prestação de serviços e ao pequeno comércio, visto que já estavam há mais de quarenta anos fixados na área. O censo acima mencionado constatou que os moradores desta “comunidade” tinham renda *per capita* maior que dois salários mínimos; que 95% das casas eram construídas em alvenaria; e que seus moradores aceitariam ser realocados, desde que não fossem para outro bairro, tendo em vista a manutenção do trabalho.

Porém, houve problemas de convivência entre essas duas “comunidades”, visto que a de José de Holanda julgava-se superior por ter melhores condições econômicas e, por isto, recusava-se a coabitar com a de Arlindo Gouveia. O que foi um problema para a gestão local, a qual, para contorná-lo, prometeu dividir o CHT em duas partes. Porém esta promessa ainda não tinha sido cumprida no momento da realização do nosso trabalho de campo.

O que demonstra que, a exemplo do que fez a Liga Social Contra os Mocambos, ainda se continuou a fazer uma política social simples e limitada à remoção de moradores; apresentando ainda dificuldades em adotar uma perspectiva mais profunda, muito além da mera escolha física de áreas de retirada e de realocação. Existe, portanto, um conjunto de elementos imateriais que ainda não estão sendo, efetivamente, considerados nesse processo de escolhas: especificidades culturais das famílias,

participação, articulação a redes sociais de apoio, relações de trabalho historicamente construídas, expectativas de vida etc.

A “comunidade” removida de Brasília Teimosa localizava-se, tal como visto na figura 1, em um trecho da orla do oceano Atlântico, próximo a áreas econômico-financeiramente valorizadas dos bairros Pina e Boa Viagem. Sua origem remonta à ocupação da área que, nos anos 1940, era conhecida como Areal Novo, formada por pescadores, pequenos negociantes, estudantes e domésticas. Antes da realocação dos moradores de palafitas, Brasília Teimosa possuía 19.155 habitantes, os quais sempre mantiveram vínculos muito fortes com o mar. O bairro foi uma das primeiras áreas de baixa renda da cidade a ser urbanizada com recursos do então BNH, pelo programa PROMORADIA.

Mas, a urbanização do bairro, influenciada pelos próprios moradores da área, ocorreu através do projeto *Teimosinho*, nos anos 1980, momento em que, como já se disse, havia maior engajamento político dos moradores. Todavia, a urbanização da orla ainda permanecia como um problema para a PR, e isto porque, no âmbito desse projeto, houve três tentativas sem sucesso de remover as palafitas: uma primeira em 1982, transferindo as famílias para a Vila da Prata; outra em 1986, transferindo as famílias para um terreno que a Portobrás havia cedido à PR; e outra em 1989, transferindo as famílias para a Vila *Teimosinho*. Prefere-se dizer tentativa porque sempre os moradores voltavam a ocupar a mesma área com suas palafitas, o que acontecia porque não se fazia a requalificação da beira-mar, deixando a orla à mercê de novas ocupações.

Somente em 2003, sob a gestão urbana do PT, é que aconteceu, através do PRsP, a remoção das 450 palafitas, acompanhada pelo processo de requalificação da beira mar. No entanto, as famílias que ali moravam foram realocadas no Conjunto Habitacional do Cordeiro (CHC), situado em outro bairro e distante de Brasília Teimosa.

A “comunidade” Vila Vintém II era um lugar formado por 198 famílias, vivendo há dez anos em um pequeno terreno situado à margem esquerda do rio *Capibaribe*, próximo ao Hiperbompreço e ao *Shopping Center Plaza*, no bairro Parnamirim, entre as ruas Igarassu e Bezerra Cavalcante. Após a remoção das palafitas, em 2004, as famílias foram retiradas e transferidas para o CHC, juntamente com as de Brasília Teimosa.

A iniciativa e o financiamento da remoção dessas palafitas e transferência das famílias partiram de um consórcio de empresas privadas – Votorantim Cimentos e Odebrecht S.A. – com a PR e o Banco do Brasil. O que aconteceu com a intenção, sobretudo, de liberar o espaço para a realização do processo de valorização econômico-financeira do espaço, tal como se tem visto após a retirada das palafitas e das pessoas “indesejadas”.

A “comunidade” Abençoada por Deus achava-se em um lugar que se situava à margem direita do rio *Capibaribe* (Torre), entre a Igreja Católica, o Supermercado *Carrefour* e o CAIC da Vila Santa Luzia. Sua origem ocorreu a partir da ocupação de uma área destinada, pelo “Projeto Recife”<sup>8</sup>, à abertura de um eixo viário marginal ao rio. Em 2001, visando à remoção das famílias pobres ali assentadas, a PR fez um

cadastramento daquela população, tendo verificado que moravam 1.349 pessoas na área. Em maio de 2008, quando foi completado o processo de remoção, 840 famílias tinham sido retiradas, das quais 428 foram transferidas para um Conjunto Habitacional de mesmo nome e 412 foram incluídas no programa de auxílio à moradia.

A PR, pelo menos até o momento da redação deste texto, não tinha feito nenhuma melhoria na área desocupada (FIGURAS 2 E 3). Porém, havia prometido que seriam construídas quadras poliesportivas, ciclovia, dentre outros equipamentos ligados à vida urbana. Parte das famílias<sup>9</sup> que não foi realocada teria, segundo a PR, melhorias nas suas habitações.



**FIGURA 2** - Abençoada Por Deus, após a intervenção do PRsP.  
Fonte: Paulo Ricardo, Agosto-2008.

Em 1994, a Comissão de Urbanização e Regularização Fundiária (COMUL) do lugar solicitou a incorporação desta área à Zeis Afogados, hoje composta pelas "comunidades" Marrom Glacê, Vila São Miguel, compreendendo uma área total de 34 hectares.



**FIGURA 3** - Abençoada Por Deus, após a intervenção do PRsP.  
Fonte: Paulo Ricardo, Agosto-2008.

De acordo com uma pesquisa realizada pela Empresa de Urbanização do Recife (URB), em 1999, a área onde hoje está localizada a "comunidade" São Miguel era um braço de maré, um grande manguezal em que havia viveiros para a criação de camarão. O seu processo de ocupação teve início em 1987, quando os moradores aterraram o mangue para erguerem suas palafitas. Com a consolidação da ocupação, o aumento da população avançando sobre o mangue e, conseqüentemente, com o risco de maior degradação ambiental, a área foi considerada como Área de Preservação Ambiental (APA) pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA).

Como o Conjunto Habitacional Padre Miguel ainda estava sendo construído na época da redação deste texto, tratando-se, assim, de uma ação bastante recente, não a incluímos nesta análise. Mas, tratar-se-á de uma ação significativa, pois serão cerca de 640 famílias realocadas em um conjunto habitacional, também, construído na mesma área em que elas moram.

## OS NOVOS CONJUNTOS HABITACIONAIS E SUAS INFLUÊNCIAS NA VIDA DAS FAMÍLIAS REALOCADAS

A PR, junto com os mesmos parceiros anteriormente citados, coordenou a construção, até este momento, de três conjuntos habitacionais para realocar as cerca de 2.500 famílias residentes em áreas de palafitas da cidade: Conjunto Habitacional do Cordeiro (CHC), Conjunto Habitacional da Torre (CHT) e o Conjunto Habitacional Abençoada por Deus (CHApD).

O CHC, localizando-se na rua Odete Monteiro (bairro Cordeiro), foi inaugurado em março de 2005. Hoje, possui, aproximadamente, 702 famílias. Dentre os seus problemas infraestruturais e funcionais, considerou-se: esgoto a céu aberto, infiltração nas lajes dos apartamentos, apartamentos entregues em estado inacabado (alguns sem piso, outros sem reboco, outros sem rede hidráulica e elétrica adequadas), ausência de coletores de lixo.

Quanto aos problemas sociais, mais difíceis de serem superados em curto período de tempo, destaca-se a difícil convivência entre moradores oriundos de “comunidades” muito diferentes, inclusive rivais tal como ressaltado antes, além da ausência da devida preparação dos ex-moradores de palafitas para morarem em apartamentos. Com efeito, afora os problemas de convivência, eles levam consigo costumes do seu antigo modo de viver que são incompatíveis com as novas moradias, tais como: construção de cercas de madeira, lançamento de lixo na rua, colocação de roupas ao ar livre, construção de alpendres cobertos com lona preta, etc. Problemas que têm causado revolta e

sentimento de que, “nas palafitas, eles viviam melhor”.

Outros problemas que se destacam acham-se atrelados ao não cumprimento das promessas feitas pela PR quando do momento de encorajamento dos moradores a aderirem ao projeto: instalação de escola, creche e posto de saúde no próprio espaço interno do Conjunto Habitacional, além das relativas ao oferecimento de cursos de capacitação como alternativas em termos de oportunidade de conseguir emprego no mercado de trabalho local.

Esta última era significativa na medida em que muitas pessoas abandonaram suas ocupações anteriores, devido à distância em relação aos seus antigos postos de trabalho – os moradores de Brasília Teimosa, por exemplo, eram pescadores. Para estes, a Prefeitura tinha prometido ônibus para deslocamentos diários, já que a maioria dos moradores não teria condições de arcar com os custos diários relativos a transporte; mas, até a data da entrevista que fizemos com eles, esta promessa ainda não tinha sido cumprida.

Diante dessas circunstâncias, às quais se acrescenta o aumento das despesas familiares nas novas moradias – contas de luz, água e taxas condominiais<sup>10</sup> –, alguns vendem, ilegalmente, seus apartamentos e voltam para áreas próximas à sua área de origem, construindo novas moradias precárias. De acordo com depoimentos de lideranças de alguns blocos dos Conjuntos Habitacionais abordados, em média, 30% dos apartamentos estão, atualmente, nas mãos de terceiros.

Foi diante desse conjunto de fatos levantados, pelo menos para a maioria dos casos

ora abordados, que se corroborou a hipótese de que o PRsP ainda está longe de constituir uma política social pública de fato. E isto na medida em que ele se reduz a uma mera ação de transferência das famílias moradoras de palafitas para os novos Conjuntos Habitacionais. Desse modo, continua-se a conceber essas áreas de pobreza como um mal a ser erradicado, a exemplo do que se fazia antes.

Na figura 4, tem-se o conjunto dos prédios que se destinaram às famílias de Vila Vintém II, onde se destacam problemas de águas de esgoto atravessando a rua, além de correr pelo canto das mesmas a céu aberto. Na figura 5, pode-se observar o barracão onde a Prefeitura iria construir escola e creche, mas que, no momento da pesquisa, encontrava-se fechado, servindo apenas como depósito de lixo dos moradores até a sua coleta pelos caminhões da Prefeitura. Por último, a figura 6 mostra os prédios ocupados pelas famílias de Brasília Teimosa e Vila Vintém II. Apesar de essas famílias encontrarem-se no mesmo espaço, existe separação entre elas. Destacam-se, ainda, algumas cercas de madeira, feitas por ex-moradores de Brasília Teimosa, além dos alpendres com lonas pretas.

Outro problema social digno de menção, neste Conjunto Habitacional, refere-se ao sentimento que lhes aflige, percebendo-se "jogados ao Deus dará". Esse abandono torna-se mais evidente, segundo um dos líderes das famílias oriundas de Brasília Teimosa, porque, quando ainda estavam naquele lugar, eram atendidos por quatro Organizações Não-Governamentais, que os ajudavam, sobretudo, no que dizia respeito à distribuição de alimentos. Hoje, para muitos desses moradores,

ainda segundo o mesmo líder comunitário entrevistado, a única fonte de renda é o Programa Bolsa Família. Ainda assim, não se tinha feito uma total inclusão dos moradores neste Programa, isto é, trata-se de mais uma das promessas não cumpridas, até então, pela PR.



**FIGURA 4 - CHC.**

Fonte: Paulo Ricardo, Agosto-2008.



**FIGURA 5 - CHC.**

Fonte: Paulo Ricardo, Agosto-2008.



**FIGURA 6 - CHC.**

Fonte: Paulo Ricardo, Agosto-2008.

Assim como o CHC, o CHT também enfrenta problemas infraestruturais com relação às condições físicas dos apartamentos, na medida em que muitos deles estavam inacabados quando receberam os moradores: ocorrem infiltrações e rachaduras.

Do ponto de vista social, os problemas de convivência neste Conjunto, já apresentados na seção anterior, são reforçados pelo fato de que, segundo parte dos moradores da antiga "comunidade" José de Holanda, os de Arlindo Gouveia são os responsáveis pela sujeira do espaço condominial. Isto porque, segundo eles, os moradores da antiga "comunidade" Arlindo Gouveia são mais pobres, mais mal educados e mais violentos. A visita *in loco* constatou que a parte do Conjunto habitada pelos moradores oriundos de José de Holanda é mais conservada em comparação com a habitada pelos moradores de Arlindo Gouveia, mas isso é fruto de uma diferença cultural que poderia ter sido resolvida pela Prefeitura se esta instituição tivesse preparado as famílias para (com) viverem em um Conjunto Habitacional.

A principal queixa dos moradores dirigiu-se contra a Prefeitura, alegando que se sentem "abandonados por aquela instituição". As promessas de oferecimento de cursos profissionalizantes, auxílio financeiro para ajudar os moradores com as novas despesas, etc. não tinham sido, até então, cumpridas. É verdade que a PR propiciou a criação de uma cooperativa de catadores de materiais recicláveis, algo que tinha sido prometido na inauguração do Conjunto em 2008. Contudo, parte da população vivia ainda em pobreza crônica, de maneira que algumas pessoas

chegaram a retirar janelas, piaas, portas e outras coisas do apartamento para venderem; outras "revenderam" seus próprios apartamentos para voltarem às favelas, pois não suportavam o aumento do custo de vida.

Quanto, ainda, à insatisfação relativa a morar neste Conjunto Habitacional, a síndica revelou-nos que "ela era feliz e não sabia, nas palafitas". Pode-se constatar uma série de outros problemas no CHT. Na figura 7, observa-se que moradores estendem roupa no terreno do Conjunto e, no parapeito das escadas; que o terreno do prédio não possui capeamento e que a iluminação dos postes do Conjunto, segundo os moradores, não funciona. Na figura 8, nota-se lixo em um canto do muro e duas carroças usadas no recolhimento de materiais recicláveis dos moradores do Conjunto.



**FIGURA 7** - CHT.

Fonte: Paulo Ricardo, Agosto-2008.

O CHApD, até o momento da pesquisa, constituía uma experiência positiva da PR, se se levar em conta a opinião dos próprios moradores realocados. As primeiras famílias foram realocadas no Conjunto em julho de 2008, ocupando um único lugar e o Conjunto recebeu o mesmo nome da antiga localidade: Abençoada por Deus.



**FIGURA 8** – CHT.

Fonte: Paulo Ricardo, Agosto-2008.

O CHApD foi construído com dinheiro do PAC e, como fazia pouco tempo que tinha sido ocupado, não dava ainda para fazer nenhum tipo de análise sobre os problemas pós-ocupacionais infraestruturais, funcionais e sociais. Porém, ao analisar o conteúdo dos comentários dos novos moradores, estes nos revelaram que “a Prefeitura deu o melhor lugar do mundo para eles viverem”. Assim, percebe-se que não existiam, ainda, problemas graves; e se existiam problemas, estes ainda não estavam suficientemente visíveis e percebidos. As queixas quanto às promessas da Prefeitura também não foram identificadas, até porque, dias após a nossa visita, chegaria uma equipe da Prefeitura para explanar a realização das promessas feitas antes para os moradores do Conjunto.

Ademais, as famílias do CHApD eram oriundas de uma área bem próxima. Portanto, continuavam a manter seus vínculos com o tecido territorial anterior: pontos de trabalho, vínculos com redes sociais de apoio, conhecimentos sobre o entorno etc. Com efeito, esse caso de realocação teve alguns aspectos positivos para as famílias atingidas, sobretudo,

porque apresentavam características positivas distintas dos outros.

Desse modo, além dos moradores do CHApD terem continuado na mesma localidade anterior, a luta pela retirada da margem do rio partiu, como horizontalidade, de reivindicação dos próprios moradores, não sendo algo imposto de fora, como verticalidade. Do ponto de vista da estética, comparando com os outros conjuntos, o Abençoada por Deus é mais organizado, possuindo jardins nos arredores dos prédios e acha-se em meio a ruas asfaltadas (FIGURAS 9 e 10). Terá a Prefeitura, aprendido a lição com erros dos casos anteriores? Só se poderá responder a esta questão com a continuidade, no que concerne ao acompanhamento desse processo.



**FIGURA 9** – CHApD.

Fonte: Paulo Ricardo, Agosto-2008.

Ainda assim, neste Conjunto Habitacional, existem casos de pessoas que “venderam” seus apartamentos, de acordo com integrantes da “comissão local de moradores” que havia lutado pelo acesso ao Conjunto e que naquele momento estava lutando pela melhoria dos seus espaços internos. Venderam-se cinco apartamentos, o que pode ser explicado pela



**FIGURA 10 - CHApD.**

Fonte: Paulo Ricardo, Agosto-2008.

alta do custo de vida nas novas moradias e pela “especulação imobiliária informal”. Neste caso, esta atitude ilegal aconteceu porque muitos dos que conseguiram acesso a um apartamento estavam de fato buscando um imóvel para revenda, o que é bastante comum em casos como esses.

## **REORGANIZAÇÃO ESPACIAL DAS ÁREAS LIBERADAS DAS PALAFITAS**

Dentre as várias características comuns nas áreas abordadas das quais foram retiradas as palafitas, destaca-se o fato da sua localização ser em áreas centrais e, conseqüentemente, o do seu valor pelo mercado imobiliário recifense. Tanto é que, após a remoção daqueles fixos, as palafitas, novos fixos foram implantados: ruas e avenidas asfaltadas, ciclovias, equipamentos de ginástica, calçadão, arborização e, no caso daquelas situadas à margem do rio *Capibaribe*, o replantio de mudas de mangue. O que, por outro lado, favorece novos fluxos, ocasionados pelos impulsos de valorização econômica do espaço. (FIGURAS 11 e 12)

Em trechos da margem do *Capibaribe*, existem dois projetos para construção de



**FIGURA 11 - Vila Vintén II.**

Fonte: Paulo Ricardo, Agosto-2008.



**FIGURA 12 - Brasília Teimosa.**

Fonte: skyscrapercity, 2007.

edifícios de apartamentos de luxo. Em Brasília Teimosa, logo após a retirada das palafitas, segundo alguns moradores entrevistados, principalmente os que moram na orla, existem muitas propostas para aquisição dos seus imóveis. Essas propostas chegam a valores muito além de R\$ 100 mil, tornando-se uma ameaça à história de uma população vinculada a um lugar que constitui exemplo conhecido de bairro construído por lutas sociais.

Nos pressupostos do PRSP, não existe nenhuma alusão à construção de estradas, mas somente à revitalização do rio *Capibaribe*, a qual seria um dos principais objetivos do Programa, bem como a promoção do bem estar das pessoas, promovendo a inclusão social. Porém,

não é o que se observa na realidade, tal como se demonstrou acima.

Enfim, o que se tem visto é que, após a retirada das palafitas, as áreas desocupadas tornaram-se avenidas e ruas asfaltadas para atender intencionalidades ligadas aos fluxos contemporâneos do capital. Para justificar essas obras, a PR diz que precisa ocupar os terrenos liberados das palafitas para evitar novas "invasões", além de ser uma forma de criar fixos e fluxos para a cidade crescer.

Mas o que significa esse "crescer"? É apenas facilitar a construção de empreendimentos privados, como se pôde observar em trabalho de campo? Não se é contra as melhorias ocorridas e nem contra o Programa em si. Todavia, seria interessante que esse processo de realocação fosse, efetivamente, discutido com as famílias diretamente atingidas a fim de se buscar o uso de critérios vinculados às necessidades - materiais e imateriais - daquelas famílias. E, ao mesmo tempo, como "a pressa é inimiga da perfeição" - segundo o senso comum - poder-se-ia evitar erros e uso inconsequente do dinheiro público: a Prefeitura fez um passeio público quase dentro do rio, o qual, inclusive, está caindo; ela, também, construiu uma avenida bem à margem do Rio onde residiam os moradores da Vila Vintém II.

Desse modo, não obstante terem ocorrido alguns avanços, também para os moradores das palafitas, esses avanços ficaram limitados ao habitat e mesmo assim de maneira sofrível, não se concretizando no âmbito de uma habitabilidade sustentável. Apesar do caso do CHApD ter apresentado alguma diferença positiva com relação aos anteriores, por ter sido

resultado de um processo mais discutido, negociado e talvez menos dependente de recursos privados, viu-se que, mesmo assim, existem problemas a serem considerados.

Parece que os principais beneficiados do PRsP têm sido os grupos sociais de mais alta renda da cidade, os que tiveram seu espaço (re)valorizado com a retirada das palafitas, os agentes ligados aos interesses imobiliários e os que circulam em veículos particulares. Por isso, essas áreas vêm recebendo mais populações de alta renda, que passaram a ocupar os novos apartamentos construídos para as classes médias. Enquanto isso, parte significativa dos moradores dos Conjuntos Habitacionais construídos pela PR continuam vítimas do modelo de desenvolvimento desigual, na medida em que foram realocados, mas ainda não conseguiram sua inclusão social à vida urbana.

Em definitivo, não houve ainda, portanto, uma mudança radical da natureza das políticas públicas na cidade do Recife, mesmo que sob a gestão do PT. E isto porque, reitera-se, ainda se continua a privilegiar certas classes sociais, deixando as mais necessitadas de proteção social sem o apoio efetivo de que precisam para conquistarem sua autonomia e viverem dignamente na cidade. O que os membros dessas classes mais necessitadas - a exemplo dos moradores de palafitas realocados - conseguiram, entretanto, foi conquistar sua condição de "inquilino-consumidor" e não, simultaneamente, a de cidadã. Isso, por sua vez, acaba perpetuando a insustentabilidade dos ambientes urbanos, muito distantes das

intenções relativas à sustentabilidade, tão exaltadas atualmente.

Desse modo, os interesses econômicos ainda se fazem valer no âmbito da implementação das políticas públicas no Brasil, o que constitui uma herança negativa do Estado brasileiro que ainda permanece forte. E isto porque ainda falta, por outro lado, uma tradição em termos de diálogo mais forte e transparente entre governo e sociedade civil, a qual ainda se acha fragmentada e satisfazendo-se com ações simples e limitadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO

Poder-se-ia ter concluído este artigo com os últimos parágrafos da seção anterior, porém gostaríamos de considerar mais alguns aspectos relativos à problemática ora tratada.

O primeiro refere-se à própria estrutura de organização do Programa Recife sem Palafitas (PRsP), a qual não possui componentes, critérios ou padrões pré-estabelecidos para as intervenções, deixando margem a uma significativa flexibilidade no atuar conforme às regras de cada financiador. Isto quer dizer que as diferenças quanto ao modo de implementação no âmbito das intervenções podem ter resultado das diferentes intencionalidades dos financiadores de cada projeto ligado ao PRsP. Portanto, as melhores condições resultantes do processo de intervenção na “comunidade” Abençoada por Deus podem estar relacionadas com as exigências sociais contidas nos projetos financiados pelo Programa de Ações para o Crescimento (PAC).

Ao contrário do que acontece quando os projetos dependem, na sua maioria, dos financiamentos oriundos do BID e BIRD, bem como das empresas privadas ou dos bancos que apenas arcam com a construção e o financiamento dos apartamentos, não querendo assumir eventuais problemas que venham a acontecer no andamento do processo de construção dos Conjuntos Habitacionais, deixando todo o resto para a Prefeitura do Recife (PR), que deve ser de fato a responsável pelo acompanhamento social.

Ademais, também da parte da dependências dos recursos públicos, do governo federal, se os recursos não chegam, a PR termina ficando de mãos atadas. O que, porém, não a isenta da responsabilidade referente a certos equívocos cometidos, uma vez que ela constitui uma instituição que, pela sua própria natureza, possui condições de negociar o melhor para as suas populações, na sua condição de provedora de políticas sociais públicas.

O segundo aspecto refere-se aos benefícios reais para as famílias atingidas, ou seja, é verdade que, por um lado, o PRsP promoveu melhor qualidade quanto ao tipo de habitat, mesmo que deficiente em alguns casos, às famílias que moravam em palafitas. Todavia, o quadro das remoções ainda deixa a desejar, uma vez que faltam ações mais concretas quanto à oferta de programas de geração de emprego e renda, educação e assistência à saúde. Somente quando essa complexidade for considerada, em sua totalidade, é que se conseguirá concretizar a promoção do bem estar para todos, inclusive para os pobres.

No caso do Conjunto Habitacional Abençoada por Deus, em que as características do processo de remoção foram diferentes das dos anteriores, os resultados parecem ser melhores, embora persistam alguns problemas que desencorajam a permanência de algumas famílias no Conjunto. Ademais, parece-nos que os fixos e fluxos relativos ao habitar das populações pobres continuam sendo vistos como um mal a ser erradicado e, por sua vez, afastado dos espaços centrais da cidade.

Quanto à natureza do PRsP, o terceiro aspecto a considerar nestas considerações finais, confirmando nossa hipótese inicial, pelo menos até agora, os atuais processos de remoção das palafitas têm garantido a predominância de um padrão de intervenção pouco comprometido com as especificidades territoriais das famílias atingidas. Em sendo assim, a política ora estudada está contribuindo mais para o processo de reprodução das intencionalidades do capitalismo econômico-financeiro, através da revalorização das áreas desocupadas, do que para o bem estar das famílias diretamente atingidas, o que é uma condição à habitabilidade urbana com sustentabilidade.

Contudo, admite-se que o PRsP pode contribuir para a produção de ambientes urbanos sustentáveis, e tem ocorrido resultados interessantes nesse sentido a exemplo do acesso a tipos mais sólidos de moradias e da permanência das famílias na cidade. Porém, só se terão resultados substanciais no sentido da efetivação do bem estar dos pobres – que sempre foram incluídos de maneira precária no processo global de acesso às terras urbanas – quando a questão habitacional for pensada,

levando-se em conta sua complexidade e totalidade. E ao mesmo tempo, extrapolando o caráter puramente fazedor do Estado brasileiro enquanto promotor de políticas públicas, frente a uma sociedade civil cada vez mais forte e atuante.

## NOTAS

<sup>i</sup> Geógrafo; Doutorado em Geografia (Aménagement Du Territoire Urbanisme) pela Université Sorbonne Nouvelle - Paris 3; Pós-Doutor pela Università Ca' Foscari di Venezia; Professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

E-mail: cjmc@ufpe.br

<sup>ii</sup> Graduando em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

<sup>1</sup> A desvalorização dessas áreas deveu-se, sobretudo, às dificuldades apresentadas em termos de ocupação, as quais foram impostas, em certa medida, pelas características ambientais do sítio urbano local; bem como a dificuldade em termos de ocupação em função das restrições jurídico-fundiárias definidas pelo poder público em leis de uso e ocupação de solo.

<sup>2</sup> Casarões de exagerada dimensão frente-fundo, com altas empenas laterais, três a cinco andares e teto com grande inclinação, segundo a literatura sobre o assunto.

<sup>3</sup> Originalmente, mocambo pode significar *esconderijo* ou *quilombo*: local aonde acorriam os escravos em luta pela liberdade. Com o tempo,

passou a designar os aglomerados de casas feitas de madeira ou barro e cobertas de palha, construídas quase sempre nas periferias da cidade, inclusive em áreas dos chamados "morros" das cidades brasileiras para abrigar ex-escravos e operários de baixa renda. Devido à forte presença desse tipo de habitação na paisagem urbana da cidade, Recife já foi chamada, por acadêmicos e políticos, de "cidade dos mocambos".

<sup>4</sup> Federação dos Trabalhadores de Pernambuco, União dos Estivadores, Sindicato de Ofícios Vários, Sindicatos de Armazéns Trapiches e Cargas, etc.

<sup>5</sup> Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhorias de Habitação de Interesse Social (FICAM) e o Programa de Erradicação de Sub-habitação (PROMORAR).

<sup>6</sup> Nome do principal rio que banha o Recife, e que se tornou um dos ícones da cidade, sobretudo em razão da sua importância histórico-simbólica para as classes dirigentes locais.

<sup>7</sup> Apesar da nossa preferência pelo termo localidade, optou-se pelo uso do termo "comunidade" em virtude, principalmente, do fato dos próprios moradores atingidos pelo PRsP definirem-se como tal. O que também levou a Prefeitura do Recife a também considerá-los como "comunidades". Todavia, coloca-se este termo entre aspas porque razões

de ordem teórica e prática não nos permitem considerar aqueles moradores como "comunidades".

<sup>8</sup> Este projeto foi um dos tantos que foi implementado pela PR, nos anos 1980, objetivando urbanizar áreas pobres da cidade, mas por pressão social.

<sup>9</sup> Parte porque somente as famílias que moravam até dez metros de distância do rio é que tinham sido removidas. As demais, sobretudo porque possuíam casas melhores, continuaram na área.

<sup>10</sup> Taxa que quase ninguém paga, já que eles próprios são responsáveis pela manutenção da bomba d'água e dos quadros de energia.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

CASTILHO, Cláudio Jorge Moura de. O processo de produção desigual do espaço urbano: Recife - impasse permanente da coexistência de interesses da "cidade à acumulação de capital" e da "cidade à realização plena da vida humana!". *ACTA Geográfica*, Boa Vista, v.5, n.10, pp.95-113, 2011.

CASTRO, Josué de. *Documentário do Nordeste*. São Paulo: Brasiliense, 1959.

GUARESCHI, N. M.; COMUNELLO, L. N.; NARDINI, M. & HOENISCH, J. C. Práticas psicológicas nas políticas públicas: um debate sobre a temática da violência. *Psicologia Política*, v.5, n.9, pp.47-66, 2005.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. Do gerenciamento ao empresariamento urbano: a transformação da administração

urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates*, São Paulo, n.39, pp.48-64, 1996.

MELO, Marcus André B. C. de. A cidade dos mocambos: Estado, habitação e luta de classes no Recife (1920/1960). *Espaço & Debates*, São Paulo, n.14, pp.45-66, 1986.

\_\_\_\_\_. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. *Espaço & Debates*, São Paulo, v.8, n.24, pp.75-85, 1988.

MELO, Mario Lacerda de. *Metropolização e subdesenvolvimento: o caso do Recife*. Recife: Editora da Universidade Federal de Pernambuco, 1978.

MONGIN, Olivier. *A condição urbana. A cidade na era da globalização*. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

PORDEUS, Marta Santa Cruz. *Requalificação urbana, desenvolvimento e liberdade: o conjunto habitacional da Torre*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006. 169f.

RECIFE. *Programa Recife sem Palafitas*. Disponível em: [www.recife.pe.gov.br](http://www.recife.pe.gov.br) Acesso em junho de 2008.

\_\_\_\_\_. *Projeto Capibaribe Melhor*. Disponível em: [www.recife.pe.gov.br](http://www.recife.pe.gov.br) Acesso em junho de 2008.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo: razão e emoção*. São Paulo: EDUSP, 2006.

\_\_\_\_\_. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1998.

\_\_\_\_\_. *Espaço e sociedade: ensaios*. Petrópolis: Vozes, 1979.

SMITH, Susan J. Geografia urbana num mundo em mutação. In: DEREK, Gregory, MARTIN, Ron, SMITH, Graham (orgs.). *Geografia humana - sociedade, espaço e ciência social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1996.

VALLADARES, Licia. *La favela d'un siècle à l'autre: mythes d'origine, discours scientifiques et représentations virtuelles*. Paris: Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 2006.